

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Umgang von Unternehmen mit Überflutungsrisiken

Nicola Garbarino und Marie-Theres von Schickfus

Globale Bildungsdefizite: Wie fehlende Grundkompetenzen Entwicklungschancen hemmen

Sarah Gust, Eric A. Hanushek und Ludger Wößmann

»Lohnt« sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?

Sebastian Blesse, Holger Dietrich, Sarah Necker und Michael K. Zürn

DATEN UND PROGNOSEN

Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?

Clemens Fuest, Klaus Gründler, Maximilian Nübling, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

Arbeitswelt im Wandel: Herausforderungen des Arbeitskräftemangels und die Dynamik des hybriden Arbeitens

Johanna Garnitz, Daria Schaller und Nicole Selleng

Ein ifo Geschäftsklima für Hessen

Robert Lehmann, Stefan Sauer, Daria Schaller und Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

Hanns-Günther Hilpert und Bettina Rudloff, Philipp M. Richter und Joschka Wanner, Isabella Gourevich, Dorothee Hillrichs und Camille Semelet, Timo Walter, Markus Taube, Volker Treier



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Annette Marquardt, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Aumüller Druck GmbH & Co. KG, Regensburg.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

Die Europäische Union ist stark in den Welthandel eingebunden und profitiert von dieser internationalen Vernetzung. Allerdings haben die vergangenen Jahre neue Risiken dieser starken Vernetzung offenbart, z. B. Abhängigkeiten von Regionen in Bezug auf strategisch wichtige Güter. Der russische Angriff auf die Ukraine hat darauf das Brennglas gerichtet. Zudem verliert die WTO-zentrierte multilaterale Handelsordnung an Bedeutung und der Protektionismus nimmt weltweit zu.

Die EU selbst bringt neue Anforderungen für den Außenhandel ins Spiel: Sie verlangt von ihren Partnerländern vermehrt nachhaltiges Handeln. So soll z. B. der europäische CO₂-Grenzausgleichsmechanismus die negative Klimawirkung des Außenhandels begrenzen. Unsere Autor*innen zeigen mögliche Zielkonflikte dieser Neuausrichtung der EU-Handelspolitik auf. Sie argumentieren für mehr Flexibilität seitens der EU. Sonst drohe Gefahr, durch zu strikte Regelungen den Handel in weniger regulierte Regionen zu verdrängen und damit die Nachhaltigkeitsziele insgesamt zu unterwandern.

Die geopolitischen Spannungen zwischen westlichen Demokratien und den BRICS-Staaten Russland und China nehmen derzeit zu. Unsere Autor*innen beleuchten deshalb die Rolle Indiens als eines der möglichen Gegengewichte: Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen sind gerade wieder aufgenommen worden. Eine stärkere globale Vernetzung könne Indien helfen, beim Wirtschaftswachstum aufzuholen. Derzeit stelle der indische Markt für die EU jedoch noch keinen unmittelbaren Ersatz für den chinesischen Markt dar. China bleibe ein strategisch wichtiger Außenwirtschaftspartner.



Auch die Bedingungen werden als Erfolgsfaktor analysiert: Um im globalen Wettbewerb erfolgreich zu bleiben, müssen die EU und Deutschland ihre Standortfaktoren verbessern und das multilaterale Handelssystem sowie Freihandelsabkommen mit wichtigen Partnern fördern.

Auf unserer Website finden Sie weitere Artikel über Freihandel <https://www.ifo.de/themen/freihandel>

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Außenwirtschaft im Wandel –

neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

EU-Handelspolitik: Die neue Nachhaltigkeitsfalle für handelspolitische Partnerschaften 3
Hanns-Günther Hilpert und Bettina Rudloff

Die EU muss Handels- und Klimapolitik zusammen denken 7
Philipp M. Richter und Joschka Wanner

Indien – auf dem Weg in die Zukunft 11
Isabella Gourevich, Dorothee Hillrichs und Camille Semelet

Indien im Aufschwung – neuer Impulsgeber für die deutsche Wirtschaft? 15
Timo Walter

Anmerkungen zur neuen politischen Ökonomie der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen 19
Markus Taube

Corona, De-Coupling und Zeitenwende: Deutsches Exportmodell auf dem Prüfstand 23
Volker Treier

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Umgang von Unternehmen mit Überflutungsrisiken 26
Nicola Garbarino und Marie-Theres von Schickfus

Globale Bildungsdefizite: Wie fehlende Grundkompetenzen Entwicklungschancen hemmen 31
Sarah Gust, Eric A. Hanushek und Ludger Wößmann

»Lohnt« sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024 35
Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive 39
Sebastian Blesse, Holger Dietrich, Sarah Necker und Michael K. Zürn

DATEN UND PROGNOSEN

Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker? 44
Clemens Fuest, Klaus Gründler, Maximilian Nübling, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

Arbeitswelt im Wandel: Herausforderungen des Arbeitskräftemangels und die Dynamik des hybriden Arbeitens 49
Johanna Garnitz, Daria Schaller und Nicole Selleng

Ein ifo Geschäftsklima für Hessen 55
Robert Lehmann, Stefan Sauer, Daria Schaller und Klaus Wohlrabe

75 Jahre ifo Institut – 76 Jahre ifo Schnelldienst? 61

Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

Die Europäische Union ist stark in den Welthandel eingebunden und profitiert von dieser internationalen Vernetzung. Allerdings haben die vergangenen Jahre neue Risiken dieser starken Vernetzung offenbart, z.B. Abhängigkeiten von Regionen in Bezug auf strategisch wichtige Güter. Der russische Angriff auf die Ukraine hat darauf das Brennglas gerichtet. Zudem verliert die WTO-zentrierte multilaterale Handelsordnung an Bedeutung und der Protektionismus nimmt weltweit zu. Vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen zwischen westlichen Demokratien und den BRICS-Staaten Russland und China könnte die Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen mit Ländern wie Indien eine größere Rolle spielen. Gleichzeitig treten die Länder des globalen Südens mit einem neuen Selbstbewusstsein auf, das sich in der BRICS-Erweiterung zeigt, während die EU im Kontext des Green New Deals ihren Partnerländern vermehrt nachhaltiges Handeln abverlangt. Können Handels- und Klimapolitik zusammen gedacht werden? Welche Perspektiven gibt es im Handel mit Indien und China? Gehört das deutsche Exportmodell auf den Prüfstand?

Hanns-Günther Hilpert und Bettina Rudloff

EU-Handelspolitik: Die neue Nachhaltigkeitsfalle für handelspolitische Partnerschaften

Die Rahmenbedingungen im Außenwirtschaftsverkehr unterliegen einem tiefgreifenden Wandel: Die multilaterale Handelsordnung erodiert zusehends und Protektionismus nimmt weltweit zu. Der Welthandel selbst wächst seit der globalen Finanzmarktkrise 2008/09 nur noch geringfügig oder stagniert gar. Dabei besteht der Anpassungsdruck auf Unternehmen und Gesellschaften durch internationalen Wettbewerb und technologischen Wandel unvermindert fort. Zunehmend wird der internationale Handel auf die eigene Versorgung ausgerichtet, die oftmals nicht durch den Preismechanismus, sondern politisch-regulativ vermittelt wird (»managed trade«). Insbesondere die USA und China nutzen ihr geopolitisches Gewicht, um ausländische Lieferquellen für die Versorgung der heimischen Wirtschaft zu sichern oder um privilegierten Marktzugang im Ausland zu erlangen. Europas Unternehmen und Haushalte können sich nicht mehr auf eine reibungslose Versorgung verlassen, wie die jüngsten Unterbrechungen

von Lieferketten in so unterschiedlichen Bereichen wie Pharmazeutika, Mikroelektronik, Kfz-Zulieferungen und Mineralien gezeigt haben.

ZEITENWENDE IN DER EU-HANDELSPOLITIK

Auf diese strukturellen Umbrüche hat die EU-Kommission im Februar 2021 mit der Ankündigung einer »offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik«



Dr. Hanns-Günther Hilpert

ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP.



Dr. Bettina Rudloff

ist Senior Associate in der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP.

in ihrer handelspolitischen Strategie reagiert (Europäische Kommission 2021). Die operative Umsetzung der einzelnen Ziele bleibt in der Strategie bislang aber ungleichgewichtig. Während die »Entschlossenheit« Europas und die ebenfalls »entschlossene« Nachhaltigkeit des Handels durch zahlreiche neue Instrumente und Maßnahmen mit Leben gefüllt wurde, bleibt das Offenheits- und Liberalisierungsversprechen der EU einstweilen uneingelöst (Hilpert 2022).

So benennt die Kommission konkrete Ziele in Bezug auf Nachhaltigkeit, grüner Transformation und digitalem Wandel, bleibt aber vage hinsichtlich der hierfür relevanten Verhandlungsebene und Partnerländer.

Optimal für diese Ziele der EU wären multilaterale Vereinbarungen im Rahmen der WTO, für deren Reform die EU-Kommission auch ihre Unterstützung bekräftigte, was unter den gegebenen Rahmenbedingungen aber wenig aussichtsreich scheint.

In bilateraler Perspektive betont sie vor Allem den Ausbau der transatlantischen Zusammenarbeit. Tatsächlich aber verfolgen die USA und die EU für den Aufbau einer klimafreundlichen Wirtschaft gänzlich unterschiedliche Ansätze. Auch gelang es der EU anders als den Abkommenspartnern der USA nicht, ihre Vorleistungen als nach amerikanischen Regeln förderwürdigen amerikanischen »Local Content« anerkennen zu lassen. Ansonsten priorisiert das Strategiepapier die handelspolitische Zusammenarbeit mit der EU-Nachbarschaft und Afrika. Es sieht zudem die laufenden Handelsgespräche mit Partnern in Lateinamerika und im Indo-Pazifik auf Kurs – eine Einschätzung, die sich im Nachhinein als Illusion herausstellte. Speziell für Nachhaltigkeit gilt in EU-Handelsabkommen bislang, dass entsprechende Inhalte wenig durchsetzbar im handelspolitischen Sinne sind (van 't Wout 2020): So enthält zwar mittlerweile jedes EU-Abkommen ein Nachhaltigkeitskapitel, das auf international verbindliche Menschen- und Arbeitsrechte der ILO und auf unterschiedliche Umweltkonventionen verweist. Diese sind aber bis auf das jüngste Abkommen mit Neuseeland (Marin Durán 2023, S. 9) vom Streitverfahren ausgenommen, wie es für andere Inhalte in EU-Abkommen üblich ist und Zölle bei verletzten Pflichten auslösen kann (Mazzotti 2021). Gerade diese schwache Durchsetzung führte auf Seiten der EU in der Vergangenheit verstärkt zu Widerstand unterschiedlicher Akteure gegen neue Abkommen, der während der TTIP-Verhandlungen mit den USA gar zum Verhandlungsabbruch führte (Verellen 2021).

UNILATERALE NACHHALTIGKEITSANSÄTZE ALS DILEMMA FÜR NEUE ABKOMMEN

Die EU verfolgt ihre handelspolitischen Ziele zunehmend auch durch unilaterale/autonome und damit einseitig entschiedene Maßnahmen, deren Wirkung sich entlang internationaler Lieferketten aber bis zum Handelspartner hin erstreckt. Diese gerade in den vergangenen Jahren vermehrt entstandenen Maß-

nahmen sind teils Reaktion auf Handelspolitiken anderer Staaten und dienten ursprünglich oftmals als Schutz gegenüber China (etwa die Verordnung zum Instrument gegen Zwangsmaßnahmen), teils bieten sie einen Ausweg aus dem blockierten WTO-Streitverfahren (etwa die Verordnung zur Durchsetzung von Streitfällen). Verstärkt dienen sie aber eben auch der Durchsetzung von globalen oder europäischen Nachhaltigkeitsstandards (vgl. Tab. 1).

Sie umfassen sowohl klassische handelspolitische Maßnahmen (Vorschlag eines Importverbots für Produkte aus Zwangsarbeit) als auch unternehmerische Sorgfaltspflichten. So verpflichtet die im Mai 2023 in Kraft getretene Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten europäische Unternehmen, bei bislang sieben (meist agrarischen) Produkten für eine entwaldungsfreie Lieferkette zu sorgen. Die Entwaldungsfreiheit der Produktion muss sich dabei kleinflächig dokumentieren lassen und eine Pflichtverletzung kann zum Ausschluss aus der Lieferkette führen und dadurch den EU-Marktzugang beschränken. Eine Klassifizierung von Partnerländern in der Lieferkette nach Entwaldungsrisiko bestimmt die Schärfe von Pflichten und die Kontrollhäufigkeit (WBBMEL 2023).

Die unilateralen Nachhaltigkeitsmaßnahmen stärken dabei nicht nur Nachhaltigkeit. Vielmehr fangen sie auch Widerstände von Zivilgesellschaft, Lobbygruppen und einzelnen Mitgliedstaaten gegen gerade bei Nachhaltigkeit bislang nur schwach durchsetzbare neue Handelsabkommen auf. Sie bieten auch Wettbewerbsschutz etwa für Unternehmen der Landwirtschaft, die oft besonders besorgt sind angesichts eines Verdrängungswettbewerbs durch Handelsliberalisierung.

In die Entscheidungsprozesse der unilateralen Maßnahmen, die innereuropäische Positionen abwägen, werden Europas Handelspartner nicht einbezogen. Nach ihrer Wahrnehmung handelt es sich um einseitige, gegen sie gerichtete Maßnahmen, die den Marktzugang nach Europa erschweren und oft von ihnen als neokolonial verurteilt werden. Ein europäisches Angebot, über ein Handelsabkommen gesicherten Marktzugang im Gegenzug für die Öffnung ihrer eigenen Märkte zu gewähren, kann daher aus Partnersicht als unlauter erscheinen. Zwangsläufig werden Europas Handelspartner handelspolitische Angebote in Verhandlungen nur unter großer Zurückhaltung leisten.

Unilaterale Maßnahmen verursachen also ein Dilemma für neue Abkommen der EU dahingehend, dass diese nach innen zwar Akzeptanz und dadurch die Abschlussmöglichkeit erhöhen können. Nach außen aber können sie die Abschlussbereitschaft für Abkommen geradezu erschweren (Rudloff und Stoll 2023), wie es unterschiedliche Verhandlungen der letzten Zeit zeigen.

BEISPIEL EU-MERCOSUR

Nachdem im Sommer 2019 nach fast 20 Jahren ein politisch fertigverhandeltes Abkommen erreicht wurde,

traten Konflikte im Umgang mit Nachhaltigkeitszielen zutage: Der damalige brasilianische Präsident Jair Bolsonaro ließ großflächige Brandrodungen im Amazonasgebiet zu. Daraufhin beschloss die EU die unilateralen Pflichten ihrer Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten. Betroffen sind dabei vor Allem Mercosur-Exporte von Soja und Rindfleisch. Gleichzeitig wollte die EU die Nachhaltigkeitsschwächen des schon ausgehandelten Abkommens in einer Zusatzklärung vom Februar 2023 durch Sanktionsregeln auffangen – auch um die Zustimmung von Ländern, die das Abkommen ablehnen, wie Frankreich, Irland und Österreich, zu erreichen (Rudloff und Stoll 2023). Hierauf forderte der Mercosur, bei der Umsetzung unilateraler Pflichten finanziell unterstützt zu werden. Zudem verwehrt er sich gegen jegliche Form von Sanktion, die er auch als neokoloniale Bevormundung kritisiert. Insbesondere aber brachte er einen Ausgleichsmechanismus ins Spiel, der Nachteile durch einseitige EU-Regelungen ausgleichen sollte (Rudloff und Stoll 2023). Die für Anfang Dezember 2023 anberaumte Unterzeichnung des Abkommens auf Regierungsebene wurde kurzfristig abgesagt. Während auf lateinamerikanischer Seite die zwar abgewählte, aber noch amtierende argentinische Fernandez-Administration eine

Unterzeichnung ablehnte, bekräftigte auf europäischer Seite der französische Präsident Macron einmal mehr seine Ablehnung des Abkommens aufgrund landwirtschaftlichen Wettbewerbs und weiterhin als zu gering erachteter Nachhaltigkeit.

BEISPIEL EU-INDIEN

Im Sommer 2022 haben die EU und Indien erneut Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen aufgenommen, nachdem der erste Anlauf 2013 nach sieben Jahren gescheitert war. Aber auch dieses Mal wird eine Einigung allein schon wegen der indischen Zurückhaltung gegenüber den ambitionierten Marktzugangsforderungen der EU schwer werden. Aber auch das Thema Nachhaltigkeit könnte zum Knackpunkt werden. Ein Souveränitätsverzicht in diesem als innere Angelegenheit betrachteten Feld kommt für Indien nicht in Frage. Schon 2013 lehnte Indien, ganz grundsätzlich ab, sich verbindlich auf Nachhaltigkeitsstandards in einem zwischenstaatlichen Abkommen zu verpflichten. Inzwischen hat Indien zwar die ILO-Kernnormen gegen Kinderarbeit ratifiziert, andere aber wie die zum kollektiven Arbeitsrecht sind bis heute nicht anerkannt. Indien sieht in Europas

Tab. 1

Verpflichtende unilaterale Maßnahmen der EU mit Wirkung auf internationale Lieferketten^a

Maßnahme	Jahr	Durchsetzungsmechanismus	Sektoraler Geltungsbereich
Antidumpingverordnung	2019	Ausgleichszoll bei Dumping (auch verstanden als fehlende Menschenrechts- und Umweltregelungen)	Alle
Verordnung zum Investitionsscreening	2019	Prüfverfahren und möglicher Ausschluss von Auslandsinvestitionen	Alle, aber strengeres Prüfverfahren bei den als strategisch definierten Sektoren
Chemikalienstrategie (Unterschiedliche Rechtsakte involviert)	2020	Produktions- und Exportverbote für in der EU nicht zugelassene Produkte	Nicht zugelassene Chemikalien
Verordnung zur Durchsetzung von Streitfällen	2021	Gegenmaßnahmen als Ausgleich zu verurteilten Maßnahmen bei blockiertem WTO-Streitverfahren	Alle
Verordnung zum Instrument zu internationalen Ausschreibungen	2022	Zugangsbeschränkung zu Vergabeverfahren	Vergabesektor
Verordnungsvorschlag zu Waren aus Zwangsarbeit	2022	Import- und Exportverbot in die und aus der EU	Alle
Instrument gegen Zwangsmaßnahmen	2023	Unterschiedliche Maßnahmen wie Dialog oder Handelsbeschränkungen	Alle
Verordnung über drittstaatliche Subventionen	2023	Maßnahmen von Prüfung bis hin zu Ausschluss von Auslandsinvestitionen	Alle
Verordnung zur Schaffung eines CO ₂ -Grenzausgleichssystems	2023	Produktbezogene Ausgleichsgebühr beim Import	Sektoren des EU-Emissionshandelssystems
Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten	2023	<ul style="list-style-type: none"> · Nachweis eingehaltener Sorgfaltpflichten in vorgelagerter Lieferkette · Absatz- und Exportverbot in die und aus der EU 	Sieben (dominant landwirtschaftliche) definierte Produkte und dazugehörige (Verarbeitungs-) Stufen
Richtlinie zu Europäischen Lieferketten	2023 vorläufige Trilogeinigung	<ul style="list-style-type: none"> · Nachweis eingehaltener Sorgfaltpflichten auch in nachgelagerter Lieferkette · Absatzverbot, ggf. zivilrechtliche Haftung 	Alle, aber Finanzsektor vorläufig ausgenommen

^a Auswahl ab 2019. Grau: Bezug zu Nachhaltigkeit i.S. Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt.
Quelle: WBBMEL 2023; Rudloff 2024; Zusammenstellung der Autoren.

Nachhaltigkeitsforderungen einen versteckten neokolonialen Protektionismus und besteht auf seiner nationalen Souveränität. Vor diesem Hintergrund dürfte nur dann ein Nachhaltigkeitskapitel eine Chance haben, wenn Indien eine großzügige Unterstützung für die Umsetzung von unilateralen Maßnahmen wie etwa bei den Sorgfaltspflichten gewährt wird (Hilpert et al. 2023).

BEISPIEL EU-AUSTRALIEN

Australiens Handelspolitik konzentriert sich seit jeher auf den originären Kern von Handelsabkommen: Wie lassen sich durch Vereinbarungen wirtschaftliche Vorteile erzielen? Nachhaltigkeitsforderungen werden von Australien nicht aktiv erhoben, das Eingehen von entsprechenden Verpflichtungen erfolgt eher widerwillig. So gestand Australien unter den früheren konservativen Administrationen Abbot, Turnbull und Morrison die Einbeziehung eines Nachhaltigkeitskapitels nur widerstrebend zu. Die seit Mai 2021 amtierende neue Labour-Administration unter Anthony Albanese hingegen hatte keine grundsätzlichen Einwände und bewegt sich in der Klimapolitik ohnehin auf der gleichen Wellenlänge wie Europa. So erschien im Sommer 2023 eine Einigung greifbar nahe und damit auch der von der EU erstrebte bessere Zugang zu den begehrten Energie- und Rohstoffressourcen Australiens. Strittig blieb noch der Marktzugang für australisches Rind- und Schaffleisch, Reis und Zucker sowie die Anerkennung geographischer Herkunftsbezeichnungen aus Europa. Es ergab sich im Endspiel des Verhandlungsprozesses ein Nullsummenspiel: Entweder würde Europas Agrarwirtschaft an Importschutz verlieren oder Australiens Agrarwirtschaft müsste der erwarteten Exportchancen entsagen. Das ansonsten für beide Seiten ökonomisch so vorteilhafte Abkommen war danach politisch nicht mehr darstellbar. Denn sowohl in wichtigen EU-Mitgliedstaaten als auch in Australien können die Agrarlobbys die Entscheidungen anstehender Wahlen auf beiden Seiten in den ländlichen Gebieten maßgeblich beeinflussen.

WEGE AUS DER HANDELSPOLITISCHEN NACHHALTIGKEITSFALLE

Die drei Beispiele zeigen prinzipielle Hemmnisse der EU für ihre Handelspolitik: Erstens gelingt es der EU offensichtlich nicht, ihre Ziele der Nachhaltigkeit und der wirtschaftlichen Sicherheit mit einer klassischen Handelspolitik zur Durchsetzung der eigenen offensiven und defensiven Interessen unter einen Hut zu bringen. Vonnöten wäre daher eine klare politische Prioritätensetzung. Zweitens überschätzt die EU ihre Verhandlungsmacht. Dabei sinkt ihr relatives Gewicht sowohl global als auch als bilateraler Verhandlungspartner, zumal mit China aus Partnersicht eine weniger komplizierte Alternative bereitsteht. Der EU dürfte ein Abschluss von Abkommen mit Schwergewichten

wie dem Mercosur, Australien, Indien oder Indonesien nur mit mehr Entgegenkommen gelingen.

Diese Hemmnisse gefährden dabei nicht nur den Abschluss von Handelsabkommen, sondern auch die Nachhaltigkeitsziele selber: Eine Beschränkung des Marktzugangs in die EU verringert den eigenen Hebel und führt im Zweifel nicht zu mehr Nachhaltigkeit, wenn sich nämlich Handelspartner neue Absatzmärkte suchen, ohne ihre Produktion nachhaltiger zu gestalten. Wichtig ist daher ein partnerschaftlicher Ansatz, der ein gemeinsames Verständnis für Ziele und Umsetzung von Nachhaltigkeit anstrebt. Zwar entwickelte die EU-Kommission Ideen hierzu, indem sie vermehrt individuelle Nachhaltigkeitspfade vereinbaren will. Gleichzeitig aber betonte sie im Reformpapier zu Nachhaltigkeitskapiteln noch im Jahr 2022 (Europäische Kommission 2022) auch, diese sanktionsfähig zu gestalten – obwohl gerade die neuen unilateralen und eigenständig durchsetzbaren Maßnahmen Spielraum dafür bieten, auf Sanktionen in Abkommen zu verzichten. Anreizoptionen als konstruktive Alternative zu Sanktionen nennt die EU bislang nicht. Sie wären als Zollpräferenzen in Handelsabkommen denkbar, etwa wenn der Partner eine bessere Risikoeinteilung nach der Verordnung für Entwaldungsfreiheit erreicht.

Bei handelspolitischen Schwergewichten werden weiterreichende Anreize nötig sein, etwa ihnen mehr Marktschutz zuzugestehen oder umgekehrt mehr Marktzugang in die EU zu ermöglichen. Da Marktzugangsinteressen vieler Partner oft sensible Bereiche der EU wie die Landwirtschaft betreffen, kann wiederum EU-intern ein Ausgleich der Wettbewerbssorgen einiger Mitgliedstaaten wie Frankreich wichtig sein, um einen Abkommensabschluss zu unterstützen. Notfalls wäre auch die Überstimmung blockierender Regierungen durch die qualifizierte Mehrheit für den explizit handelspolitischen Teil eines Handelsabkommens im Rat möglich. Dies wäre allerdings ein Novum für ein EU-Handelsabkommen.

REFERENZEN

Europäische Kommission (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic, Social Committee and the Committee of the Regions and the Committee of the Regions. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, 18. Februar 2021, Brüssel, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0066>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Europäische Kommission (2022), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth*, COM(2022) 409 final, 22. Juni 2022, Brüssel, verfügbar unter: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Hilpert, H.G. (2022), »Zeitenwende in der EU-Handelspolitik. Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik«, *SWP-Aktuell* 61.

Hilpert, H.G., B. Rudloff und C. Wagner (2023), »Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. Ambitionen, Erwartungen, Widerstände und Anreize«, *SWP-Aktuell* 11.

Marín Durán, G. (2023), »The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements«, *UCL Research Paper Series* 3/2023.

Mazzotti, P. (2021), »Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union's Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions«, European Law Institute, verfügbar unter: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/YLA_Award/Submission_ELI_Young_Lawyers_Award_Paolo_Mazzotti_2021.pdf, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Rudloff, B. und T. Stoll (2023), »EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse«, *Kurz gesagt SWP*, 22. September 2023, verfügbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercousur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Rudloff, B. (2024), *Wandel in Handel und Nachhaltigkeit: Die EU zwischen neuer Unilateralität und geo-strategischer Partnersuche*, SWP-Studie, im Erscheinen.

van 't Wout, D. (2022), »The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union's Free Trade Agreements«, *Asia Europe Journal* 20, 81–98.

Verellen, Th. (2021), »Unilateral Trade Measures in Times of Geopolitical Rivalry: A Call for Effective Accountability Mechanisms«, *VerfBlog*, 25. Mai 2021, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/unilateral-trade-measures-in-times-of-geopolitical-rivalry/>, aufgerufen am 3. Januar 2024.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBBMEL) (2023), *Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen*, Gutachten, Dezember 2023, Berlin.

Philipp M. Richter und Joschka Wanner

Die EU muss Handels- und Klimapolitik zusammen denken

Als weltweit größter Handelsblock für Güter und Dienstleistungen ist die Europäische Union hervorragend in die Weltwirtschaft integriert und nutzt auf diesem Weg die Chancen der Globalisierung. Konsument*innen profitieren von großer Auswahl und günstigen Produkten aus dem Ausland, Firmen nutzen den Zugang zu ausländischen Märkten und schaffen Arbeitsplätze im Export- und Zuliefersektor. Während der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Handelsbeziehungen mit einem ehemals wichtigen Partner massiv einschränkt und dazu beiträgt, auch die tiefe Verflechtung mit China und die daraus resultierenden Abhängigkeiten kritisch zu hinterfragen (Baqae et al. 2023), strebt die EU mit anderen Ländern intensivierte Partnerschaften an. So befinden sich die Verhandlungen des EU-Mercosur-Abkommens auf der Zielgeraden. Ebenso führt die EU mit anderen aufstrebenden Volkswirtschaften wie Indien und Indonesien Verhandlungen über Handelsabkommen. Die veränderte geopolitische Lage verschiebt also Partnerschaften, beendet aber keineswegs die grundsätzliche europäische Orientierung in Richtung einer liberalen Handelspolitik.

Die Weltgemeinschaft hat sich im Rahmen des Pariser Klimaschutzübereinkommens dazu verpflichtet, die globale Erwärmung deutlich unter zwei Grad Celsius im Vergleich zum prä-industriellen Zeitalter zu begrenzen. Die EU und nahezu alle ihrer Handelspartner haben das Abkommen ratifiziert. Die Beiträge, die einzelne Länder zum globalen Klimaschutz leisten, werden »bottom-up« von den Ländern selbst in sogenannten »nationally determined contributions« (NDCs) festgelegt. Daraus können sich große Unterschiede ergeben, wie ambitioniert die Klimaziele einzelner Länder ausfallen (vgl. Abb. 1). Die EU hat sich auf eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 55% bis 2030 im Vergleich zu 1990 verpflichtet und sich vorgenommen, 2050 vollkommen klimaneutral zu sein.

Abb. 1

Nationale Emissionsreduktionsziele



Anmerkung: Vereinheitlichte Nationally Determined Contributions (NDCs) für alle Länder des Pariser Abkommens als Reduktion bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu einem Business-As-Usual (BAU) Emissionspfad. Länder mit BAU-Emissionen unter dem NDC-Ziel werden mit einem 0 %-Reduktionsziel gezeitigt. Quelle: Larch und Wanner 2022; Darstellung der Autoren.

Andere Länder, darunter wichtige Emittenten wie China und Indien, haben sich bis 2030 hingegen nur zu Reduktionen der CO₂-Intensität ihrer Produktion verpflichtet. Unter dem globalen Schirm des gemeinsamen Temperaturziels sammeln sich demnach sehr unterschiedlich ambitionierte nationale Verpflichtungen – mit potenziell wichtigen Implikationen für das Zusammenspiel von nationaler Klimapolitik und internationalem Handel.



Dr. Philipp M. Richter

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Juniorprofessor für Quantitative International and Environmental Economics an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Foto: © Klaus Gigga



Prof. Dr. Joschka Wanner

ist Inhaber der Juniorprofessor für Quantitative International and Environmental Economics an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und externer Mitarbeiter am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Foto: © Tobias Hopfgarten

CARBON LEAKAGE UND ABHOLZUNG ZEIGEN DEN KONFLIKT ZWISCHEN HANDELS- UND KLIMAPOLITISCHEN ZIELEN

In einer vollständig geschlossenen Volkswirtschaft ist die nationale Emissionsreduktion, die durch heimische klimapolitische Maßnahmen erreicht wird, gleichbedeutend mit ihrem Beitrag zur Senkung der globalen Emissionen: Jede national eingesparte Tonne CO₂ wird global eingespart. Dieser einfache Zusammenhang gilt in einer offenen Volkswirtschaft nicht mehr. Durch Klimapolitik können sich Handelsmuster verändern. Ein höherer europäischer CO₂-Preis erhöht beispielsweise die Produktionskosten in CO₂-intensiven Industrien besonders stark und macht europäische Produzenten in diesen Sektoren international weniger wettbewerbsfähig. Die Produktion in diesen Industrien könnte demnach teilweise in andere Länder mit niedrigeren CO₂-Preisen verlagert werden. Die europäischen Emissionen sinken wie vorgesehen, aber ein Teil der Einsparung wird durch gestiegene Emissionen in anderen Ländern wieder zunichte gemacht – ein Phänomen, das als Carbon Leakage bezeichnet wird (Felder und Rutherford 1993). Neben Produktionsverschiebungen kann es ebenfalls zu Carbon Leakage über den internationalen Energiemarkt kommen: Eine niedrigere europäische Nachfrage nach fossilen Brennstoffen führt zu niedrigeren Weltmarktpreisen für diese, was wiederum zur Folge hat, dass andere Länder mehr fossile Brennstoffe nachfragen und verbrennen. Internationaler Handel schränkt also die Wirksamkeit nationaler Klimapolitik ein. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen Wohlfahrtsgewinnen aus Handelsliberalisierung auf der einen und einer erhöhten Emissionsverlagerung auf der anderen Seite.

Carbon Leakage ist nicht die einzige Dimension, in der Handelsliberalisierung zu unerwünschten klimapolitischen Nebenwirkungen führen kann. So wird für das EU-Mercosur-Abkommen befürchtet, dass intensiver Handel zu verstärkter Abholzung des südamerikanischen Regenwalds führt. Besserer europäischer Marktzugang für südamerikanische Landwirtschaftsprodukte schafft den Anreiz, mehr landwirtschaftliche Nutzfläche durch Abholzung zu gewinnen (siehe Abman und Lundberg 2020 zum Effekt von Handelsabkommen auf Abholzung). Der Amazonas-Regenwald stellt einen wichtigen CO₂-Speicher dar und Handelspolitik, die zu dessen Abholzung beiträgt, stünde (neben anderen negativen Folgen beispielsweise in Bezug auf Biodiversität) in klarem Widerspruch zu den Klimaschutzambitionen der EU.

EU CBAM KANN CARBON LEAKAGE REDUZIEREN, ABER NICHT AUSRÄUMEN

Am 1. Oktober des vergangenen Jahres hat die EU im Rahmen des Europäischen Green Deals ihr zentrales Instrument gegen Carbon Leakage in Kraft gesetzt: den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (carbon bor-

der adjustment mechanism, CBAM). Es handelt sich hierbei um eine Variante des seit Jahren diskutierten CO₂-Zolls (Larch und Wanner 2017). Wenn Produzenten aus Ländern ohne CO₂-Preis oder mit einem niedrigeren CO₂-Preis als in der EU ihre Produkte in die EU einführen wollen, müssen Sie pro Tonne CO₂, die in der Produktion angefallen ist, die Differenz als Grenzsteuer bezahlen. Dadurch verlieren die europäischen Produzenten ihren Wettbewerbsnachteil auf dem europäischen Markt und emissionsintensive Industrien können weiter in der EU produzieren. Allerdings kann Carbon Leakage durch den CBAM aus verschiedenen Gründen nicht gänzlich verhindert werden: Er deckt zunächst nur ausgewählte, besonders emissionsintensive Industrien (wie z. B. Stahl und Zement) ab, er berücksichtigt keine Emissionen aus Vorprodukten (außer aus Strom) und er gleicht den Wettbewerbsnachteil europäischer Firmen nur auf dem europäischen Markt aus. Zusätzlich ist der CBAM kein geeignetes Mittel, um Leakage über den internationalen Energiemarkt zu bekämpfen. Quantitative Analysen des europäischen CBAM (Korpar et al. 2022; Sogalla 2023) kommen dementsprechend zu dem Ergebnis: Das Problem von Carbon Leakage wird durch den CBAM reduziert, nicht aber gänzlich ausgeräumt.

DURCH UMWELTKLAUSELN KÖNNEN HANDELSABKOMMEN »GRÜN« GESTALTET WERDEN

Die EU nimmt neben dem CBAM ein weiteres Instrument in Anspruch, um Konflikte zwischen handels- bzw. umweltpolitischen Zielen aufzulösen: Sie berücksichtigt verstärkt Umwelthanliegen in den Verhandlungen von Freihandelsabkommen und nimmt entsprechende Klauseln in den Vertragstext auf (Morin et al. 2018). Verschiedene Studien legen nahe, dass diese Umweltklauseln signifikante Effekte auf die tatsächliche Umweltbelastung haben: Sie führen zu niedrigeren CO₂-Emissionen (Baghdadi et al. 2013), reduzieren die »schmutzigen« Exporte aus Entwicklungsländern (Brandi et al. 2020) und neutralisieren den zuvor diskutierten Abholzungseffekt von Handelsabkommen (Abman et al. 2021). Harstad (2024) schlägt vor, Zölle in Abhängigkeit vom Ausmaß der Abholzung zu senken, um negative Umweltauswirkungen beispielsweise im EU-Mercosur Kontext zu vermeiden. Das genaue Design von Handelsabkommen kann also eine wichtige Rolle dabei spielen, unerwünschte Umwelt- und Klimaeffekte von Handelsliberalisierungen zu vermeiden.

EINE AMBITIONIERTE EUROPÄISCHE KLIMAPOLITIK DARF NICHT AN DEN EIGENEN GRENZEN ENDEN

Im Jahr 2022 machten die europäischen Emissionen 6,7% der globalen Treibhausgasemissionen aus (vgl. Abb. 2). Selbst wenn die EU ihre Emissionen auf null

senkt und dabei erfolgreich Carbon Leakage vermeiden könnte, wäre diese Reduktion bei weitem nicht ausreichend, das genannte Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das größte Emissionswachstum in aufstrebenden Volkswirtschaften wie China und Indien stattfindet (Copeland et al. 2022). Die EU muss also in den Blick nehmen, wie sie zu Emissionsenkungen in anderen Ländern beitragen kann. Ein wichtiger Bestandteil dabei ist die Formulierung und Umsetzung ambitionierter eigener Ziele. Zum einen gibt es empirische Evidenz für die internationale Diffusion von Politiken zur Bepreisung von CO₂ (Linsenmeier et al. 2023), zum anderen ist ambitionierte eigene Klimapolitik wichtig, um im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen eine Führungsrolle einnehmen zu können. Die Weltklimakonferenz in Dubai hat allerdings erneut vor Augen geführt, wie schwierig global koordinierte ambitionierte Klimapolitik zu erreichen ist.

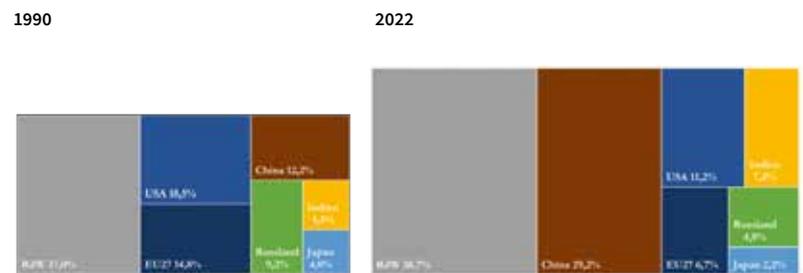
Auch der CBAM hat ein gewisses Potenzial, zu Emissionsminderungen in anderen Ländern beizutragen. Die Grenzsteuern werden im CBAM an die EU bezahlt. Produzenten aus Ländern mit eigenem CO₂-Preis (auf dem gleichen Niveau wie in der EU) müssen keine Grenzsteuer entrichten und bezahlen den CO₂-Preis im eigenen Land. Mit der Einführung eines CO₂-Preises kann also das Steueraufkommen im eigenen Land gehalten werden. Gleichzeitig wäre von diesem Preis die gesamte inländische Produktion betroffen und nicht nur die Exporte in die EU und die Emissionen würden in Reaktion auf die CO₂-Bepreisung sinken – der europäische CBAM würde also die Emissionen in diesem Drittland senken, ohne dass die Grenzsteuer tatsächlich zum Einsatz kommen müsste. In Indien und der Türkei wird in Reaktion auf den EU CBAM eine heimische CO₂-Bepreisung diskutiert. Es ist allerdings fraglich, ob selbst der große europäische Markt am Ende ausreicht, um diesen Schritt für viele Länder wirklich attraktiv zu machen. Der CBAM ist in erster Linie ein Instrument gegen Carbon Leakage und das zusätzliche Ziel von ambitionierterer Politik in anderen Ländern benötigt eigene Instrumente.

AMBITIONIERTE KLIMA CLUBS BIETEN EIN HOHES POTENZIAL, SCHEINEN ABER POLITISCH NICHT REALISIERBAR

Wirtschaftsnobelpreisträger William Nordhaus (2015) schlägt das Konzept eines Klimaclubs vor: Clubmitglieder verständigen sich darauf, CO₂ mit einem einheitlichen Preis zu belegen und gewähren sich gegenseitig bevorzugten Marktzugang. Andere Länder, die in der CO₂-Bepreisung nicht mitziehen, werden mit generellen Strafzöllen belegt. Anders als bei CO₂-Zöllen hängt die Höhe der Zölle nicht vom CO₂-Gehalt der Handelsströme ab: Im Klimaclub soll nicht Carbon Leakage für eine gegebene Klimakoalition minimiert, sondern die Größe der Koalition maximiert werden. Es geht also bei den Zöllen nicht in erster Linie da-

Abb. 2

Anteile an weltweiten Treibhausgasemissionen



Anmerkung: Treibhausgasemissionen ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF). Anstieg weltweiter THG um 62 % zwischen 1990 und 2022. EU27 im Jahr 1990 bzw. 2022 mit heutigen Mitgliedstaaten. RdW = Rest der Welt.

Quelle: EDGAR – Emissions Database for Global Atmospheric Research; Darstellung der Autoren.

rum, Wettbewerbsnachteile der eigenen Produzenten auszugleichen, sondern Anreize für die Clubmitgliedschaft zu schaffen. Farrokhi und Lashkaripour (2021) vergleichen die globale Implementierung von CO₂-Zöllen und Zöllen, die den Anreiz für die Mitgliedschaft im Klimaclub maximieren, und kommen zu dem Ergebnis, dass letztere die globalen Emissionen deutlicher senken. Die politische Umsetzbarkeit solch eines Klimaclubs ist allerdings fraglich und dessen Erfolg hängt insbesondere von der Größe des Kerns an Ländern ab, die bedingungslos zu einer CO₂-Bepreisung bereit sind. Der auf die deutsche G-7-Präsidentschaft zurückgehende Klimaclub, der bei der vergangenen Weltklimakonferenz gestartet wurde und aktuell 36 Mitgliedsländer aus der ganzen Welt zählt, hat mit dem Nordhausschen Konzept des Klimaclubs wenig gemein und erscheint bisher lediglich als ein loser Zusammenschluss von Ländern, die sich dem Pariser Abkommen besonders verpflichtet fühlen und ihre industriellen Dekarbonisierungsbemühungen enger miteinander abstimmen wollen.

ENERGIEWENDEPARTNERSCHAFTEN SENKEN EMISSIONEN IN PARTNERLÄNDERN UND REDUZIEREN DAS GLOBALE ANGEBOT AN FOSSILEN ENERGIETRÄGERN

Wenn möglichst viele Handelspartner der EU die Dekarbonisierung ihrer Industrie und Energieversorgung vorantreiben, macht dies erstens weniger wahrscheinlich, dass europäische Klimapolitik zur Verlagerung energieintensiver Industrien in diese Länder führt, sorgt zweitens dafür, dass etwaige Verlagerung mit geringerem Carbon Leakage einher ginge, weil die Produktion im Partnerland ebenfalls relativ emissionsarm ist und senkt drittens die CO₂-Emissionen nicht nur in der EU, sondern auch in den Partnerländern. Die EU sollte daher möglichst viele Länder aktiv in ihren Dekarbonisierungsbemühungen unterstützen, insbesondere wenn sie mit diesen intensivierte Handelsbeziehungen anstrebt. Ein entsprechendes Instrument sind die so genannten »Just Energy Transition Partnerships« (JETPs), in denen reiche Industrieländer Ent-

wicklungs- und Schwellenländer in ihrer Energiewende unterstützen. In der ersten Partnerschaft dieser Art, die 2021 auf dem Glasgower Klimagipfel beschlossen wurde, unterstützen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die USA und die Europäische Union Südafrika mit 8,5 Mrd. US-Dollar, um aus der Kohlenutzung und -förderung auszusteigen. Letzteres – also die Berücksichtigung auch des globalen Angebots fossiler Brennstoffe – ist ein elementarer Bestandteil eines effektiven Klimapolitikmix (Harstad 2012). Seitdem hat die EU JETPs mit zusätzlichen Partnerländern (z. B. Indonesien) abgeschlossen und führt aktuell weitere Verhandlungen. Neben der finanziellen Unterstützung der Transformation wichtiger Handelspartner könnte Handelspolitik eine wichtige direkte Rolle in zukünftigen Partnerschaften spielen – beispielsweise durch erleichterten Marktzugang als zusätzlichem Anreiz (analog zur Logik eines Klimaclubs) oder der Liberalisierung des Handels von Gütern, die zur erneuerbaren Energiegewinnung genutzt werden können.

NEGATIVER CARBON LEAKAGE IST DIE MÖGLICHE FOLGE VON HANDEL MIT UMWELTGÜTERN

Der Handel mit Umweltgütern steht im Mittelpunkt des seit 2014 von 46 Mitgliedstaaten in der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelten »Environmental Goods Agreement« – u. a. Güter zur Gewinnung erneuerbarer Energie oder zur Steigerung der Energieeffizienz. Erleichterter Handel mit solchen Produkten hat das Potenzial, die Energiewende günstiger zu machen und somit zu schnelleren Emissionsenkungen in allen involvierten Ländern zu führen. In Bezug auf Carbon Leakage kann Handel mit Umweltgütern sogar den gegenteiligen Effekt im Vergleich zu den »klassischen« Kanälen über Produktionsverlagerungen und den Energiemarkt haben: Wenn europäische Klimapolitik zu Innovation im Umweltgüterbereich führt und diese Innovation über Handel in anderen Ländern ohne eigene entsprechend ambitionierte Klimapolitik verfügbar wird, kann es dadurch in diesen Ländern attraktiv werden, vermehrt saubere Technologien zu nutzen. Es kommt zu einer zusätzlichen Senkung von Emissionen als Reaktion auf die verschärfte europäische Klimapolitik (Gerlagh und Kuik 2014).

FAZIT

Die Europäische Union will gleichzeitig von den Chancen der Globalisierung profitieren und eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz einnehmen. Aus ihrem klimapolitischen Anspruch ergibt sich als Mindestanforderung an die europäische Handelspolitik, dass diese die klimapolitischen Anstrengungen nicht konterkariert. Der CBAM stellt hierbei ein zentrales Instrument dar. Er trägt dazu bei, dass die EU gleichzeitig offen für internationalen Handel sein und im heimischen Markt ambitionierte Klimapolitik betreiben kann, ohne dass eingesparte Emissionen in an-

dere Länder verschoben werden. Zusätzlich kann die verstärkte Aufnahme von Umweltklauseln in Handelsabkommen dazu beitragen, Zielkonflikte aufzulösen. Im besten Fall steht die Handelspolitik nicht nur nicht im Widerspruch zu klimapolitischen Zielen, sondern unterstützt diese aktiv. Im Zusammenspiel liegt die Chance darin, dass die EU gezielt darauf hinwirken kann, dass ihre Handelspartner selbst Emissionen einsparen und weniger fossile Brennstoffe fördern. Im besten Fall kann dies im Rahmen eines multilateralen Klimaclubs und/oder eines WTO-Abkommens zum Handel von Umweltgütern gelingen. Ergänzend können Handelsanreize im Rahmen bilateraler (Energie-)Partnerschaften genutzt werden, um die Dekarbonisierung in Partnerländern voranzutreiben.

REFERENZEN

- Abman, R., I. Bastiaens und M. Ruta (2021), »The Effectiveness of Environmental Provisions in US Trade Agreements«, *World Bank Policy Research Working Paper* 9601.
- Abman, R. und C. Lundberg (2020), »Does Free Trade Increase Deforestation? The Effects of Regional Trade Agreements«, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 7(1), 35–72.
- Baghdadi, L., I. Martinez-Zarzoso und H. Zitouna (2013), »Are RTA Agreements with Environmental Provisions Reducing Emissions?«, *Journal of International Economics* 90(2), 378–390.
- Baqee, D., J. Hinz, B. Moll, M. Schularick, F. Teti, J. Wanner und S. Yang (2023), »What if? The Effects of a Hard Decoupling from China on the German Economy«, *Kiel Policy Brief* Dezember.
- Brandi, C., J. Schwab, A. Berger und J.F. Morin (2020), »Do Environmental Provisions in Trade Agreements Make Exports from Developing Countries Greener?«, *World Development* 129, 104899.
- Copeland, B.R., J.S. Shapiro und M. Scott Taylor (2022), »Globalization and the Environment«, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Bd. 5, Elsevier, 61–146.
- Farrokhi, F. und A. Lashkaripour (2021), »Can Trade Policy Mitigate Climate Change?«, *mimeo*.
- Felder, S. und T. Rutherford (1993), »Unilateral CO₂ Reductions and Carbon Leakage: The Consequences of International Trade in Oil and Basic Materials«, *Journal of Environmental Economics and Management* 25(2), 162–176.
- Gerlagh, R. und O. Kuik (2014), »Spill or Leak? Carbon Leakage with International Technology Spillovers: A CGE Analysis«, *Energy Economics* 45, 381–388.
- Harstad, B. (2012), »Buy Coal! A Case for Supply-Side Environmental Policy«, *Journal of Political Economy* 120(1), 77–116.
- Harstad, B. (2024), »Trade and Trees«, *American Economic Review: Insights*, im Erscheinen.
- Korpar, N., M. Larch und R. Stöllinger (2022), »The European Carbon Border Adjustment Mechanism: A Small Step in the Right Direction«, *International Economics and Economic Policy* 20, 1–44.
- Larch, M. und J. Wanner (2017), »Carbon Tariffs: An Analysis of the Trade, Welfare, and Emission Effects«, *Journal of International Economics* 109, 195–213.
- Larch, M. und J. Wanner (2022), »The Consequences of Unilateral Withdrawals from the Paris Agreement«, *Kiel Working Paper* 2236.
- Linsenmeier, M., A. Mohommed und G. Schwerhoff (2023), »Global Benefits of the International Diffusion of Carbon Pricing Policies«, *Nature Climate Change* 13(7), 679–684.
- Morin, J.F., A. Dür und L. Lechner (2018), »Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set«, *Global Environmental Politics* 18(1), 122–139.
- Nordhaus, W.D. (2015), »Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy«, *American Economic Review* 105(4), 1339–1370.
- Sogalla, R. (2023), »Unilateral Carbon Pricing and Heterogeneous Firms«, *DIW Discussion Paper* 2060.

Isabella Gourevich, Dorothee Hillrichs und Camille Semelet

Indien – auf dem Weg in die Zukunft

Geopolitische Spannungen sind derzeit omnipräsent in Nachrichten und politischen Debatten. Vor diesem Hintergrund wirkt die BRICS-Erweiterung 2024 um mehrere autokratische Staaten wie Iran und Saudi-Arabien wie ein Punktgewinn für den chinesische »business first, values second«-Ansatz. Die große Anzahl Staaten, die ihr Interesse an der BRICS-Aufnahme bekundeten, zeugt von der Attraktivität dieses Ansatzes für Länder des globalen Südens. Diese sehen sich – zum Teil zu Recht – nicht adäquat in das weltwirtschaftliche System eingebunden und suchen nach neuen Wegen, ihre wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben.

Indien – das I in BRICS – sieht sich traditionell als Mittler zwischen politisch unterschiedlichen Nationen. Auch wenn das Land selbst in Spannungen verwickelt ist – international wie national – gilt es doch Vielen als Vertreter westlich-demokratischer Werte. Das Land hat zudem eine immense Bedeutung für die Weltwirtschaft und hat größtes Potenzial, wirtschaftlich an Bedeutung zu gewinnen. Mit einer Bevölkerung von über 1,4 Mrd. Menschen hat Indien 2023 China als bevölkerungsreichstes Land der Welt abgelöst.¹ Gemessen am BIP liegt es auf Platz 5 weltweit, und mit einer jährlichen Wachstumsrate von 7% übertraf Indien 2022 alle BRICS-Länder – einschließlich China. In den vergangenen Jahren ist Indien jedoch auch aus anderen Gründen in den Mittelpunkt gerückt. Seit die Welt während der Corona-Pandemie mit Lieferschwierigkeiten aus China zu kämpfen hatte, ist die Suche nach zusätzlichen Produktionsstandorten im Gange. Tech-Giganten wie Apple und Microsoft sind Vorreiter in Sachen Diversifizierung und beginnen, ihre Produktion in Indien auszubauen (Forbes 2023).

In diesem Artikel beleuchten wir die Integration Indiens in die Weltwirtschaft, um zu verstehen, welche Chancen Indien hat, sich als Produktionsstandort im globalen Wirtschaftskreislauf zu etablieren. Wir identifizieren zu Beginn unserer Analyse Sektoren, in denen Indien bereits heute als Lieferant unverzichtbar ist. Anschließend schlüsseln wir Indiens Handelsströme

und die Verflechtungen mit den BRICS-Ländern und der EU auf. Danach erörtern wir die jüngsten industrie- und handelspolitischen Strategien der indischen Regierung und zeigen, wo erste Erfolge in Handelsdaten sichtbar werden.

INDIENS ROLLE IM WELTHANDEL

Indien hat sich bereits in einer Reihe von Branchen weltweit einen Namen als Lieferant gemacht. Im Bereich der Dienstleistungen steht das Land weltweit an 14. Stelle der Exporteure, und bei den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) rangiert es laut OECD-Daten auf Platz 4. Der weltweite Nachfrageschub nach IKT-Dienstleistungen aufgrund der Corona-Pandemie ließ die indischen Dienstleistungsexporte zwischen 2019 und 2021² um 26% ansteigen, 20 Prozentpunkte mehr als die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in den zehn Jahren zuvor.

Im Warenhandel sind Indiens Exporte diversifizierter. Indien ist ein wichtiger Lieferant von sowohl Primär- als auch Luxusgütern. Das Land ist beispielsweise weltweit einer der größten Exporteure von Schmuck und Gewürzen. Gleichzeitig stammen mehr als 40% der weltweiten Ausfuhren von Eisen und unlegiertem Stahl sowie von Granit aus Indien. Eine wichtige Rolle spielt Indien außerdem für viele Entwicklungsländer bei der Versorgungssicherheit von Lebensmitteln und Medikamenten.

Indiens Bedeutung für Entwicklungsländer wurde im August 2023 deutlich als die Regierung mit einem Verbot von Reisausfuhren für negative Schlagzeilen sorgte. Die Regierung verteidigte die Maßnahme mit der Sorge um die heimische Ernährungssicherheit. Die dramatischen Folgen lassen sich mit einer Analyse weltweiter Handelsdaten (UN Comtrade) abschätzen. Diese zeigt, dass das Land 40% der weltweiten Reisausfuhren liefert. Insbesondere Entwicklungsländer in Subsahara-Afrika, der MENA-Region³ und Südasien

¹ Alle in diesem Absatz zitierten Daten entstammen der Weltbank-Datenbank (The World Bank, 2023c).

² Letztes Jahr mit verfügbaren Service-Daten in der OECD-BaTIS-Datenbank (OECD 2023).

³ Die MENA-Region umfasst die Staaten Nordafrikas sowie des Nahen Ostens.



Isabella Gourevich

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Dorothee Hillrichs, Ph.D.,

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Camille Semelet

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

Tab. 1

Bedeutung Indiens als Lieferant für verschiedene Regionen

Weltregion	Medikamente (HS 3004)			Reis (HS 1006)			Insektizide, Fungizide, Herbizide (HS4 3808)		
	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant
Ost-Asien & Pazifik	2	0	22	2	1	19	0	0	16
Europa & Zentral-Asien	0	0	7	0	0	23	0	0	7
Latein-Amerika & Karibik	3	0	30	0	0	10	0	0	11
Naher Osten & Nord-Afrika	0	0	6	12	6	20	1	0	13
Nord-Amerika	0	0	1	0	0	2	0	0	1
Süd-Asien	4	2	7	5	4	6	2	2	6
Sub-Sahara Afrika	18	3	48	19	11	45	0	0	29

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Anzahl der Länder aus jeder der sieben Weltregionen, für die Indien mehr als 50% oder 75% der Einfuhren der drei ausgewählten Produktgruppen ausmacht. Darüber hinaus ist in der dritten Spalte für jedes Produkt die Anzahl der Länder angegeben, für die Indien zu den fünf wichtigsten Lieferanten des jeweiligen Produkts gehört.

Quelle: UN Comtrade; Berechnungen des ifo Instituts.

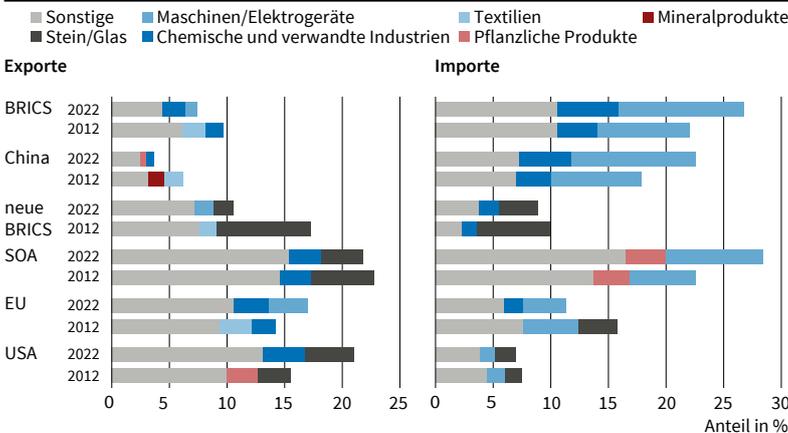
sind von indischen Handelsbeschränkungen betroffen. Wie Tabelle 1 beschreibt, liefert Indien in 38 (22) Ländern mehr als 50% (75%) der Reisimporte. Die Nachbarländer Bhutan und Nepal beziehen fast ihre gesamten Reisimporte aus Indien, während Sri Lanka mehr als 90% des Grundnahrungsmittels aus Indien importiert. Ein Konflikt dieser Art könnte in Zukunft häufiger auftreten, denn die wichtigsten Reisanbaugebiete liegen im Norden Indiens, in einer Region, für die Experten der Weltbank aufgrund des Klimawandels vermehrt schwerere Dürreperioden voraussagen (The World Bank 2023a). Investitionen in Anpassungsstrategien an den Klimawandel sind daher für Indien und den Rest der Welt von entscheidender Bedeutung.

Neben den Dienstleistungen und Primärgütern ist Indien ein wichtiger Akteur in der chemischen Industrie und verwandten Branchen. Auch diese Industrien stellen für die Ernährungssicherheit wichtige Güter wie Insektizide und Herbizide her. Darüber hinaus sind viele Länder bei der Versorgung mit Arzneimitteln von

Indien abhängig: 27 Länder weltweit geben mehr als 50% ihrer Arzneimittelausgaben für indische Produkte aus. Wie beim Reis befinden sich die meisten dieser Länder in Afrika südlich der Sahara: 18 von 48 Ländern in der Region beziehen mehr als die Hälfte der importierten Medikamente für den Einzelhandel aus Indien. Äthiopien, ein weiteres neues BRICS-Mitglied, bezieht 64% seiner Medikamentenimporte aus Indien. Im Nachbarland Eritrea liegt der Anteil Indiens sogar bei über 80%. Die Bedeutung Indiens als Arzneimittelieferant für den globalen Süden macht die Eigentumsrechte zu einem strittigen Thema in den laufenden Abkommens-Verhandlungen zwischen der EU und Indien. Während europäische Pharmaunternehmen auf die Bedeutung strenger Patentgesetze hinweisen, um die hohen Vorabinvestitionen in Forschung und Entwicklung finanzieren zu können, warnen Nichtregierungsorganisationen, dass eine Einschränkung der indischen Produktion von Generika schwerwiegende Auswirkungen auf die medizinische Versorgung in den Entwicklungsländern haben würde.

Abb. 1

Mit China als Rückgrat des indischen Handels weitet Indien seine Ausfuhren von Maschinen und chemischen Erzeugnissen auf westliche Märkte aus



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt den relativen Anteil der von Indien exportierten (links) und importierten (rechts) Produkte mit verschiedenen Partnern als Prozentsatz der gesamten indischen Exporte/Importe in den Jahren 2012 und 2022, ohne Öl. Bei den verschiedenen Partnern handelt es sich um die BRICS-Länder (Brasilien, China, Russland und Südafrika), China allein, die neuen BRICS-Mitglieder (Argentinien, Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate), die Länder Südostasiens (SOA) ohne China, die EU27 und die USA. Für jeden Partner zeigen die Balken proportional die Bedeutung der beiden wichtigsten gehandelten Produktkategorien und fassen den Rest in der Kategorie »Sonstige« zusammen.

Quelle: UN Comtrade 2023; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

HANDELSVERFLECHTUNGEN MIT BR(I)CS UND DER EU

Für Indien selbst spielen die erweiterten BRICS, die EU und die USA die Hauptrollen als Lieferanten und Absatzmärkte. Unsere Analyse zeigt, dass diese Handelsbeziehungen von wenigen Sektoren dominiert werden. Der Handel mit den BRICS-Staaten spielt in Indiens Wirtschaftslandschaft insbesondere durch das Ölgeschäft eine zentrale Rolle. In den vergangenen zwei Jahrzehnten war Rohöl das wichtigste Importprodukt, das seit 2005 stets 9 bis 14% der Gesamtimporte ausmacht. Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) liefern rund die Hälfte der indischen Rohölimporte. Im Jahr 2022 stieg der Importanteil auf 20%, parallel zum Exportanteil von raffiniertem Öl, eine wahrscheinliche Folge der westlichen Sanktionen gegen Russland.⁴

⁴ UN Comtrade 2023, Berechnungen des ifo Instituts.

Abgesehen von Mineralöl sind China und die VAE die wichtigsten Partner Indiens innerhalb der erweiterten BRICS. Im Jahr 2022 entfiel auf die BRICS-Staaten mehr als ein Viertel der Gesamteinfuhren Indiens (vgl. Abb. 1). Indiens Einfuhren aus China sind seit 2001 stetig gestiegen und erreichten 2022 fast 50 Mrd. US-Dollar. Die Ausfuhren nach China werden von Maschinen, elektrischen Produkten und Chemikalien dominiert. Landwirtschaftliche Erzeugnisse machen 30 % der indischen Exporte nach China aus. Obwohl Indien und die Vereinigten Arabischen Emirate nach wie vor enge Beziehungen unterhalten, sogar ein neues Handelsabkommen geschlossen haben, sind Indiens Ausfuhren dorthin – ebenso wie nach China – seit 2009 rückläufig.

Auch der Handel mit der EU hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Indien hat seine Maschinen- und Chemieexporte ausgeweitet und den Anteil einfacher Agrarprodukte und Textilien reduziert. Parallel sank der Anteil der EU an den indischen Exporten von 23 % im Jahr 1995 auf 14,4 % im Jahr 2012, erholte sich in den vergangenen Jahren nur langsam und lag im Jahr 2022 bei 17 %. Die jüngste Erholung der Ausfuhren in die EU ist hauptsächlich auf Exporte von Chemikalien, Maschinen und Elektronik in die Niederlande, Belgien, Frankreich und Italien zurückzuführen. Die Entwicklung des Handels zwischen Indien und der EU in den 2000er Jahren spiegelt die globale Verlagerung der Wertschöpfungskette im Textilsektor nach Süd- und Südostasien wider. Die Lieferungen von Rohstoffen und Intermediärgütern der Textilindustrie wie Baumwolle und Garn machten in den 1990er Jahren über 35 % der Ausfuhren in die EU aus (wovon über 30 % nach Deutschland gingen) und fielen bis 2022 auf 13 %.

Die EU hat auch als Lieferant für Indien an Bedeutung verloren. Ihr Anteil am indischen Importvolumen ist von 29 % in den 1990er Jahren auf 12 % im Jahr 2022 gesunken. Die einst führenden EU-Exporteure von Edelsteinen und Maschinen auf den indischen Markt, Belgien beziehungsweise Deutschland, haben ihre Ausfuhren innerhalb von 20 Jahren um mehr als die Hälfte reduziert.

Im Gegensatz zum Verarbeitenden Gewerbe sind die Exportmuster bei den Dienstleistungen recht konstant. Indiens Exporte werden von IKT- und Unternehmensdienstleistungen dominiert. Zwischen 2005 und 2021 stieg der Anteil der IKT an den weltweiten Dienstleistungsexporten Indiens von 32 % auf 36 %. Unternehmensdienstleistungen wuchsen um 16 % und machen 41 % der gesamten indischen Dienstleistungsexporte weltweit aus.⁵ Die USA sind mit einem Anteil von 15 % an den Gesamtexporten Indiens wichtigstes Zielland für Dienstleistungen. An zweiter und dritter Stelle stehen Großbritannien und China, auf die etwa 8 % beziehungsweise 5 % der indischen Dienstleistungsexporte entfallen. Indien steht zunehmend im

Wettbewerb mit China, wo der Anteil der IKT-Dienstleistungsexporte von 3 % im Jahr 2005 auf 19 % im Jahr 2021 gestiegen ist.

PRODUKTIONSSTANDORT INDIEN: MODIS PLAN BIS 2047

Seit dem Amtsantritt von Premierminister Narendra Modi im Jahr 2014 arbeitet die Regierung an der Förderung des Verarbeitenden Gewerbes. Erklärtes Ziel des Premiers ist, dass Indien zum 100-jährigen Bestehen 2047 zur Gruppe der einkommensstärksten Länder zählt (Modi 2023). Seine Regierung verfolgt dafür eine dreigleisige Strategie, die (1) eine starke staatliche Unterstützung des Verarbeitenden Gewerbes, (2) einen einheitlichen Binnenmarkt und (3) eine stärkere Öffnung für den internationalen Handel und ausländische Direktinvestitionen (ADI) vorsieht. Dabei steht Indien jedoch vor einem Balanceakt, die heimische Wirtschaft mit Subventionsprogrammen zu stärken und gleichzeitig die geltenden WTO-Regeln einzuhalten.

Drei-Säulen-Strategie

Säule eins subventioniert im Inland produzierte Waren. Die 2014 gestartete »Make in India«-Kampagne zielte vornehmlich auf ausländische Investitionen ab. Komplementär dazu kam 2016 die Einführung der »nationalen Politik für geistige Eigentumsrechte« (NIPR) (WTO 2021). Im Jahr 2020 folgte das Programm »Atmanirbhar Bharat Abhiyaan«, bei der das sogenannte Production-Linked Investment Scheme im Mittelpunkt steht. All diese Programme sollen die globale Wettbewerbsfähigkeit des indischen Verarbeitenden Gewerbes verbessern.

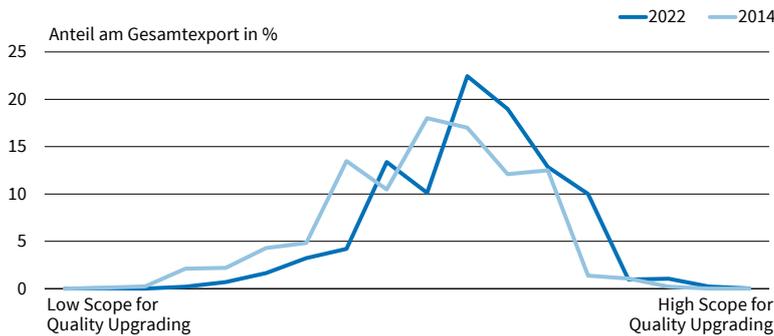
Säule zwei, die Schaffung eines Binnenmarkts innerhalb Indiens, war und ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Lange Zeit behinderten komplexe lokale Abgaben und eine unzureichende Infrastruktur den Handel zwischen verschiedenen Bundesstaaten. Die Einführung einer landesweiten Waren- und Dienstleistungsteuer im Jahr 2017 und erhebliche Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur haben zuletzt den Weg für einen robusten indischen Binnenmarkt geebnet (The Economist 2022).

Die dritte Säule betrifft die Einbindung indischer Unternehmen in den internationalen Handel. Im Frühjahr 2023 kündigte die indische Regierung ihre neueste Strategie an, die auf den bisherigen Rhythmus von 5-Jahres-Plänen verzichtet und auf Anpassungsfähigkeit und Langfristigkeit ausgelegt ist. Sie fördert den Handel über elektronische Plattformen und setzt Anreize auf Distriktebene, lokale Exportpotenziale zu identifizieren. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen könnten von diesen Komponenten profitieren. Darüber hinaus enthält die Strategie Sonderbestimmungen für die Einfuhr von Investitionsgütern wie Maschinen und Anlagen. Diese sind besonders wichtig,

⁵ OECD- Daten, Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2

Indische Exporte verlagern sich auf Produkte mit Potenzial zur Qualitätsverbesserung



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt das Potenzial für Qualitätsverbesserungen innerhalb der indischen Exporte, gemessen an der Qualitätsleiter. Jedem Produkt ist eine Quality Ladder zugeordnet, die die Möglichkeit der vertikalen Differenzierung eines Produkts darstellt. Eine höhere Ladder zeigt an, dass die Möglichkeiten zur Qualitätsdifferenzierung für ein bestimmtes Produkt groß sind, während das Gegenteil für niedrige Ladder gilt. Bei Gütern mit größerem Spielraum für eine Qualitätsdifferenzierung handelt es sich wahrscheinlich um komplexere Produkte mit höherer Wertschöpfung.

Quelle: Khandelwal (2010) und UN Comtrade; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

um den indischen Fertigungssektor zu modernisieren. Auch die Qualität der Produkte kann mit Hilfe moderner Technologien gesteigert werden.

Vielversprechende Anzeichen

Die kontinuierlichen Bemühungen der Regierung Modi tragen bereits Früchte. Die ADI-Zuflüsse sind nach Angaben der Weltbank zwischen 2014 und 2019 um beachtliche 44% gestiegen (The World Bank 2023b), ein wesentlicher Schritt zu einer tieferen Integration in globale Wertschöpfungsketten (Liu et al. 2021). Die zunehmende Bedeutung von Maschinen und Chemikalien bei den Exporten und Importen unterstreichen Indiens Entwicklung. Darüber hinaus hat sich die Zusammensetzung des indischen Exportwarenkorbs zwischen 2014 und 2022 allmählich in Richtung Produkte mit größerem Potenzial zur Qualitätsdifferenzierung verschoben (vgl. Abb. 2). Dies deutet auf eine Entwicklung hin zu komplexeren Gütern hin. Des Weiteren sind die Durchschnittswerte pro Einheit (unit values), die ein Indikator für die Qualität differenzierbarer Waren sind, für viele Produkte gestiegen.

Indiens Handelspolitik

Indien ist seit 1995 Mitglied der WTO, hat aber seitdem nur wenige Handelsabkommen ratifiziert und verfügt daher noch über vergleichsweise hohe tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Der Durchschnittszoll auf landwirtschaftliche Erzeugnisse liegt bei 49%, während auf nicht-landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Regel Einfuhrzölle von etwa 9% erhoben werden (WTO 2021). Diese durchschnittlich angewandten Zölle liegen deutlich unter den Höchstzöllen, die Indien handelsrechtlich von WTO-Mitgliedern verlangen dürfte (113% für landwirtschaftliche Erzeugnisse, 36% für nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse). Die Diskrepanz lässt Indiens Handelspolitik viel Spielraum und macht diese daher schwer vorhersagbar. Nichtsdesto-

trotz unterhält das Land Handelsbeziehungen mit den meisten Ländern weltweit. Indiens Exportanteil am BIP ist seit der ersten Handelsliberalisierung Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen, erreichte 2013 einen Höchststand von 25% und lag 2022 bei 21%.⁶

Verhandlungen Indien-EU-Handelsabkommen

Nach einem Jahrzehnt ohne Handelsabkommen hat die indische Regierung Abkommen mit Mauritius (2021), Australien und den VAE (beide 2022) ratifiziert (WTO 2023). Weitere Verhandlungen sind im Gange. Insbesondere die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der EU im Juni 2022 sind von hoher Bedeutung. Eine erste Verhandlungsrunde zwischen 2007 und 2013 war gescheitert. Um die Erfolgsaussichten dieses Mal zu erhöhen, wurde das, was normalerweise Teil eines umfassenden Abkommens ist, aufgeteilt: Die beiden Parteien verhandeln drei separate Abkommen über Handel, Investitionsschutz und geografische Angaben. Dennoch wird eine Einigung nicht leicht zu erreichen sein. Indien, das 2022 im Yale Environmental Performance Index den letzten Platz belegte, hat Schwierigkeiten, die hohen Nachhaltigkeitsanforderungen der EU im Rahmen des EU Green Deal zu erfüllen. Die EU beklagt darüber hinaus Indiens schwache Arbeitsschutzgesetze, und Menschenrechtsorganisationen kritisieren Indien ebenfalls in mehreren Punkten (Human Rights Watch 2023). Indien wiederum ist besorgt, dass eine Überschwemmung seines Markts mit hoch subventionierten europäischen Agrarprodukten zahlreiche Kleinbauern und Landwirte in Bedrängnis bringen könnte. Zudem befürchtet die Modi-Regierung, dass kleine und mittelständische Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe noch nicht in der Lage sind, mit europäischen Anbietern zu konkurrieren.

Während die beiden Parteien in vielen Punkten weit voneinander entfernt zu sein scheinen, ist der Erfolgsdruck für beide Seiten groß. Indien braucht die europäischen Zulieferer, um sein Verarbeitendes Gewerbe voranzubringen, während Europa nicht auf den indischen Markt verzichten kann. Für Indien ist eine tiefere Integration in die Weltwirtschaft notwendig, wenn es bis 2047 den Status eines Industrielandes erreichen will. Auch werden Fachkräfte in den Bereichen IT und Technik in der EU dringend benötigt und eine Vereinfachung der Visavergabe im Rahmen eines Handelsvertrags wäre sinnvoll. Sollten die Verhandlungen scheitern, steht die indisch-europäische geopolitische Partnerschaft zunehmend auf dünnerem Eis.

AUSBLICK

Vor dem Hintergrund globaler geopolitische Spannungen sowie der Bewegung hin zu Diversifizierung von Produktionsstandorten, gewinnt Indien an Bedeutung. Das Land ist schon heute ein wichtiger Akteur im

⁶ World Development Indikatoren (The World Bank 2023c).

Dienstleistungssektor und spielt eine entscheidende Rolle für die Pharma- und Lebensmittelsicherheit des globalen Südens. Eine Mischung aus gezielten Subventionen und Handelsabkommen soll Indien nun den Weg zu einem weltweiten Zentrum der Verarbeitenden Industrie ebnen. Erste Erfolge sind sichtbar: Der Anteil von Maschinen in Indiens Exporten wächst und die Qualität der Waren im Allgemeinen steigt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist China zu Indiens wichtigstem Handelspartner avanciert, während der Anteil der EU am indischen Handel seit den 1990er Jahren zurückgegangen ist. Seit 2022 verhandeln Indien und die EU wieder über ein Handelsabkommen. Ein Erfolg scheint schwer erreichbar, ist aber unerlässlich für beide Seiten. Auf Seiten der EU werden die Handelsverhandlungen mit Indien einmal mehr zeigen, zu welchen ökologischen und sozialen Kosten geopolitische Allianzen geschmiedet werden.

Die laufenden Reformbemühungen Indiens signalisieren einen positiven Kurs in Richtung wirtschaftliche Entwicklung. Während die Ausrichtung der indischen Reformen ermutigend ist, muss das Land seine Verlässlichkeit als fairer Akteur im globalen Handel noch unter Beweis stellen. Strategien zur Anpassung an den Klimawandel sind dringend erforderlich, um die weltweite Nahrungsmittelversorgung zu sichern, aber auch um den wachsenden Produktionssektor vor drohenden Unwetterereignissen zu schützen.

REFERENZEN

Forbes (2023), »Why Apple is Manufacturing the iPhone 15 in India«, Editor's Pick 17. August, verfügbar unter: <https://www.forbes.com/sites/irenebenedicto/2023/08/17/why-apple-is-manufacturing-the-iphone-15-in-india/>, aufgerufen am 19. November 2023.

Human Rights Watch (2023), »World Report«, verfügbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/india>, aufgerufen am 19. November 2023.

Khandelwal, A. (2010), »The Long and Short (of) Quality Ladders«, *The Review of Economic Studies* 77 (4), 1450-1476.

Liu, Y., C.Z. Qiang und V. Steenbergen (2021), »Foreign Direct Investment and Global Value Chains«, in: Y. Liu, C.Z. Qiang und V. Steenbergen (Hrsg.), *An Investment Perspective on Global Value Chains*, World Bank, 29-61.

Modi, Narendra (2022), »PM Modi addresses DPIIT webinar on »Make in India for the World«, *Homepage by Indian Prime Minister Narendra Modi*, 22. März, verfügbar unter: <https://www.narendramodi.in/text-of-prime-minister-narendra-modi-s-address-at-post-budget-webinar-on-%E2%80%98make-in-india-for-the-world--560437>, aufgerufen am 17. November 2023.

OECD (2023), »OECD-WTO Balanced Trade in Services (BaTIS) dataset«, OECD iLibrary, verfügbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/data/oecd-statistics-on-international-trade-in-services_tis-data-en, aufgerufen am 17. November 2023.

The Economist (2022), »India is likely to be the world's fastest-growing big economy this year – Can the expansion continue?«, *The Economist Briefing*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.economist.com/briefing/2022/05/14/india-is-likely-to-be-the-worlds-fastest-growing-big-economy-this-year>, aufgerufen am 17. November 2023.

The World Bank (2023a), »Climate Knowledge Portal«, verfügbar unter: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/india/extremes>, aufgerufen am 19. November 2023.

The World Bank (2023b), »Foreign Direct Investment, Net Inflows (% of GDP) – India«, *The World Bank Data*, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=IN>, aufgerufen am 17. November 2023.

The World Bank (2023c), »World Development Indicators«, *The World Bank Data*, verfügbar unter: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, aufgerufen am 17. November 2023.

United Nations (2023), »The United Nations Comtrade Database«, verfügbar unter: <https://comtradeplus.un.org>, aufgerufen am 17. November 2023.

World Trade Organization (WTO) (2021), »Trade Policy Review: India, WTO Secretariat Executive Summary January 2021«, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s403_sum_e.pdf, aufgerufen am 17. November 2023.

World Trade Organization (WTO) (2023), »RTA Tracker«, *Regional Trade Agreements Database*, verfügbar unter: <http://rtais.wto.org/UI/Public-MaintainRTAHome.aspx>, aufgerufen am 17. November 2023.

Yale University (2023), »Environmental Performance Index«, verfügbar unter: <https://epi.yale.edu/>, aufgerufen am 19. November 2023.

Timo Walter

Indien im Aufschwung – neuer Impulsgeber für die deutsche Wirtschaft?

Indien erfährt derzeit einen rasanten Bedeutungszuwachs – der Subkontinent wird politisch als auch wirtschaftlich zu einem immer wichtigeren weltweiten Akteur und entwickelt sich zu einem immer attraktiveren Markt. Die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt weist hohe Wachstumsraten auf und ist seit dem Jahr 2023 das bevölkerungsreichste Land, mit einer durchschnittlich sehr jungen Bevölkerung und entsprechend schnell wachsendem Arbeitskräftepotenzial. Die indische Handelspolitik ist allerdings traditionell eher verschlossen und restriktiv gegenüber ausländischem Handel und Investitionen.

Wie sich eine Öffnung Indiens in Verbindung mit hohen indischen Wachstumsraten auf die deutsche Wirtschaft auswirken würde, hat Deloitte Economic Research anhand verschiedener Szenarien untersucht.¹ Diese

¹ Die Berechnungen basieren auf dem Mehrländer- und Mehrsektoren-Gleichgewichtsmodell von GTAP mit 190 Ländern und 65 Branchen. Dies ermöglicht eine quantitative Analyse der langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen einer verstärkten Handelsintegration zwischen Deutschland und Indien.



Dr. Timo Walter

ist Senior Economist bei Deloitte Economic Research.

basieren auf unterschiedlichen Wirtschaftswachstumsraten für Indien und verschiedenen Graden der Handelsliberalisierung. Die Szenarien reichen vom Status quo (bei dem keine Handelsliberalisierung stattfindet) über eine bilaterale Zollsenkung zwischen der EU und Indien bis hin zu einer weitreichenden Handelsliberalisierung, bei der neben den Zöllen auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse harmonisiert werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine tiefe Handelsintegration merkliche Auswirkungen auf das deutsche Wachstum hätte. Wenn die indische Wirtschaft weiterhin wie in den vergangenen Jahren wächst und der Handel tiefgehend liberalisiert wird, würde das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) langfristig um zusätzliche 0,17% wachsen.² Aus Industriesicht würde vor allem der deutsche Maschinenbau stark profitieren, und die Exporte nach Indien würden allgemein um mehr als 5 Mrd. US-Dollar auf lange Frist steigen. Auf indischer Seite würden die Exporte nach Deutschland im Textilsektor, aber auch im Bereich der Unternehmensdienstleistungen und in der chemischen Industrie deutlich zunehmen.

INDIENS RASANTES WIRTSCHAFTSWACHSTUM STÄRKT WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN MIT DEUTSCHLAND

Das indische Wirtschaftswachstum ist hoch, aktuell ist Indien mit einer Wachstumsrate von 7,2% im Jahr 2022 die am schnellsten wachsende (größere) Volkswirtschaft. Auch auf lange Sicht ist Indien stark gewachsen. Seit der Finanzkrise im Jahr 2009 konnte Indien ein hohes Wirtschaftswachstum mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 6,1% erzielen (Weltbank 2023a). Berechnungen zufolge wird das durchschnittliche BIP-Wachstum Indiens bis zum Ende des Jahrzehnts 6,5% betragen.³ Wettbewerbsvorteile hat Indien in den sich dynamisch entwickelnden Dienstleistungsbranchen, insbesondere im IT-Sektor. Darüber hinaus ist die junge Bevölkerung⁴ in Verbindung mit einem relativ niedrigen Lohnniveau ein wichtiger Wachstumstreiber. So drängen Schätzungen zufolge jedes Jahr bis zu zehn Mio. junge Menschen neu auf den indischen Arbeitsmarkt (BMZ 2023).

Von diesem beträchtlichen Wirtschaftswachstum profitiert Deutschland insbesondere durch den Anstieg der indischen Nachfrage. So exportierte Deutschland im Jahr 2022 Waren und Dienstleistungen im Wert von 16 Mrd. US-Dollar nach Indien. Dies entspricht einer mehr als siebenfachen Steigerung

der Exporte in den vergangenen zwanzig Jahren.⁵ Dabei exportierte Deutschland vor allem in die Industriezweige Maschinen, Kraftfahrzeugteile, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse (Trading Economics 2023a). Andererseits sind die Exporte aus Indien nach Deutschland deutlich geringer (ca. 10 Mrd. US-Dollar), was zu einem Handelsdefizit auf indischer Seite führt. Die wichtigsten Exportgüter sind Textilien, Maschinen, Kraftfahrzeugteile, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse (Trading Economics 2023b).

Dass der indische Markt für deutsche Unternehmen weiter an Relevanz gewinnt, bestätigen auch die Ergebnisse der aktuellen Deloitte CFO-Umfrage vom Herbst 2023 (Deloitte 2023). So betrachten 41% der exportorientierten Unternehmen Indien mittelfristig – also in den kommenden drei bis fünf Jahren – als eine hohe Investitionspriorität. Damit liegt Indien nur knapp hinter Deutschland und den USA. Bereits jetzt ist Deutschland für Indien eine wichtige Bezugsquelle ausländischer Direktinvestitionen. So haben deutsche Unternehmen in Indien erhebliche Investitionen in verschiedenen Sektoren wie der Automobilindustrie, dem Maschinenbau, der Chemie getätigt (Invest India 2023). Gleichzeitig erweiterten indische Unternehmen ihre Investitionen in Deutschland, insbesondere in Sektoren wie Software-Dienstleistungen, Pharmazutika und der Automobilbranche (Deutsche Vertretung in Indien 2023).

Allerdings bestehen nach wie vor hohe Handelshemmnisse: So erhebt Indien einen hohen Durchschnittszoll von 9,8% gegenüber der EU, während der Zollsatz der EU gegenüber Indien nur 1,4% beträgt (GTAP 2023). Auch herrschen in Indien noch relativ hohe, nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Derzeit gibt es eine Initiative im Handel zwischen der EU und Indien, die darauf abzielt, Zölle zu senken, Hindernisse für Unternehmen zu beseitigen und die Märkte auch für Dienstleistungen zu öffnen (Europäische Kommission 2023). Die aktuellen Verhandlungen laufen seit Sommer 2022. Um das wirtschaftliche Potenzial auszuschöpfen und Wachstumseffekte zu generieren, drängt vor allem die deutsche Seite auf einen baldigen Abschluss des Abkommens (Handelsblatt 2023).

SIGNIFIKANTES POTENZIAL DURCH TIEFGREIFENDE HANDESLIBERALISIERUNG

Ein mögliches Abkommen eröffnet neue wirtschaftliche Perspektiven und würde das deutsche Wirtschaftswachstum fördern. Tabelle 1 zeigt, wie Deutschland bei unterschiedlichen Wachstumsraten von Indien auf lange Sicht wachsen könnte.⁶ Der größte Effekt bestünde bei der Abschaffung von Zöllen und beim gleichzeitigen Abbau nicht-tarifärer Maßnahmen zwi-

² Wie bei anderen Simulationsrechnungen ist es wichtig zu berücksichtigen, dass das Handelsmodell ein statisches Gleichgewichtsmodell ist und dass der sogenannte Schock, z. B. durch die Handelsliberalisierung, im Modell einen Niveaueffekt und keine Wachstumsrate verursacht. Bis zum Erreichen des neuen wirtschaftlichen Gleichgewichts kann ein Anpassungseffekt von zehn Jahren angenommen werden (Baur et al. 2023).

³ Berechnung von Deloitte Economic Research auf der Grundlage von Oxford Economics.

⁴ Das Durchschnittsalter der indischen Bevölkerung lag im Jahr 2021 bei 27,6 Jahren, verglichen mit 44,9 Jahren in Deutschland (UN 2023).

⁵ Deutschland verzeichnete bis 2010 einen starken Anstieg der Exporte nach Indien, dann folgte ein Abschwung bis 2016, ehe die deutschen Exporte nach Indien wieder anzogen.

⁶ Zeile 3 der Tabelle betrachtet die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums ohne Handelsliberalisierung in Indien.

Tab. 1

Auswirkungen der Handelsliberalisierung und Wachstumseffekte Indiens auf die deutsche Wirtschaft

	Zusätzliches BIP-Wachstum Deutschland in %		
	Bei 5% Wachstum Indien	Bei 7% Wachstum Indien	Bei 9% Wachstum Indien
Zollabschaffung + Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen	0,16	0,17	0,18
Zollabschaffung	0,04	0,05	0,06
Kein Abbau von Handelshemmnissen	0,03	0,04	0,05

Quelle: Deloitte Economic Research (2024).

schen Indien und der EU, was europäischen Unternehmen den Zugang zum indischen Markt erheblich erleichtern würde. Ausgehend von dieser Annahme und unter der Annahme eines starken indischen Wachstums von 9%⁷ würde Deutschland auf lange Sicht von einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von 0,18% profitieren. Unter der Prämisse, dass das indische Wachstum wie im Jahr 2022 bei 7% liegt, würde das Wachstum mit 0,17% etwas geringer ausfallen.⁸

Würden nur die Zölle zwischen der EU und Indien abgebaut, so hätte dies relativ geringe Auswirkungen auf das Wachstum. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zölle bereits relativ niedrig liegen, insbesondere bei der EU. Wenn keine weitere Handelsliberalisierung stattfindet, würde bei einer für indische Verhältnisse niedrigen Wachstumsrate von 5% (wie es 2011 und 2012 der Fall war) das deutsche BIP um zusätzliche 0,03% wachsen. Bei einem gewöhnlichen Wachstum von 7%, würde das deutsche BIP langfristig um 0,04% steigen. Im Falle eines hohen indischen Wachstums von 9%, wie es unmittelbar nach der Corona-Pandemie zu beobachten war, würde das zusätzliche Wachstum etwa 0,05% entsprechen.

Um diese Ereignisse in einen Kontext zu stellen, lohnt sich ein Vergleich mit China. Bei einer ähnlich hohen Wachstumsrate von 9% in China würde das BIP in Deutschland um 0,8% wachsen. Das liegt daran, dass China enger mit Deutschland verflochten ist. So haben deutsche Unternehmen erhebliche Investitionen auf dem chinesischen Markt getätigt und sind durch lokale Tochtergesellschaften und Joint Ventures stark vertreten. Diese Einbindung in chinesische Lieferketten erhöht die Abhängigkeit Deutschlands von Veränderungen des chinesischen Wirtschaftswachstums.

Die deutsch-indischen Beziehungen sind in Umfang und Tiefe nicht so umfangreich wie die mit China. Obwohl der indische Markt wächst, ist er vergleichsweise kleiner als der chinesische. Auch wenn es im Falle Indiens in bestimmten Sektoren Überschneidungen gibt, ist der Grad der Komplementarität zwischen den deutschen Ausfuhren und der indischen Nachfrage relativ gering. Folglich hat das indische Wirtschaftswachstum einen verhältnismäßig geringeren direkten Einfluss auf die deutsche Wirtschaft.

⁷ Dies ist vergleichbar mit dem Wirtschaftswachstum in China von seinem Beitritt zur WTO im Jahr 2001 bis zur Finanzkrise oder dem BIP-Wachstum in Japan in den 1960er Jahren.

⁸ Die Größe der BIP-Effekte entspricht in etwa dem von vergleichbaren Handelsabkommen wie in Walter (2022).

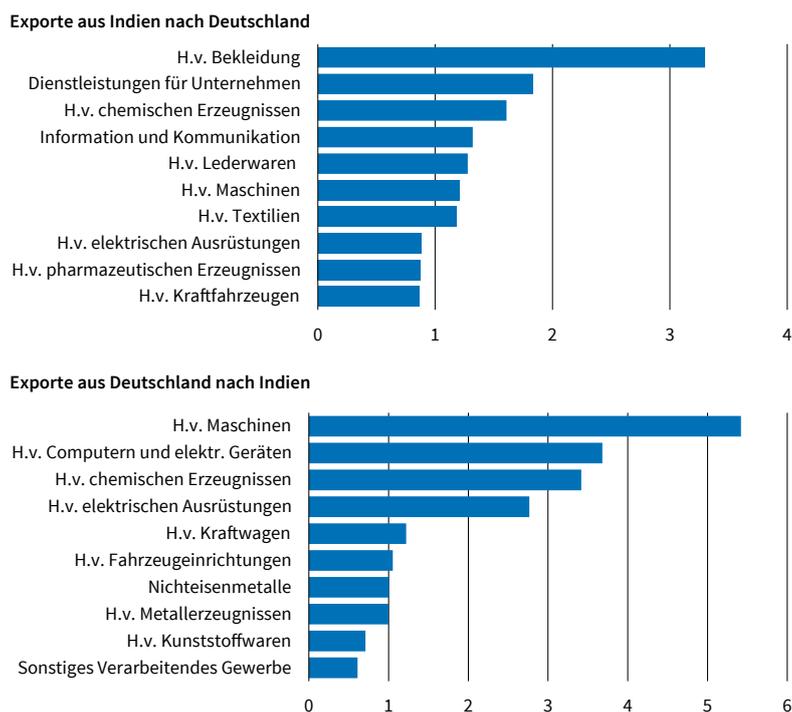
Ein Abkommen kann jedoch zu einer engeren wirtschaftlichen Integration beitragen.

VERARBEITENDE INDUSTRIE WÜRDEN VON DER LIBERALISIERUNG INDIENS BESONDERS PROFITIEREN

Abbildung 1 veranschaulicht die Auswirkungen einer tiefgreifenden Handelsliberalisierung auf die bilateralen Exporte bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 7%. Der bei weitem größte Anstieg der indischen Exporte nach Deutschland betrifft den Textilsektor. Hier würden Textilien im Wert von 3,3 Mrd. US-Dollar aus Indien nach Deutschland exportiert werden. Aber auch im Bereich der Unternehmensdienstleistungen würden zusätzliche Exporte in Höhe von 1,8 Milliarden US-Dollar generiert. Weiter würden die chemische Industrie sowie der Informations- und Kommunikationssektor deutlich mehr indische Exporte nach Deutschland verzeichnen.

Auf deutscher Seite nehmen die Maschinenexporte nach Indien signifikant zu; der Anteil der Exporte

Abb. 1
Bilaterale Exporte auf Branchenebene
Veränderung in Mrd. US-Dollar

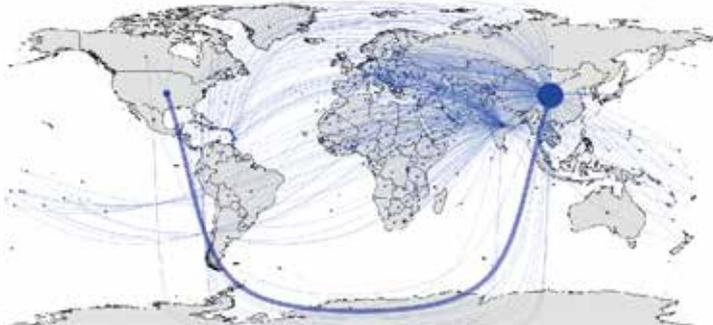


H.v. = Herstellung von.
Quelle: Deloitte Economic Research (2024).

© ifo Institut

Abb. 2

Weltweite Warenexporte von Indien und China in 2022



Anmerkung: Das Schaubild zeigt die globalen Exportverbindungen von Indien und China für das Jahr 2022. Die Knotengröße für Indien und China entspricht dem jeweiligen Exportvolumen. Die Breite der Verbindungen hängt vom Exportvolumen in das jeweilige Land ab. Eine breitere Verbindung weist auf ein höheres Exportvolumen hin. Quelle: UN Comtrade (2023); Visualisierung von Deloitte Economic Research.

nach Indien würde durch die Handelsliberalisierung um 5,4 Mrd. US-Dollar steigen. Auch die Computer-, Chemie- und Elektronikindustrie würde davon profitieren und den Absatz ihrer Waren und Produkte nach Indien erheblich erhöhen.

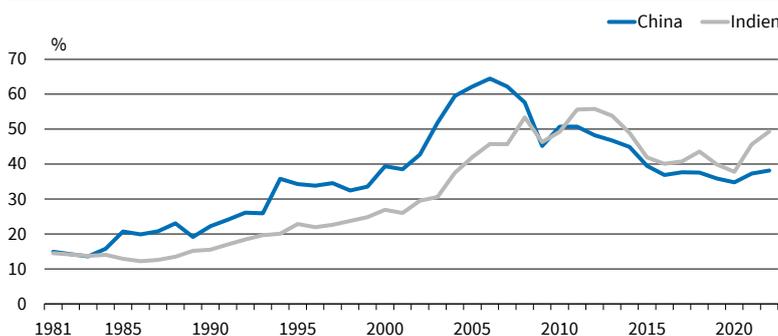
Die Öffnung Indiens wirkt sich nicht nur direkt auf die Exporte aus, auch die nachgelagerte Industrie ist von der Handelsliberalisierung betroffen. Der Anstieg der Exporte erhöht beispielsweise die Nachfrage nach Produkten, die zur Herstellung von Exportgütern verwendet werden. So wirkt sich etwa der starke Anstieg der Exporte des deutschen Maschinenbaus auf die Nachfrage in bestimmten Branchen aus. Innerhalb des Maschinenbaus wird eine zusätzliche Nachfrage von 310 Mio. US-Dollar generiert. Aber auch in der Computerindustrie (107 Mio. US-Dollar) oder in der Herstellung von Metallerzeugnissen (90 Mio. US-Dollar) würde die Nachfrage allein durch die erhöhten Exporte im Maschinenbau deutlich zunehmen.

KANN INDIEN CHINA FÜR DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT ERSETZEN?

Aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik Indiens und der zunehmenden geopolitischen Spannungen mit China stellt sich die Frage, ob Indien für deutsche Unternehmen den chinesischen Markt zumindest kompensieren kann.

Abb. 3

Entwicklung der Handelsoffenheit von Indien und China^a



^a Die Handelsoffenheit wird hier anhand der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum BIP gemessen. Quelle: Weltbank (2023).

© ifo Institut

Die Größe der Absatzmärkte und das Marktpotenzial spielen eine wichtige Rolle für die Entfaltungsmöglichkeiten der deutschen Unternehmen, vor allem derjenigen, die stark exportorientiert sind. Anhand des BIP lässt sich erkennen, dass der chinesische Markt für deutsche Unternehmen allein aufgrund seiner Größe nach wie vor sehr wichtig ist. Mit einem BIP von 18 Bio. US-Dollar im Jahr 2022 ist China mehr als fünfmal so groß wie der indische Markt mit einem BIP von 3,4 Bio. US-Dollar. Es ist daher davon auszugehen, dass Indien China auch bei höherem Wirtschaftswachstum in absehbarer Zeit nicht in der Höhe des BIP überholen wird und der chinesische Markt auch in Zukunft eine wichtige Rolle für deutsche Unternehmen spielen wird.

Hinzu kommt, dass China weiterhin stark in die Weltwirtschaft und die internationale Arbeitsteilung integriert ist. Dies wird durch die in Abbildung 2 dargestellte Verflechtung der Exportströme deutlich. Gemessen an den weltweiten Warenexporten behauptete sich China im Jahr 2022 mit Ausfuhren im Wert von 3,3 Bio. US-Dollar als größter Exporteur der Welt. Indien hingegen liegt mit Warenexporten im Wert von 0,4 Bio. US-Dollar auf Platz 17. Anders sieht es zum Beispiel bei den Dienstleistungsexporten aus. Hier ist China mit 0,37 Bio. US-Dollar der viertgrößte Exporteur und Indien liegt mit 0,31 Bio. US-Dollar relativ dicht dahinter auf Platz 7 (Weltbank 2023b).

Auch wenn daher eine kurzfristige Kompensation durch Indien schwierig ist, hätte eine engere Verflechtung durchaus merkliche positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Es gibt auch positive Anzeichen dafür, dass sich Indien öffnet. Das zeigt ein Blick auf die Handelsoffenheit, d. h. die Beteiligung des Landes an den internationalen Waren- und Kapitalströmen, im Vergleich zu China (vgl. Abb. 3). Ausgehend von demselben Niveau hat die Handelsoffenheit in beiden Ländern seit Mitte der 1980er Jahre stark zugenommen, in China jedoch deutlich ausgeprägter. Chinas Öffnung erreichte ihren Höhepunkt bei der Handelsoffenheit vor der Finanzkrise. Danach war Indien in Bezug auf die Handelsoffenheit weiter, wenn auch mit einer rückläufigen Tendenz. Für Indien ist jedoch ab 2020 ein Wendepunkt mit einem zunehmend steilen Anstieg zu erkennen, der auf eine stärkere Integration in die internationale Wirtschaft hindeutet. Der Offenheitsgrad des indischen Handels stieg zwischen 2020 und 2022 um 11%, während Chinas Handelsoffenheit im gleichen Zeitraum nur um 3% zunahm.

Eine stärkere globale Vernetzung könnte Indien zu einem erheblichen Wirtschaftswachstum und einem Aufholeffekt verhelfen, wie es bei China der Fall war, als es 2001 der WTO beitrug. Indien hat das gleiche BIP-Niveau wie China vor 16 Jahren und viele Faktoren deuten darauf hin, dass Indiens Wirtschaft ähnlich schnell wachsen könnte wie damals China.

Allerdings gibt es in der indischen Wirtschaft auch Tendenzen, die das Wachstum schmälern könnten. So gibt es in Indien beispielsweise ein starkes Gefälle

zwischen städtischen Ballungsräumen und ländlichen Regionen in Bezug auf das Bildungsniveau. Darüber hinaus behindern langwierige bürokratische Verfahren und unterschiedliche Regularien in den verschiedenen Bundesstaaten Investitionen, auch im Bereich der Infrastruktur besteht Nachholbedarf.

AUSBLICK

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der indische Markt momentan noch kein unmittelbarer Ersatz für den chinesischen Markt darstellt. Allerdings erlebt die indische Wirtschaft derzeit eine dynamische Entwicklung. Und die Bedeutung Indiens als Wirtschaftsstandort wird langfristig weiter zunehmen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Die indische Wirtschaft bietet daher ein großes Diversifizierungspotenzial für deutsche Unternehmen. Eine mögliche tiefgreifende Handelsliberalisierung zwischen Indien und der EU könnte als eine Art Katalysator dienen. Diese Beschleunigung dürfte die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Indien weiter vertiefen, so dass Deutschland langfristig vom Aufschwung Indiens profitieren kann.

REFERENZEN

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), *Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy*, EconPol Policy Report 44.

BMZ (2023), »Arbeitsplätze schaffen, Armut verringern«, verfügbar unter: <https://www.bmz.de/de/laender/indien/politische-situation-10290>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Deloitte (2023), »Investitionen im Wandel – generative KI wird Zukunftstechnologie«, Deloitte CFO Survey Herbst 2023, verfügbar unter: <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/finance-transformation/articles/cfo-survey.html>, aufgerufen am 12. Dezember 2023.

Deutsche Vertretung in Indien (2023), »Aktuelle Handels- und Investitionsbeziehung«, verfügbar unter: <https://india.diplo.de/in-de/themen/wirtschaft/-/2423002>, aufgerufen am 6. Dezember 2023.

Europäische Kommission (2023), »EU-India Free Trade Agreement«, verfügbar unter: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en, aufgerufen am 10. Dezember 2023.

GTAP (2023), GTAP 11 Data Base.

Handelsblatt (2023), »Habeck sieht gute Chancen für Handel mit Indien«, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/freihandelsabkommen-habeck-sieht-gute-chancen-fuer-handel-mit-indien/29269168.html>, aufgerufen am 6. Dezember 2023.

Invest India (2023), »Beziehungen Deutschland Indien«, verfügbar unter: <https://www.investindia.gov.in/de-de/country/germany#:~:text=Die%20wichtigsten%20Investitionsbereiche%20waren%20Transport,auf%20dem%20indischen%20Markt%20vertreten>, aufgerufen am 5. Dezember 2023.

Trading Economics (2023a), »Germany Exports to India«, verfügbar unter: <https://tradingeconomics.com/germany/exports/india>, aufgerufen am 9. August 2023.

Trading Economics (2023b), »India Exports to Germany«, verfügbar unter: <https://tradingeconomics.com/india/exports/germany>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

UN (2023), »2022 Revision of World Population Prospects«, verfügbar unter: <https://population.un.org/wpp/>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Walter, T. (2022), »Trade and Welfare Effects of a Potential Free Trade Agreement between Japan and the United States«, *Review of World Economics* 158, 1199–1230.

Weltbank (2023a), »GDP Growth (annual%) – India«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=IN&start=2009>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Weltbank (2023b), »World Development Indicators«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/>, aufgerufen am 15. Dezember 2023.

Markus Taube

Anmerkungen zur neuen politischen Ökonomie der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen

Globale Strukturen im Umbruch

Die Weltwirtschaft ist über alle Zeiten hinweg durch kontinuierliche Veränderung geprägt. Diese Wandlungsprozesse manifestieren sich über lange Zeiträume hinweg lediglich als marginale Verschiebungen und Adjustierungen in bestehenden Strukturen. In größeren zeitlichen Abständen kommt es aber auch zu umfassenden Umbrüchen, mit denen zentrale Parameter der globalen Ordnung grundlegend neu definiert werden. Gegenwärtig befindet sich die Welt in einer derartigen Phase der Neu-Orientierung. Die alten Modelle der globalen Arbeitsteilung und ihrer Ordnung können offensichtlich nicht mehr fortgeführt werden. Alternative, neue Strukturen haben sich aber noch nicht ausgebildet. In diesem Prozess der Suche nach tragfähigen neuen Modellen ist die

Weltwirtschaft geprägt von erhöhten prozeduralen Risiken, instabilen Machtverhältnissen und unsicheren Zukunftserwartungen.

Der gegenwärtige Umbruch markiert das Ende der Illusion einer post-kommunistischen Friedensordnung, in der das westliche Modell demokratisch-marktwirtschaftlicher Ordnungen herrschen und alle verbleibenden Systeme im Zuge eines Prozesses des »Wandels durch Handel« zu ersterem hin konvergieren würden. Ganz offensichtlich sind die herrschenden Eliten in Russland, China und andernorts nicht bereit, ihre Gesellschaften und Volkswirtschaften in derartige Ordnungs-



Prof. Dr. Markus Taube

ist Inhaber des Lehrstuhls für Ostasiatische Wirtschaftsstudien/China an der Mercator School of Management der Universität Duisburg-Essen.

strukturen zu überführen. Sie versuchen – bevor es zu spät ist – bestehende institutionelle und technologische Pfadabhängigkeiten aufzubrechen und neue Entwicklungstrajektorien aufzusetzen. Sie können sich dabei der Unterstützung diverser Akteure des globalen Südens sicher sein. Neu entstehende bzw. neu mit Leben erfüllte Initiativen wie die chinesische Global Security Initiative und die Belt & Road Initiative oder der erweiterte BRICS-Verbund etc. legen hierfür beredtes Zeugnis ab. Die Weltgemeinschaft befindet sich erneut in einer Phase konfliktträchtiger »System-Rivalität«.

EIN NEUES PRIMAT DER POLITIK

Die aktuelle Umbruchdynamik basiert weniger auf ökonomischen Triebkräften als vielmehr politisch-geostrategischen Erwägungen, wobei unterschiedliche Herrschaftsideologien und Weltanschauungen eine bedeutende Rolle spielen. Für das wirtschaftliche Geschehen bedeutet dies, dass bis zur Erlangung eines neuen Gleichgewichts in den globalen Machtverhältnissen und Ordnungsstrukturen ökonomische Nutzenparameter nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Sie werden dominiert von politisch festgelegten Größen. D. h., die Verfolgung gesamtwirtschaftlicher bzw. individualwirtschaftlicher Nutzenparameter wird gegenwärtig »übergeordneten«, national definierten Zielen nachgestellt. »Economic statecraft« und staatliche »economic coercion«, bei denen ökonomische Größen nur Mittel zur Erreichung politisch definierter Zwecke sind, erfahren derzeit eine Renaissance. Kollateralschäden auf volks- wie einzelwirtschaftlicher Ebene werden im Rahmen des politischen Agierens explizit in Kauf genommen.

In den aufbegehrenden, nicht-konvergenzwilligen Staaten wie China folgt aus dieser Neuausrichtung eine konsequente Stärkung des staatlichen Einflusses in allen Wirtschaftsbelangen und eine Intensivierung der staatlichen Steuerung individueller Unternehmensaktivitäten. In China ist dies in jüngster Zeit deutlich geworden durch eine massiv ausgeweitete Regulierungs- und Planungstätigkeit des Staates, die neuerliche Förderung des staatlichen Unternehmenssektors bei gleichzeitiger Diskriminierung privatwirtschaftlicher Akteure und die umfassende Ausweitung des direkten Einflusses von Kadern der Kommunistischen Partei auf unternehmerische Entscheidungsprozesse. Aber auch in den demokratisch-marktwirtschaftlich geordneten westlichen Staaten ist eine Kräfteverschiebung in Richtung Staat zu beobachten. Mit der Realisierung, dass die »Friedensepoche« ausläuft, müssen eigene Zielparameter re-adjustiert und der politische Instrumentenkasten angepasst werden. In diesem Zuge kommt es auch zu einer Neubewertung der Beziehung von dezentraler unternehmerischer Tätigkeit und gesamtwirtschaftlichen bzw. nationalen Interessen. Wo zuvor Kongruenz postuliert wurde, werden nun zunehmend Divergenzen und negative Externalitäten identifiziert. Letztere werden zum Anlass

genommen, um die bestehenden Anreizsysteme neu auszurichten und staatliche Regulierungsvorschriften zu überarbeiten. Die gegenwärtig in Deutschland und auf EU-Ebene verschärften Screening-Verfahren für incoming wie outgoing Direktinvestitionen bezeichnen nur ein Beispiel für eine derartige Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsfreiheiten aus als übergeordnet deklarierten nationalen/politischen Interessen. Letztlich fallen alle mit der »China Strategie« der Deutschen Bundesregierung sowie die mit der »De-Risking«-Initiative der EU und Deutschlands einhergehenden Maßnahmen in dieses Muster neuer staatlicher Aktivität. Gemeinsam ist ihnen allen, dass im Verhältnis zu China und anderen nicht-konvergenzwilligen Staaten der Möglichkeitsraum dezentraler unternehmerischer Aktivität neu geordnet und dabei zunehmend eingeschränkt wird.

Der Unternehmenssektor wird sich nolens volens an dieses neue polit-ökonomische Umfeld anpassen müssen. Gerade im Rahmen des China-Geschäfts bietet sich dabei eine komplexe Konstellation. Es gilt, Geschäftsinteressen in China zu wahren, die auf verschiedenen Ebenen (Lieferketten, Deckungsbeiträge, Forschung und Entwicklung) mit globalen Interessen in Verbindung stehen. Gleichzeitig müssen politisch motivierte Diskriminierungen in China gemanagt und die sich wandelnden politischen Anforderungen in Deutschland, der EU (und den USA) in der Geschäftstätigkeit akkommodiert werden. Nicht zuletzt gilt es, die eigenen Aktivitäten in Anbetracht von Menschenrechtsverletzungen und zunehmender Repressionen in China auf ihre Passung mit dem unternehmenseigenen Wertekanon zu überprüfen.

Aber auch unabhängig von der politisch-geostrategischen Dimension hat sich das Verhältnis deutscher Unternehmen zu ihren chinesischen Geschäftspartnern in den vergangenen Jahren deutlich gewandelt. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass die früher bestehende Technologie- und Kompetenzführerschaft erodiert und in zahlreichen Feldern vollständig verloren gegangen ist. Hiermit geht unmittelbar ein substantieller Verlust an Durchsetzungskraft und Verhandlungsmacht vis-à-vis chinesischen Geschäftspartnern und Regierungsvertretern einher.

CHINA ALS BESCHAFFUNGSMARKT

In Hinblick auf die Bedeutung Chinas als Beschaffungsmarkt ist offensichtlich, dass China nicht mehr die »Werkbank der Welt« ist. Die »Ein-Kind«-Politik Deng Xiaopings schlägt mittlerweile voll auf den Arbeitsmarkt durch und manifestiert sich in einem kontinuierlichen Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter. Mit den sich verschiebenden Angebots- und Nachfragekurven ist das Lohnniveau auf gesamtwirtschaftlicher Ebene deutlich angestiegen. China hat seinen komparativen Vorteil als Standort für arbeitsintensive Lohnveredelungsproduktionen verloren und entsprechende Unternehmensaktivitäten bereits an Akteure in Süd-

und Südostasien weitgereicht. Dennoch bleibt China ein wichtiger Beschaffungsmarkt für:

- komplexere Vorprodukte im Bereich Kapitalgüter,
- (leicht)industrielle Produkte, die in hoch-automatisierten Verfahren hergestellt werden (z. B. bestimmte Elektronikkomponenten, Kleinmaschinen),
- Güter, die in hoher Kapitalintensität mit ausgeprägten economies of scale hergestellt werden (z. B. chemisch/pharmazeutische Grundstoffe),
- Rohstoffe, für die in Europa und anderen Standorten keine Produktion existiert (z. B. Seltene Erden).

In diesen Sektoren bestehen für die deutsche Wirtschaft sehr unterschiedliche Grade von Abhängigkeiten insofern die Möglichkeit zur Substitution chinesischer Fertigung durch eine solche an dritten Standorten oder die Nutzung an anderen Standorten gefertigter alternativer Vorprodukte bzw. Rohstoffe stark variiert. Insbesondere in Hinblick auf die letzten beiden Sektoren bestehen strukturelle Abhängigkeiten, die nicht kurzfristig überwunden werden können. Des Weiteren bestehen indirekte Abhängigkeiten im Rahmen von globalen Lieferketten. Insofern chinesische Hersteller in diesen Wertschöpfungsketten bestimmte Segmente besetzen, sind letztere für politisch induzierte Störungen anfällig, unabhängig von dem finalen Endfertigungs- und Lieferstandort. Kritisch erscheinen hier ausgewählte Wertschöpfungsketten im Bereich Halbleiter-/Elektronikprodukte, Automobil- und Maschinenbaukomponenten und »grüner« Kapitalgüter.

CHINA ALS ABSATZMARKT

Deutsche Unternehmen erzielen auf dem chinesischen Markt erhebliche Anteile ihrer globalen Umsätze mit z.T. überdurchschnittlichen Ergebnisbeiträgen. Die chinesische Volkswirtschaft stellt einen der drei größten national integrierten Absatzmärkte der Weltwirtschaft dar und weist auch weiterhin eine höhere Wachstumsdynamik auf als fast alle anderen etablierten Industriestaaten. Für deutsche Unternehmen mit global aufgestellten Geschäftsmodellen wäre von daher ein Verzicht auf eine Präsenz im chinesischen Markt mit hohen Risiken verbunden. Konkurrenten, die in China bleiben und mit dem Markt mitwachsen können, könnten auch bei gleichbleibenden Marktanteilen in den Ländermärkten aufgrund des Wachstumsdifferenzials ihre globale Marktmacht festigen und über die zusätzlichen Einkünfte aus dem China-Geschäft ihre globalen F&E-, Marketing-, strategischen M&A- und andere Aktivitäten in stärkerem Maße ausweiten, als ein Unternehmen, das auf eine Präsenz in China verzichtet. Westliche Unternehmen befinden sich somit in einer lock-in-Konstellation. Solange die chinesische Volkswirtschaft eine höhere Wachstumsdynamik als die OECD-Staaten aufweist, laufen Unternehmen, die als einzige ihrer Oligopol-Gruppe den chinesischen

Markt verlassen, Gefahr, mittelfristig auch auf globaler Ebene an Wettbewerbskraft zu verlieren und verdrängt zu werden.

Dessen ungeachtet ist die Bearbeitung des chinesischen Markts derzeit schwierig. Politisch motivierte Interventionen chinesischer wie europäischer Akteure grenzen den Handlungsspielraum zunehmend ein. In China werden europäische und insbesondere nord-amerikanische Unternehmen gegenwärtig mit einer neuen Welle von diskriminierenden Zugangsbeschränkungen konfrontiert. Ungeachtet bestehender Leistungsunterschiede und formal offener Ausschreibungen werden Regierungsaufträge mit größeren Volumina faktisch ausschließlich an chinesische Unternehmen vergeben, während chinesische Staatsunternehmen grundsätzlich andere Staatsunternehmen präferieren und die Vergabe von Aufträgen an westliche Unternehmen zu vermeiden suchen. Eine aktuelle Strategie westlicher Unternehmen, um trotzdem an der Marktentwicklung in China teilhaben zu können, fokussiert darauf, sich im upstream-Bereich von staatlich gesteuerten Projektausschreibungen zu positionieren. Wenn sie also nicht als Haupt-Vertragspartner zum Zuge kommen können, versuchen sie, so zumindest über die Wertschöpfungskette an den Maßnahmen zu partizipieren.

Von Seiten der europäischen (und zunehmend US-amerikanischen) Politik werden europäische Unternehmen zudem in jenen Bereichen an Engagements im chinesischen Markt abgehalten, in denen sie ihre größten Wettbewerbsvorteile haben. Westliche Verbote der Lieferung von Hochtechnologie-Ausrüstungen (z. B. ASML-Lithographiesysteme für die Chipproduktion) sind hier das markanteste Beispiel. Aus Unternehmenssicht werden durch derartige Boykottmaßnahmen potenzielle Umsatzeinnahmen verhindert. Sie bleiben jedoch neutral in Hinblick auf die globale Wettbewerbsstruktur, wenn alle westlichen Akteure den gleichen Lieferverboten unterworfen werden, und es chinesischen Akteuren nicht gelingt, die technologische Wissenslücke zu schließen und eigene, konkurrierende Kapazitäten aufzubauen.

CHINA ALS INNOVATIONSSTANDORT

Chinas Bedeutung als Standort für Innovationsanstrengungen sowie Forschungs- und Entwicklungsprogramme ist lange Zeit unterschätzt worden. Tatsächlich ist China heute für zahlreiche Unternehmen ein wichtiger Innovationsstandort mit Strahlkraft weit über den chinesischen Markt hinaus. Die Basis hierfür liegt in der hohen Verfügbarkeit gut ausgebildeter Fachkräfte, lokal konzentrierten Innovationsökosystemen mit starker institutioneller und infrastruktureller Ausstattung, unmittelbarem Zugang zu einem großen und von außergewöhnlich hoher Innovationsaffinität geprägten Markt und schließlich eine im globalen Vergleich sehr hohe operative Dynamik (»China speed«).

Die hohe Dynamik des chinesischen Markts und die geforderte hohe Frequenz von Produktinnovationen macht es zahlreichen Unternehmen unmöglich, nicht mit F&E-Zentren in China vertreten zu sein. Nur so kann die lokale Nachfrage adäquat bedient und das China-Geschäft erfolgreich umgesetzt werden. Die Notwendigkeit einer lokalen Präsenz plus die in China realisierte hohe Entwicklungsdynamik haben über die Zeit dazu beigetragen, dass für eine Reihe von Industrien (z. B. Elektromobilität, Pharmazie, Photovoltaik, Wind-Turbinen) China auch zum globalen Leitmarkt für Produkt- und Technologieinnovationen aufgestiegen ist. Deutschland ist nicht mehr der unangefochtene Schlüsselstandort für Spitzenforschung und Produktinnovationen – in einer wachsenden Anzahl von Technologiefeldern ist China vorbeigezogen.

Aus der skizzierten Lage sind für deutsche Unternehmen auch lock-in-Konstellationen entstanden, die es ihnen heute unmöglich machen, ihr China-Engagement kurzfristig herunterzufahren. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen, die substantielle F&E-Aktivitäten in China unterhalten, um ihren lokalen Marktanteil zu sichern, und für die gleichzeitig das China-Geschäft einen wichtigen Anteil am globalen Umsatz ausmacht. Ohne Innovation in China wäre ihr China-Geschäft unmittelbar gefährdet und bei Wegbrechen desselben letztlich auch das globale Geschäft, das durch Innovation und Deckungsbeiträge aus China gestützt wird. Beispiele für derartige Konstellationen existieren u. a. im Bereich der grünen Technologien.

Ein smartes De-Risking muss von daher im Bereich Innovation und F&E die globalen Strukturen und Geschäftsmodelle von Industrien und Unternehmen im Auge behalten. Regulierungen sollten ausschließlich in Kompetenz- und Technologiefeldern zum Einsatz kommen, in denen ein unkontrollierter Wissensabfluss zu befürchten ist. Um mittelfristig neue Abhängigkeiten von China zu vermeiden, ist aber genauso auch eine Stärkung der deutschen und europäischen Innovationslandschaft und insbesondere deren Verbindung zum Markt notwendig. Grüne Technologien wie Photovoltaik und Windkraft sind zu erheblichen Teilen in Europa entwickelt worden. Zu marktfähigen Produkten mit hoch-skalierten Produktionen sind sie aber in China gebracht worden. Offensichtlich sind eine smarte staatliche Regulierung und Absatzförderung der Schlüssel für die Überführung von neuen Technologien in den Markt und die Schaffung von Unternehmen, die über ihre so gewonnene Marktmacht individuelle wie auch volkswirtschaftliche Abhängigkeiten verhindern können.

CHINA BLEIBT STRATEGISCH WICHTIG

Die deutsche Wirtschaft hat ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu China über vier Jahrzehnte hinweg unter Maßgabe des Credo eines »Wandels durch Handel« aufgebaut. Nationalstaatlich definierte politische Risi-

ken und geostrategische Erwägungen spielten bei dem Aufbau eines engmaschigen Netzes von Liefer- und Investitionsbeziehungen mit China faktisch keine Rolle. Unternehmerische und nationale Interessen wurden als weitgehend kongruent betrachtet. Mit dem Ende der »Friedensepoche« gilt dies nicht mehr. Nun stellen Gesellschaft und Politik der deutschen Wirtschaft die Aufgabe, diese übergeordneten nationalen Interessen nachträglich in die bestehenden Interaktionsstrukturen mit China einzubauen. Es muss klar sein, dass ein derartiges Unterfangen weder über Nacht, noch ohne erhebliche Kosten umzusetzen ist. Kosten, die sowohl auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene anfallen als auch individuelle Unternehmen in unterschiedlicher Intensität treffen. Von daher ist es zwingend notwendig, genau zu schauen, in welchen Bereichen tatsächlich kritische Abhängigkeiten bestehen, die neutralisiert werden müssen. Und auch hier ist zu hinterfragen, ob ein »Herauswachsen« aus bestehenden Abhängigkeiten durch den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten an dritten Standorten nicht der bessere Ansatz ist, als eine kalte Entkopplung und Aufgabe von Kapazitäten und Partnerschaften in China. Eine kalte Entkopplung maximiert auf allen Ebenen die Kosten und befeuert die globalen Konflikte.

China bleibt für Deutschland ein wichtiger strategischer Wirtschaftspartner. Die chinesische Volkswirtschaft positioniert sich als leistungsstarker Produktionsstandort mit einer hohen Dichte an Automatisierungstechnologien und Robotik. Sie bietet einen integrierten Absatzmarkt, der in Kürze die USA an Volumen überholen wird, und verfügt über ein außerordentlich dynamisches Innovationssystem mit starken F&E-Kapazitäten. Im globalen Süden existiert keine Volkswirtschaft, die dieses Kompetenzprofil in absehbarer Zeit auch nur ansatzweise erreichen könnte. Nur der 2022 in Ost- und Südostasien neu gegründete Verbund des Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) hat das Potenzial, neue Maßstäbe zusetzen. Dies aber nicht ohne China, das Gründungsmitglied ist.

Wenn Deutschland Einfluss auf die weitere Entwicklung in China nehmen und mit China gemeinschaftlich öffentliche Güter für die Weltgemeinschaft (Klimaschutz, Krisenprävention) schaffen will, so sollte es die bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen mit Augenmaß neu ausrichten. Grundsätzlich gilt dabei, jeder Kontaktpunkt ist eine Möglichkeit zum Dialog – und zur Projektion eigener Wertvorstellungen und Interessen. Und letztlich: Die Bedeutung Chinas für die deutsche Volkswirtschaft, die Risiken starker Verflechtung und Gefahr von exzessiven Abhängigkeiten werden nicht allein im direkten Umgang mit China und die Reglementierung der Interaktion mit chinesischen Akteuren determiniert. Noch viel wichtiger ist die Stärkung des Standorts Deutschland durch effiziente Institutionen und eine Steigerung der Umsetzungsgeschwindigkeit von Projekten, Ideen und unternehmerischen Visionen. Im Zentrum von »Sys-

tem-Rivalität« muss die Stärkung des eigenen Systems stehen. Die Antwort auf »China speed« ist von daher »German speed«, nicht noch mehr staatliche Regulierung der Außenwirtschaft.

FAZIT

Die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen befinden sich in einer kritischen Phase der Re-Adjustierung. Strukturen, die über Jahrzehnte hinweg unter dem Leitgedanken des politische Risiken weitgehend ignorierenden Credos vom »Wandel durch Handel«

aufgebaut wurden, müssen nun an die neuen geopolitischen Realitäten angepasst werden. Dies geht mit hohen Kosten einher und muss mit Umsicht geschehen. Denn China ist und bleibt ein strategisch wichtiger Außenwirtschaftspartner. Der Abbau von Abhängigkeiten und die Risikominderung (De-Risking) der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen kann somit auch nicht auf die Regulierung grenzübergreifender unternehmerischer Aktivitäten beschränkt bleiben. Nicht weniger wichtig ist die Stärkung des Standorts Deutschland/Europa selbst.

Volker Treier

Corona, De-Coupling und Zeitenwende: Deutsches Exportmodell auf dem Prüfstand

Lange galt die internationale Verflechtung und der resultierende wirtschaftliche Erfolg vieler deutscher Unternehmen als Aushängeschild unserer Volkswirtschaft. Auch wenn Deutschland seinen Titel als Exportweltmeister seit Jahren an das weit größere China abgeben musste, so bestach und besticht das Land mit einer relativ hohen Offenheitsquote, mit gewaltigen Handelsüberschüssen und beachtlichen Wachstumsbeiträgen des Außenbeitrags. Zwischenzeitlich, mindestens im Verlauf der 2010er-Jahre, entstand der Eindruck, dass Exporterfolge ein Selbstläufer seien. Besondere Anstrengungen in Form einer auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Standortpolitik sowie einer von Deutschland zu unterstützenden europäischen Freihandelsstrategie schienen kaum nötig. Das Teilweise-Zurückdrehen von Agenda-2010-Reformen sowie die Kontroversen und Widerstände aus Deutschland bezüglich eines transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP), was letztlich ein Grund für dessen Fehlschlagen war, sind Zeugnisse davon.

Heute holen uns diese Versäumnisse ein. Die Exportzuwachsrate sind seit etlichen Jahren bei weitem schwächer als seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), der Euro-Einführung, dem WTO-Beitritt Chinas oder der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) – alles Ereignisse, die einen positiven Schub für die deutsche Außenwirtschaft entfachten. Das Blatt hat sich gewendet: ein spätestens seit Mitte der 2010er-Jahren wachsender Protektionismus in vielen Auslandsmärkten, Corona- und Lockdown-bedingte Lieferdisruptionen und Bilanzschwächungen in Unternehmen, eine Aushöhlung der regelbasierten Handelsordnung WTO, das Aufeinanderprallen der geopolitischen Giganten USA und China, Entkopplungstendenzen bei den Wertschöpfungsketten, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, überstra-

pazierte Sanktionsregime und Energiepreisschocks in Deutschland und Europa sowie Versorgungsengpässe von Agrargütern für Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Liste externer Belastungsfaktoren lässt sich durch die neu entflammte Krise im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf Handelswege und Rohstoffmärkte sogar noch ausdehnen.

Viel ist von einer Reduzierung von Abhängigkeiten die Rede, auch wenn dabei Erdgas als Rohstoff der öffentlichen Daseinsvorsorge (Russland) mit der Fülle von Zulieferprodukten in Elektronik-, Pharmazie- oder Konsumgüterindustrie (China) in einen Topf geworfen werden. Nicht nur externe Faktoren, die wenig von der europäischen Politik zu beeinflussen sind, legen sich wie Mehltau auf das deutsche Exportmodell. Auch unilaterale Vorhaben wie die durch die Logik des European Green Deal (vermeintlich) notwendige CO₂-Grenzabgabe oder das finanzpolitische Regelwerk Sustainable Finance bergen Belastungen für die Außenwirtschaft. An manchen Stellen überdrehen wir das Rad sogar – indem bei verschiedenen Regulierungsvorhaben ähnliche politische Ziele verfolgt werden. Stichworte sind die EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte und Lieferketten, das geplante Europäische Lieferkettengesetz, die Reportingstandards (CSRD) sowie die in Vorbereitung befindliche EU-Verordnung über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten. Wer einwirft, dass die Regulierungen nur Unternehmen ab einer bestimmten Größe in Verantwortung für ihre Lieferbeziehungen ziehen, vernachlässigt den Trickle-down-Effekt auf der Up-Stream-Seite. Die Breite der in internationalen Beziehungen be-



Dr. Volker Treier

ist Außenwirtschaftschef und Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Deutschen Industrie- und Handelskammer DIHK.

findlichen europäischen Unternehmen wird mit Haftung und Bürokratie überzogen, ohne dass amerikanischen, chinesischen Wettbewerbern ein Belastungsäquivalent gegenübersteht.

WAS ERWARTEN DIE UNTERNEHMEN?

Es scheint, dass nicht nur im sicherheitspolitischen Sinne eine Zeitenwende angeklungen ist. Auch im internationalen Standortwettbewerb sind die Veränderungen gravierend und werden mit anderen »Währungen« als früher gehandelt. Stichworte wie Managed Trade (USA) und Self-Reliance (China) stehen für die Erosion von Multilateralismus sowie einer Entkopplung der globalen Wertschöpfungsketten.

Mittelfristig gehen die international aktiven Unternehmen davon aus, dass die Geopolitik ihre Geschäftstätigkeit weiter beeinflusst. Laut AHK World Business Outlook Frühjahr 2023, einer Umfrage unter weltweit mehr als 5 100 Mitgliedern der Deutschen Auslandshandelskammern (AHKs), rechnen 54% der Betriebe damit, dass Inflation, Geldpolitik und Verwerfungen im Währungs- und Finanzierungsgeschäft zu ihren größten Herausforderungen gehören werden. Aktuell noch immer hohe Inflationsraten in wichtigen Absatzmärkten – deren Ursachen vornehmlich in angebotsseitigen Verspannungen liegen – mit all ihren Problemen für Währungsabsicherung und Nachfrage wären somit ein persistentes Phänomen.

40% der deutschen internationalen Unternehmen stellen sich darauf ein, dass der politische Einfluss auf die globalen Lieferketten zunimmt. Ein Regelwerk, das sinnbildlich hierfür steht, ist das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das seit 2023 in Kraft ist. Auch über den Einsatz von Handelshemmnissen wird politisch Einfluss auf Lieferketten genommen. Ein Beispiel sind Local-Content-Vorschriften, die Unternehmen zur Produktion eines bestimmten Anteils der Wertschöpfung in einem Land verpflichten, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Unternehmen sind auf funktionierende Lieferketten angewiesen. 37% sehen jedoch Schwierigkeiten bei der Versorgungssicherheit mit Rohstoffen und Energie. Jedes dritte der weltweit befragten Unternehmen (34%) blickt mit Sorge auf die Fragmentierung der Weltwirtschaft. Neben den Veränderungen in den Handelsströmen und der internationalen Arbeitsteilung muss die grüne und digitale Transformation bewältigt werden. In diesem Zusammenhang sehen immerhin 28% der deutschen Unternehmen an ihren internationalen Standorten Herausforderungen.

DIE UNTERNEHMEN DIVERSIFIZIEREN – UND RELOKALISIEREN!

Aufgrund der Erfahrungen von unterbrochenen Lieferketten und gestiegener geopolitischer Risiken treibt ein Großteil der Unternehmen die Diversifizierung ihrer Lieferketten selbständig voran. Laut AHK World

Business Outlook haben bereits im Herbst 2021 mehr als die Hälfte der Betriebe verstärkt an der Diversifizierung ihrer Lieferketten gearbeitet. Auch in jüngeren DIHK-Umfragen wie z. B. Going International 2023, wo 2 400 international aktive Betriebe in Deutschland befragt wurden, bleibt dieser Anteil hoch. Unternehmen suchen neue oder zusätzliche Lieferanten für ihre Produkte. Zudem verlagern sie Teile der Produktion oder ganze Produktionsstätten an neue Standorte. Oftmals werden Lieferanten oder neue Standorte in regionaler Nähe gesucht, damit kurze Lieferwege garantiert werden können. Dennoch spielt die Risikostreuung und -absicherung heute eine bedeutendere Rolle, so dass Lieferanten und Standorte in mehrere Länder verteilt werden. So suchen deutsche Unternehmen, die in China tätig sind, in weiteren asiatischen Ländern, um so eine »China+1-Strategie« umzusetzen.

In der Reorganisation der Wertschöpfungsstrukturen scheint Deutschland indes auf die Verliererseite zu kommen. Laut DIHK-Umfrage zu den Auslandsinvestitionen aus dem Frühjahr 2023 nannten 32% der Industrieunternehmen mit Investitionsplänen im Ausland Kostenersparnis als ihr Motiv – der höchste Wert seit 15 Jahren. Fast jedes dritte Unternehmen, das im Ausland investiert, reagiert damit auf die sich verschlechternde Kostenstruktur in Deutschland. Gestiegene Energiepreise, eine vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenbelastung sowie eine Unmenge bürokratischer Nachweispflichten belasten das Geschäft. Auch sind laut Bundesbank 2022 die Netto-Kapitalabflüsse an Direktinvestitionen mit 125 Mrd. Euro aus Deutschland so hoch gewesen wie nie.

Der Prozess der Diversifizierung ist schwierig: Knapp die Hälfte der Unternehmen berichten von Problemen bei der Suche nach Geschäftspartnern. Die Identifizierung geeigneter Absatz- oder Beschaffungsmärkte (29%) und die Suche nach Standorten mit adäquater Infrastruktur (14%) ist mit hohem Planungsaufwand verbunden. Sind dann geeignete Geschäftspartner und Standorte gefunden, sehen sich Unternehmen mit erhöhten Regulierungsproblemen (34%) sowie Handelshemmnissen (24%) konfrontiert.

Es ist kein Wunder, dass sich die Unternehmen nach mehr Marktöffnung, Belastungsreduktion, fairen Wettbewerbsbedingungen und besseren Standortbedingungen sehnen. In der DIHK-Umfrage Going International 2023 wünschen sich 70% der auslandsaktiven deutschen Betriebe seitens der Politik einen stärkeren Abbau von Handelshemmnissen (auch von selbstgemachten!), 51% ehrgeizige Handelsabkommen, 38% bessere multilaterale Regeln und 19% bessere Finanzierungsmöglichkeiten.

DIE EUROPÄISCHE POLITIK MUSS (ANDERE) ANTWORTEN GEBEN

Um im globalen Wettbewerb auch künftig zu bestehen, müssen Deutschland und Europa ihre Hausaufgaben machen. Der US Inflation Reduction Act sollte als

Weckruf dienen – in wichtigen Elementen aber nicht als Vorbild. Bestandteile des IRA (Subventionsgewährung mit lokalen Produktionsvorgaben) diskriminieren europäische Unternehmen – und unterminieren WTO-Regeln.¹ Wichtig sind Ansätze, um die politischen Ziele bei der Defossilisierung zusammen mit der Wirtschaft umzusetzen. Der eng vernetzten deutschen Wirtschaft würde ein zusätzlicher Protektionismus, wie Lokalisierungspflichten für EU-Subventionen oder die Abschottung des EU-Beschaffungsmarkts nach US-Vorbild, schaden – erst recht angesichts der aktuellen geopolitischen Lage, die Diversifizierung und Absicherung von Lieferketten nötig macht. Wichtig bleibt die Reziprozität bei den Asymmetrien im Umgang mit China. Dennoch: Die Unternehmen kennen die Herausforderungen des chinesischen Markts; Schutz geistigen Eigentum und gezwungener Technologietransfer sind laut AHK-Umfragen in China weiterhin ein Problem, aber für Einzelunternehmen kalkulierbar und kein Grund für das Negieren von Marktchancen.

Es ist höchste Zeit für eine Strategie, wie Europa wieder zu einem innovativen Industriestandort werden kann. Wichtig ist, die horizontalen Standortfaktoren in den Fokus zu stellen. Statt einer detaillierten Regulierungsagenda mit sich ändernden Zielkoordinaten, die Bürokratie und Berichtspflichten sowie Unsicherheiten für Investoren schafft, sollten der Bürokratieabbau vorgehen und Innovationen ermöglicht werden. Der Zugang zu Fachkräften, leistungsfähiger Infrastruktur, erschwinglichem Kapital und bezahlbarer Energie muss ebenso gewährleistet werden wie die Möglichkeit zukunftssträchtiger F&E. Der Dienstleistungsverkehr muss EU-weit liberalisiert werden. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU sollte vereinfacht und vereinheitlicht werden. Statt über neue EU-Schulden in den globalen Überbietungswettbewerb für Subventionen einzusteigen, sind zielgenaue Investitionsanreize (CapEx, nicht OpEx!) insb. im Energie- und Technologiebereich ratsam. Technologieführerschaft bei bestimmten Transformations- und Zukunftstechnologien zu gewinnen, sollte das Gebot der Stunde sein.

Wichtig ist, dass die EU nicht mit ihren wirtschaftspolitischen Erfolgsprinzipien (Offenheit und Integration der Märkte, freie Preisbildung, Vertragsfreiheit, Konstanz der Wirtschaftspolitik etc.) bricht. Net Zero Industry Act und Raw Materials Act lassen gleichwohl eine falsche Zeitenwende erahnen: Was als neue grüne Industriepolitik dargestellt wird, beinhaltet protektionistische und dirigistische Elemente. Statt wirtschaftlichem Nationalismus, getarnt durch »Economic Security« und »Resilienz«, sollte die internationale Arbeitsteilung die Richtschnur des Handelns bilden.

So wichtig es ist, strategische Abhängigkeiten zu analysieren und Diversifizierung zu fördern, so kontraproduktiv sind »Managed Trade« und staatlich ge-

lenkte Wirtschaft. Anstelle von staatlichen Diversifizierungs- und Produktionsvorgaben sowie mehr Bürokratie durch Dokumentationsauflagen und zusätzlicher Prüfungen sollten Anreize für die Unternehmen im Fokus stehen. Und der Trend, politische Nachhaltigkeitsrisiken in besonderer Fülle auf einzelwirtschaftliche Einheiten zu übertragen, führt zum Gegenteil dessen, was jetzt gefordert ist – die Diversifizierung von Bezugs- und Absatzmärkten.

Für die Reduzierung kritischer Abhängigkeiten (wie sie etwa die EU-Kommission für ihre Industriestrategie analysiert hat) brauchen die Betriebe jedoch auch politische Unterstützung. So könnten verschlossene oder schwierige Märkte rechtssicher und mit vertretbarem Aufwand bearbeitet werden. Deshalb bleiben die Finanzierungsinstrumente des Bundes, wie Exportkredit- und Investitions Garantien, insb. für den Mittelstand wichtiger Bestandteil der Außenwirtschaftsförderung. Diese Instrumente werden aktuell an klimapolitische Leitlinien und Diversifizierungsziele angepasst. Wenn im Rahmen dessen Instrumente für bestimmte Länder und Sektoren eingeschränkt werden, dann sollte es an anderen Stellen bessere Konditionen geben.

Vor allem aber braucht es eine Stärkung des multilateralen Handelssystems sowie Freihandelsabkommen mit wichtigen Partnern, wie Indien, Indonesien oder Mercosur. Handelsabkommen bauen Hemmnisse ab und schaffen gemeinsame Standards sowie Rechts- und Planungssicherheit. Auch Verhandlungen mit den Golfstaaten sollten wieder aufgenommen und die noch ausstehenden Ratifizierungen der EU-Abkommen in Afrika rasch erfolgen. Die Reform des Allgemeinen Präferenzsystems der EU sollte den Handel mit Entwicklungsländern erleichtern, statt ihn zu erschweren. Diese sollten viel stärker in die Weltwirtschaft integriert werden – etwa durch eine globale Initiative für erleichterte Ursprungsregeln.

Für die EU ist es bedeutsam, Drittländer bei Zollabbau, Dienstleistungen, Öffentliche Beschaffung, Geistiges Eigentum und Investitionen zu einer Marktöffnung auf europäischem Niveau zu bewegen. Dies bedeutet die Abschaffung von Joint-Venture-Zwängen und die Beendigung diskriminierender Industriepolitiken. Ein effektiver Investitionsschutz trägt zum Erfolg von Abkommen bei. Rohstoffabkommen mit Lieferländern sollten Exportrestriktionen von Drittstaaten einen Riegel vorschieben. Überfrachtungen der Abkommen mit hohen ESG-Anforderungen an die Partnerländer sollten vermieden werden. Dialoge auf Augenhöhe sind notwendig, um endlich mehr gehaltvolle Handels- und Investitionsabkommen einzugehen. Die EU-Konnektivitätsstrategie Global Gateway sollte zudem stärker auf mittelständische Unternehmen ausgerichtet und mit der Handelspolitik verzahnt werden. Ebenso sollte Global Gateway auf die Erleichterung von Handelsströmen abzielen, anstatt diese durch »Friendshoring«-Vorgaben einzuschränken und zu politisieren.

¹ In einer Umfrage der AHK USA geben 17 % der deutschen Unternehmen den IRA als einen Grund an, ihre Investitionen dort auszuweiten. German American Business Outlook 2023, verfügbar unter: <https://ahk-usa.net/gabo>.

Nicola Garbarino und Marie-Theres von Schickfus

Umgang von Unternehmen mit Überflutungsrisiken*

IN KÜRZE

Flutereignisse als Folge von Extremwetter haben negative Folgen für Unternehmen und die regionale Wirtschaft. Die hohen Staatshilfen für unversicherte Schäden durch die Flutkatastrophe im Juli 2021 in Deutschland führten zu einer Diskussion über die richtige Risikoaufteilung zwischen Staat und privaten Akteuren. Um einzuschätzen, wie Unternehmen mit Überflutungsrisiken umgehen und wie sie die Rolle des Staats bzw. potenzielle Politikmaßnahmen bewerten, wurde im Rahmen des KARE-Projekts 2021/2022 eine Umfrage unter etwa 600 Unternehmen (in einer 2021 nicht betroffenen, aber risikoreichen Region) durchgeführt. Der Großteil der befragten Unternehmen ist gegen Elementarschäden versichert. Ob Unternehmen im Fall einer Überflutung mit Staatshilfen rechnen, steht in keinem signifikanten Zusammenhang mit ihrem Versicherungsstatus, sondern scheint eher allgemeine Überzeugungen zur relativen Verantwortung von Staat und Unternehmen widerzuspiegeln. Die Bewertung einer Pflichtversicherung wird sowohl vom Versicherungsstatus als auch den Staatshilfeerwartungen der Unternehmen beeinflusst.

STARKREGEN UND POLITIK IN DEUTSCHLAND

Im Sommer 2021 gelangte insbesondere das Thema Starkregen in den Fokus der deutschen Öffentlichkeit. Infolge extremer Niederschläge kam es im Juli in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zu Sturzfluten, Überschwemmungen und Erdrutschen; 186 Menschen kamen ums Leben (Tagesschau 2022). Es ist schwierig, Einzelereignisse auf den Klimawandel zurückzuführen; die Wahrscheinlichkeit für Regenfälle solchen Ausmaßes steigt jedoch aufgrund des Klimawandels, so dass ein bisher alle 400 Jahre erwartbares Ereignis nun häufiger zu erwarten ist (Tradowsky et al. 2023). Grundsätzlich werden durch Starkregen ausgelöste Sturzfluten – auch in weniger extremem Ausmaß – durch die globale Erwärmung häufiger.¹ Diese können zu Schäden und ökonomischen Verlusten bei Unternehmen führen (Fatica et al. 2022).

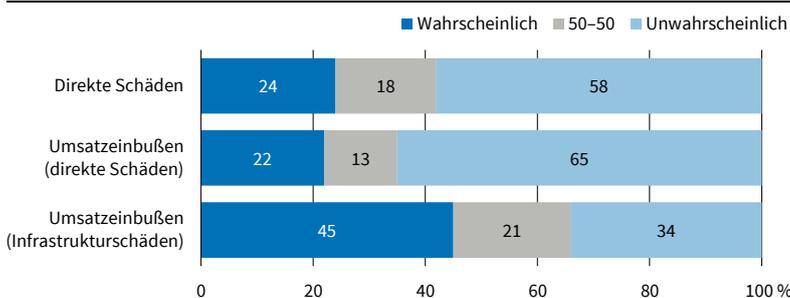
Im Juli 2021 belief sich die Schadenssumme insgesamt auf 33 Mrd. Euro (Tagesschau 2022). Laut Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft war davon etwa ein Viertel, also 8,5 Mrd. Euro, versichert; davon waren 3,9 Mrd. Euro Schäden von Firmen (GDV 2022).

Die hohen Schäden und die mangelnde Versicherungsabdeckung verlangten nach einer Antwort der Politik. Bund und Länder setzten gemeinsam einen Soforthilfefonds in Höhe von 30 Mrd. Euro auf (Deutscher Bundestag 2021). Gleichzeitig setzte eine Debatte über eine Versicherungspflicht ein (siehe dazu Osberghaus et al. 2021): Die hohen Staatshilfen bergen das Risiko eines »Samariterdilemmas«, indem sie (möglicherweise) Erwartungen an Staatshilfen festigen und Anreize für Selbstvorsorge reduzieren. Private Vorsorge von Haushalten und Unternehmen hätte den Vorteil, dass Risiken adäquat eingepreist werden und es somit Anreize gibt, risikoreiche Gegenden zu meiden bzw. so vorzusorgen, dass die Schäden begrenzt werden.

Laut neuesten Schätzungen belaufen sich die Kosten durch klimawandelbedingte Extremwetterereignisse weltweit auf etwa 143 Mrd. US-Dollar pro Jahr bzw. 0,14% des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (Newman und Noy 2023). Für Unternehmen in Deutschland sind hier insbesondere die Risiken durch Hitze- und Kältewellen, Stürme und Starkregen relevant (Berlemann und Lehmann 2020).

Abb. 1

Erwartete Schadensarten durch Überflutungsereignisse



Frage: »Stellen Sie sich vor, es gibt ein Starkregenereignis am Standort Ihres Unternehmens. (i) Wenn Ihr Unternehmen mehrere Standorte hat, beziehen Sie sich bitte auf den Standort, an dem Sie arbeiten. Für wie wahrscheinlich halten Sie die folgenden Schäden/Komplikationen für Ihr Unternehmen?«.

Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022.

© ifo Institut

UNTERNEHMENSUMFRAGE ZU STARKREGEN

Wir haben dazu im Winter 2021/22 eine Umfrage unter 639 Firmen durchgeführt. Diese Umfrage fand im Rahmen des Forschungsprojekts KARE zu regiona-

* Die Umfrage entstand im Rahmen des Projekts »Klimawandelanpassung auf regionaler Ebene: ansteigende Starkregenrisiken am Beispiel des bayerischen Oberlandes« (KARE), gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Förderkennzeichen 01LR2006A. Der vorliegende Artikel basiert auf einem Working Paper, verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4689212.
¹ Der Einfluss des Klimawandels auf Flusshochwasser ist weniger eindeutig (siehe Blöschl et al. 2019; Kundzewicz und Pińskwar 2022).

Tab. 1

Abdeckung von Wirtschaftszweigen in der Umfrage

Wirtschaftszweig	Anzahl der Unternehmen	Anteil in %
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	12	1,9
Baugewerbe	110	17,2
Verarbeitendes Gewerbe	88	13,8
Energie- und Wasserwirtschaft	11	1,7
Handel	109	17,1
Verkehr und Lagerei	7	1,1
Gastgewerbe	43	6,7
Information und Kommunikation	41	6,4
Sonstige Dienstleistungen	168	26,3
Keine Angabe	50	7,8
Gesamt	639	100

Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022.

© ifo Institut

len Anpassungsmaßnahmen an Starkregen statt und wurde von der SOKO GmbH implementiert. Befragt wurden Unternehmen in einer Region, die im Juli 2021 nicht betroffen war, aber grundsätzlich ein hohes Risiko aufweist: im Bayerischen Oberland, bestehend aus vier Landkreisen südlich von München (Miesbach, Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen und Weilheim-Schongau). Die Regionen in Alpennähe haben ein besonderes Risiko für Starkregen und aufgrund der Topographie für Starkregenschäden. Klimamodelle prognostizieren bis 2050 einen deutlichen Anstieg von intensiven Regenfällen in der Region.²

Befragt wurden Unternehmen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen mit großen Anteilen in den Dienstleistungen, dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Baugewerbe (vgl. Tab. 1). Der Großteil der befragten Unternehmen (wie auch allgemein der Unternehmen in der Region) ist der Kategorie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zuzurechnen, wobei wir eine große Spannweite beobachten: Die Anzahl der Mitarbeitenden liegt zwischen 1 und 401, der Jahresumsatz zwischen 5 000 und 150 Mio. Euro. Das mittlere (Median-)Unternehmen in der Umfrage hat neun Mitarbeitende. Von den befragten Personen in den Unternehmen waren 86% Eigentümer*in, Geschäftsführer*in oder Finanzdirektor*in. Neben allgemeinen Informationen zur Schadenserwartungen und -erfahrungen sowie Vorkehrungsmaßnahmen ging es in der Umfrage insbesondere um die Sicht der Unternehmen in Bezug auf Fluthilfen und eine mögliche Pflichtversicherung.

ERWARTUNGEN ZU FLUTRISIKO UND SCHÄDEN

42% der befragten Unternehmen gaben an, dass sie sich Sorgen um eine mögliche Überflutung machen. Bei der Schadenshöhe erwarten die Befragten im Median 30 000 Euro (bzw. 3 333 Euro pro Beschäftigtem) – aufgrund einzelner sehr hoher Schadenserwartungen liegt der Mittelwert deutlich höher (360 768

bzw. 33 190 Euro). Wir fragten die Unternehmen auch, welche Art von Schäden sie im Fall eines Überflutungsereignisses erwarteten (vgl. Abb. 1). 24% halten direkte Schäden an Gebäuden oder Maschinen für wahrscheinlich und ähnlich viele denken, dass sie durch diese Schäden Umsatzeinbußen zu erleiden hätten (22%). Fragt man nach indirekten Schäden – durch Beschädigung der Infrastruktur wie etwa Verkehrswege oder Internetverbindung – steigt der Anteil auf 45%. Dies ist ein Hinweis darauf, dass wichtige gesamtökonomische Effekte übersehen werden können, wenn man sich allein auf direkte Schäden konzentriert. Auch Unternehmen mit sehr geringem direktem Risiko sehen durchaus die indirekten Risiken durch eine Beschädigung der Infrastruktur.

ERFAHRUNGEN MIT ÜBERFLUTUNGEN

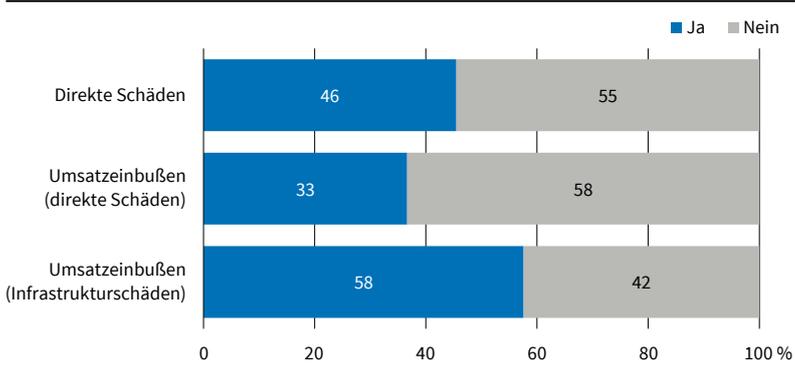
38% der Befragten erinnern sich an ein Überflutungsereignis in den vergangenen 20 Jahren in der Gemeinde, in der ihr Unternehmen liegt. Für die meisten von ihnen (80% bzw. 193 Unternehmen) hatte das Ereignis allerdings keine Auswirkung. Das zeigt, dass Überflutungsereignisse sehr lokale Effekte haben. Dies erschwert andererseits die Risikoeinschätzung von Unternehmen. Immerhin 6% (14 Unternehmen) geben an, dass sich die Überflutung positiv auf die Wertschöpfung ihres Unternehmens ausgewirkt hat (z. B. durch Aufträge für Wiederaufbauarbeiten). Ein möglicher positiver Effekt von Naturkatastrophen auf die regionale Wirtschaft wurde in der Literatur immer wieder diskutiert (Leiter et al. 2009; Felbermayr und Gröschl 2014; Felbermayr et al. 2022), wobei die Evidenz für insgesamt negative Auswirkungen überwiegt (Bakkensen und Barrage 2018; Fatica et al. 2022; Newman und Noy 2023).

Von einer negativen Auswirkung der Überflutung auf die Wertschöpfung berichten auch deutlich mehr Befragte (13,6% bzw. 33 Unternehmen). Im Vergleich zu den erwarteten Schadensarten der Gesamtheit der Unternehmen im Fall einer Überflutung zeigt sich hier eine größere Bedeutung der direkten Schäden

² <https://klimaanpassung-oberland.de/download/ads49f13ohtnkv-d3ql4fjj4d9bs/2020%2012%2015%20KARE%20Kick-Off%20IMK-IFU.pdf>

Abb. 2

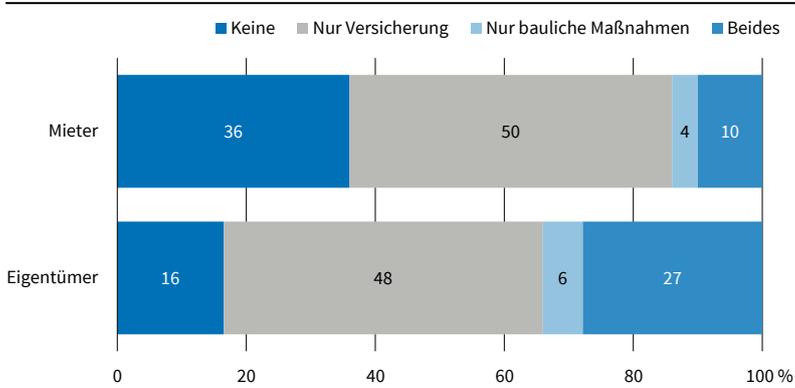
Schadensarten bei negativ betroffenen Unternehmen



Frage: »Welche Schäden bzw. Komplikationen sind bei Ihrem Unternehmen aufgetreten?«.
Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022. © ifo Institut

Abb. 3

Vorkehrungsmaßnahmen gegen Überflutungen



Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022. © ifo Institut

(vgl. Abb. 2; die Werte sind aufgrund der geringen Antwortzahlen nur begrenzt aussagekräftig). 64% der negativ betroffenen Unternehmen waren zum Zeitpunkt der Überflutung versichert.

VORKEHRUNGSMASSNAHMEN GEGEN ÜBERFLUTUNGEN DURCH STARKREGEN

Im Kontext des Klimawandels kommt Vorkehrungsmaßnahmen gegen Überflutungsschäden eine wichtige Rolle zu. Sie gelten insofern als eine Form der Anpassung an den Klimawandel. Allgemein gibt es zwei (größtenteils als komplementär zu verstehende) mögliche Vorkehrungsmaßnahmen: bauliche Maßnahmen und Versicherung von Elementarschäden. Zu baulichen Maßnahmen gehören beispielsweise Schutzwälle, wasserabweisender Putz/Wandfarbe, Schutzklappen für Kellerfenster und Türen, Rücklaufklappen (halten Wasser aus der Kanalisation zurück) oder Entsiegelung von Flächen durch Rasengittersteine. Die für Überflutungen relevante Versicherung ist die Elementarschadenversicherung, die bei Unternehmen in Deutschland als optionaler Baustein einer Betriebsunterbrechungs-, Geschäftsinhalts- oder Gebäudeversicherung abgeschlossen werden kann.

Von den 639 befragten Unternehmen haben 56% (nur) eine Elementarschadenversicherung abgeschlos-

sen, 15% verfügen über diesen Schutz in Kombination mit baulichen Maßnahmen. Nur 4% verlassen sich allein auf bauliche Maßnahmen. 23% der befragten Firmen haben keine Vorkehrungsmaßnahmen getroffen. Von diesen 189 Unternehmen gibt die große Mehrheit (83%) an, kein Angebot eingeholt zu haben. Immerhin 11% sagen allerdings, dass sie trotz Nachfrage kein Angebot erhalten haben oder es ihnen zu teuer war. Dies zeigt, dass das manchmal erwähnte Problem einer nicht verfügbaren (oder prohibitiv teuren) privaten Versicherung (Osberghaus 2021) insbesondere in flutgefährdeten Gebieten durchaus zu bestehen scheint.

In der Umfrage wurden die Unternehmen auch gebeten, ihre Zahlungsbereitschaft für eine Elementarschadenversicherung anzugeben. Diese beträgt im Median 533 Euro bzw. 91 Euro pro Beschäftigtem pro Jahr.³ 60% der nicht versicherten Unternehmen geben 0 Euro an. Bei den versicherten Unternehmen weicht die angegebene Zahlungsbereitschaft kaum von den tatsächlichen Versicherungskosten ab.

Abbildung 3 zeigt, dass Firmen, denen ihre Gebäude gehören, deutlich häufiger angeben, in den vergangenen zehn Jahren bauliche Vorkehrungsmaßnahmen getroffen zu haben (27% im Vergleich zu 10% bei mietenden Firmen). 35% der mietenden Firmen haben weder baulichen noch Versicherungsschutz (im Vergleich zu 18% bei Eigentümern). Bei der Interpretation dieser Antworten muss allerdings berücksichtigt werden, dass a) Mieter evtl. nicht alle Vorkehrungsmaßnahmen der Vermieter kennen, b) die Gebäudeversicherung üblicherweise vom Vermieter getragen und auf den Mieter umgelegt wird (und somit vom mietenden Unternehmen gar nicht abgeschlossen werden kann) und c) gerade Mieter von Büroflächen in oberen Etagen ggf. den Bedarf an Vorkehrungsmaßnahmen als gering einschätzen. Tatsächlich sehen wir in der Umfrage, dass Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor (ohne Hotellerie/Gastronomie) seltener Flächen im Erdgeschoss nutzen (Korrelationskoeffizient -0,18).

Abgesehen vom Immobilieneigentum gibt es einige andere messbare Unterschiede zwischen Firmen mit bzw. ohne Elementarschadenversicherung. Versicherte Unternehmen in unserer Umfrage sind im Durchschnitt doppelt so groß wie unversicherte (23 vs. 11 Beschäftigte), machen sich größere Sorgen über eine mögliche Überflutung und erwarten höhere Schäden im Fall einer Überflutung (im Durchschnitt etwa 300 000 Euro vs. 65 000 Euro).

EINSCHÄTZUNG POLITISCHER MASSNAHMEN

Im Licht der oben erwähnten Debatte um Fluthilfen und eine mögliche Pflichtversicherung widmete sich die Befragung der Einschätzung politischer Maßnah-

³ Aufgrund einzelner sehr hoher angegebener Werte ist das arithmetische Mittel deutlich höher, nämlich bei 2 259 Euro pro Jahr bzw. 223 Euro pro Kopf pro Jahr.

men durch Unternehmen. Zunächst fragten wir recht allgemein, ob in Bezug auf a) die Bekämpfung des Klimawandels und b) Überflutungen eher der Staat oder Unternehmen Verantwortung übernehmen sollten (vgl. Abb. 4). Bei der Bekämpfung des Klimawandels sehen 62% der Befragten sowohl die Unternehmen als auch den Staat in der Pflicht und 22% nur den Staat; lediglich 11% meinen, dass nur Unternehmen die Verantwortung tragen sollten. Bei Überflutungen sind die Ansichten deutlich stärker geteilt: 32% halten den Staat für verantwortlich, 27% die Unternehmen und nur 37% beide gleichermaßen.

Zudem wurden die Firmen nach ihrer Einschätzung zu einer Pflichtversicherung gefragt – die ja einer staatlich erzwungenen Eigenverantwortung entspricht. Die Antworten sind grob dreigeteilt: 33% sehen eine Pflichtversicherung negativ, 28% positiv und 35% neutral. Wenig überraschend gibt es hier deutliche Unterschiede – je nach Versicherungsstatus. Von den Unternehmen ohne Elementarschadenversicherung sehen 49% eine Pflichtversicherung negativ, gegenüber 27% der Versicherten (vgl. Abb. 5).

Schließlich baten wir die Befragten, die Optionen »Pflichtversicherung« und »Staatshilfe« anhand von drei Dimensionen direkt zu vergleichen: a) Fairness, b) finanzielles Eigeninteresse und c) soziale Kosten. Es zeigt sich, dass die Unternehmen Staatshilfen als stärker in ihrem finanziellen Eigeninteresse bewerten (48% vs. 22% bei Pflichtversicherung). Sie schätzen aber auch die sozialen Kosten von Staatshilfen höher und die Fairness geringer ein als von einer Pflichtversicherung. Ihnen ist offenbar bewusst, dass die gesellschaftlichen und privaten Interessen nicht unbedingt gleich sind.

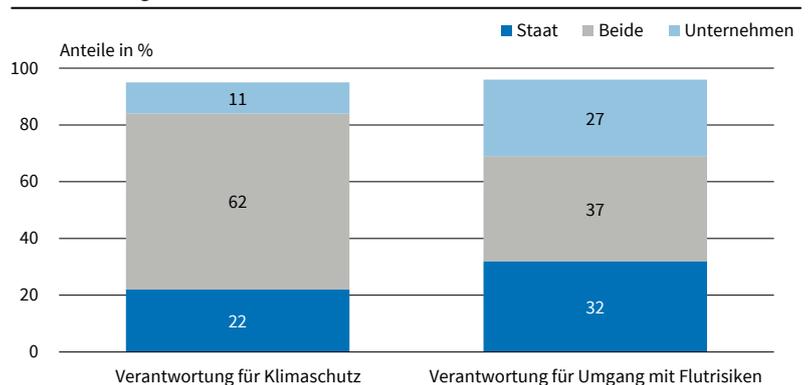
SAMARITERDILEMMA?

Zu Beginn des Artikels wurde das Samariterdilemma erwähnt: Durch (wiederholt) ausgezahlte Fluthilfen können sich Fluthilfeerwartungen festigen und dazu führen, dass Unternehmen weniger private Verantwortung übernehmen.

Am Anfang des Fragebogens beantworten die Unternehmen die Frage, ob sie denken, im Falle einer Überflutung Staatshilfen zu erhalten. 57% verneinen dies, wohingegen 42% mit Staatshilfen rechnen. Diese Einschätzung korreliert nicht mit dem Versicherungsstatus, obwohl üblicherweise Staatshilfen nur für unversicherte Schäden geleistet werden. Sie hängt eher mit grundsätzlichen politischen Überzeugungen zusammen: Unternehmen, die mit Staatshilfen bei Überflutungen rechnen, halten tendenziell eher den Staat für verantwortlich bei der Bekämpfung des Klimawandels und beim Umgang mit Flutrisiken (im Vergleich zu Unternehmen, die nicht mit Staatshilfen rechnen).

Selbst unter den versicherten Unternehmen, die grundsätzlich große Zustimmung zu einer Pflichtversicherungslösung zeigen (vgl. Abb. 5), gibt es große

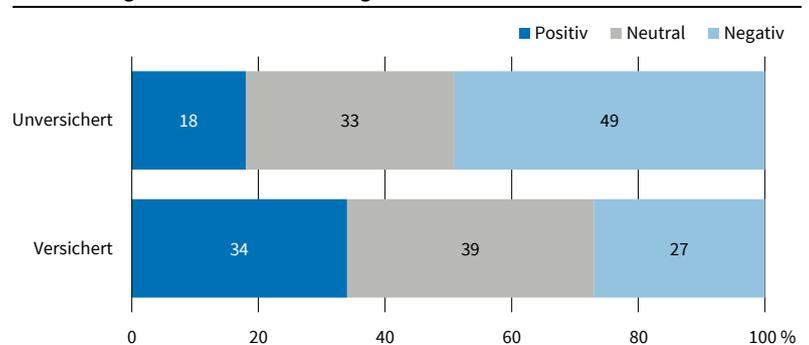
Abb. 4 Verantwortung Staat vs. Privat



Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022.

© ifo Institut

Abb. 5 Einschätzung einer Pflichtversicherung



Frage: »Wie würden Sie aus Sicht Ihres Unternehmens eine Versicherungspflicht für Elementarschäden bewerten?«

Quelle: Umfrage ifo Institut und LMU München 2021/2022.

© ifo Institut

Unterschiede. 48% der Unternehmen, die mit Staatshilfen rechnen, sehen eine Pflichtversicherung positiv – verglichen mit nur 24% bei denen, die keine Staatshilfen erwarten. Hier spiegelt sich wohl die grundsätzliche Auffassung von der Verantwortung des Staats wider (da ja sowohl Staatshilfen als auch eine Pflichtversicherung staatliche Lösungen sind).

Ändern Unternehmen ihre Meinung, wenn sie Informationen zu Fluthilfen erhalten? Wie oben beschrieben, gibt es offensichtlich einige Unternehmen, die mit Fluthilfen rechnen, aber trotzdem ihre Versicherung beibehalten. Um diese Frage näher zu verfolgen, wurde ein »Informationsexperiment« durchgeführt. Die Hälfte der befragten Unternehmen erhielt folgende Information (Hervorhebung im Original): »*Bund und Länder haben sich darauf geeinigt, die von Überschwemmungen im Juli betroffenen Regionen finanziell zu unterstützen. Privathaushalte und Unternehmen sollen dabei Schäden ersetzt bekommen, die nicht durch eine Versicherung gedeckt sind. Die Zuwendungen sollen bis zu 80% der Schadenssumme betragen.*«

Nur etwa 33% der versicherten und 28% der unversicherten Unternehmen gaben an, dass ihnen diese Information bekannt war (der Unterschied ist statistisch nicht signifikant). Interessant ist: Die Reaktion auf die Information hängt stark davon ab, ob

ein Unternehmen mit Fluthilfen rechnet (in jedweder Höhe) oder nicht.⁴

- Wer nicht mit Staatshilfen rechnet und Information zu den Ahrthalhilfen erhält, erhöht im Schnitt seine Zustimmung zur Pflichtversicherung und hält sie für finanziell vorteilhafter.
- Wer mit Staatshilfen rechnet und Information zu den Ahrthalhilfen erhält, steht einer Pflichtversicherung negativer gegenüber (und hält sie für weniger finanziell vorteilhaft) als Befragte, die die Information nicht erhalten haben.

Vermutlich interpretieren die Unternehmen die Information unterschiedlich. Die »Staatshilfegläubigen« fokussieren sich auf die hohe Zahl von 80 % der Schadenssumme und erachten somit Staatshilfen für vorteilhafter als eine Pflichtversicherung (obwohl sie selbst versichert sind und lt. Information nur unversicherte Schäden erstattet werden). Die Unternehmen, die nicht mit Staatshilfen rechnen, fokussieren sich auf eben die Information der Erstattung unversicherter Schäden und sehen somit in Staatshilfen keinen Vorteil für sich.

FAZIT

Wenige Monate nach der verheerenden Flutkatastrophe im Sommer 2021 haben wir Unternehmen im Bayerischen Oberland zu ihren Erfahrungen, Erwartungen und politischen Einschätzungen bei Überflutungen und Überflutungsrisiken befragt. Von den befragten Firmen machen sich 42 % Sorgen um eine mögliche Überflutung. Bei den erwarteten Schäden spielen indirekte Umsatzverluste durch Schäden in der Infrastruktur eine große Rolle.

71 % der Unternehmen haben laut Befragung eine Elementarschadenversicherung abgeschlossen. Gleichzeitig geben 42 % an, dass sie im Fall einer Überflutung damit rechnen, staatliche Hilfen zu erhalten – obwohl diese normalerweise nur für unversicherte Schäden geleistet werden. Theoretisch wird davon ausgegangen, dass sich durch Hilfszahlungen des Staats Erwartungen festigen und Anreize zur Eigenverantwortung reduziert werden (»Samariterdilemma«). In unserer Umfrage sehen wir, dass dieser Mechanismus nicht so eindeutig wirkt, wie man es

⁴ Die dazu berichteten Ergebnisse beruhen nur auf der Gruppe der versicherten Unternehmen. Bei den nicht versicherten Unternehmen beobachten wir keine Reaktion auf die Information.

sich theoretisch vorstellt. Erstens kannten viele Unternehmen den Umfang der Hilfsmaßnahmen für Juli 2021 nicht, trotz weitreichender Berichterstattung. Zweitens formen sich anscheinend die Erwartungen an Staatshilfen weitgehend unabhängig von sichtbaren Hilfszahlungen und sind auch nicht korreliert mit dem Versicherungsstatus – stattdessen spiegeln sie allgemeine politische Überzeugungen wider. Drittens scheinen die Fluthilfeerwartungen so gefestigt zu sein, dass die Unternehmen sich bei Informationen zu Fluthilfen im Juli 2021 auf den Teil konzentrieren, der ihren Überzeugungen entspricht.

REFERENZEN

Bakkensen, L. und L. Barrage (2018), »Climate Shocks, Cyclones, and Economic Growth: Bridging the Micro-Macro Gap«, *NBER Working Paper* 24893.

Berlemann, M. und R. Lehmann (2020), »Extremwettersensibilität deutscher Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 73(8), 45–55.

Blösch, G., J. Hall, A. Viglione et al. (2019), »Changing Climate Both Increases and Decreases European River Floods«, *Nature* 573 (7772), 108–111.

Deutscher Bundestag (2021), »Ja zu Aufbaufonds für Flutgebiete und Infektionsschutzgesetz-Änderungen«, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw36-de-aufbauhilfe-857520>.

Fatica, S., G. Kátay und M. Rancan (2022), »Floods and Firms: Vulnerabilities and Resilience to Natural Disasters in Europe«, *JRC Working Papers in Economics and Finance* 13.

Felbermayr, G. und J. Gröschl (2014), »Naturally Negative: The Growth Effects of Natural Disasters«, *Journal of Development Economics* 111, 92–106.

Felbermayr, G., J. Gröschl, M. Sanders, V. Schippers und T. Steinwachs (2022), »The Economic Impact of Weather Anomalies«, *World Development* 151, 105745.

GDV (2022), »Zahlen und Fakten: Flutkatastrophe »Bernd« 13.–18. Juli 2021«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/85468/5d36e1c4913dbd0214cea9f0f78ff932/zahlen-und-fakten-data.pdf>.

Kundzewicz, Z.W. und I. Pińskwar (2022), »Are Pluvial and Fluvial Floods on the Rise?«, *Water* 14(17), 2612.

Leiter, A.M., H. Oberhofer und P.A. Raschky (2009), »Creative Disasters? Flooding Effects on Capital, Labour and Productivity Within European Firms«, *Environmental and Resource Economics* 43(3), 333–350.

Newman, R. und I. Noy (2023), »The Global Costs of Extreme Weather That Are Attributable to Climate Change«, *Nature Communications* 14(1), 6103.

Osberghaus, D., C. Groß, G.G. Wagner, F. Offermann, C. Duden, J. Schmitt, M. Berlemann, J. Asmussen, M. Roth, L. Messari-Becker, N. Garbarino, B. Guin, J. Lee (2021), »Extremwetterereignisse: Staatshilfe oder private Vorsorge – wer trägt die Kosten?«, *ifo Schnelldienst* 74(11), 3–28.

Osberghaus, D. (2021), »Staatliche Fluthilfe: Kurzfristig notwendig, aber keine nachhaltige Lösung«, *ifo Schnelldienst* 74(11), 3–6.

Tagesschau (2022), »Der Kampf mit der Versicherung«, 10. Januar 2022, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/versicherungen-flutschaeden-naturkatastrophen-101.html>.

Tradowsky, J.S., S.Y. Philip, F. Kreienkamp et al. (2023), »Attribution of the Heavy Rainfall Events Leading To Severe Flooding in Western Europe during July 2021«, *Climatic Change* 17(7), 90.

Sarah Gust, Eric A. Hanushek und Ludger Wößmann

Globale Bildungsdefizite: Wie fehlende Grundkompetenzen Entwicklungschancen hemmen

Wie weit ist die Welt davon entfernt sicherzustellen, dass jedes Kind ein Mindestmaß an Basiskompetenzen erwirbt? Und was würde das Erreichen dieses Ziels für die globale Entwicklung bedeuten? Mit diesen beiden miteinander verknüpften Fragen beschäftigen wir uns in einer neuen Studie (Gust et al. 2024). Wir verwenden die individuellen Testdaten von internationalen und regionalen Schulleistungsstudien, um abzuschätzen, wie viele Kinder in jedem Land kein grundlegendes Kompetenzniveau erreichen. Anschließend zeigen wir die wirtschaftlichen Kosten dieser Defizite auf.

Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen betonen eine breite Palette lebenswerter Entwicklungsziele, von der Beseitigung der Armut bis hin zum Schutz der Ozeane (UNESCO 2021). Die Hoffnung auf das Erreichen dieser umfassenden Verbesserungen hängt jedoch stark von den verfügbaren Ressourcen ab, um Veränderungen zu finanzieren und umzusetzen zu können. In diesem Zusammenhang legen frühere Erkenntnisse nahe, dass eine bessere Bildung der Bevölkerung von zentraler Bedeutung ist, um die notwendigen Produktivitätssteigerungen und wirtschaftliches Wachstum zu erreichen (Hanushek und Wößmann 2016). Daher konzentrieren wir uns auf SDG 4 – die Gewährleistung einer gerechten und inklusiven hochwertigen Bildung für alle –, weil darin der Schlüssel liegt, die Kompetenzen der Arbeitskräfte eines Landes zu entwickeln und maßgeblich zur Bewältigung der anderen SDG beizutragen.

Globale Kompetenzniveaus: Eine Bestandsaufnahme

Für ausgewählte einkommensschwache Länder sind wiederholt sehr niedrige Lernniveaus der Kinder belegt worden (z.B. Pritchett 2013; Pritchett und Viarengo 2023). Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit international vergleichbarer Daten in vielen Ländern bleibt aber unklar, wie viele Kinder weltweit derzeit nicht ein Mindestniveau an Basiskompetenzen erreichen. Dabei gibt es zahlreiche – aber leider nicht direkt vergleichbare – Leistungsstudien, die prinzipiell ein detailliertes Bild darüber liefern können, wie weit die Welt davon entfernt ist, grundlegende Kompetenzen für alle Kinder zu erreichen.

Wir definieren grundlegende Kompetenzen als die Fähigkeiten, die notwendig sind, um effektiv an der modernen Wirtschaft und einem globalisierten

IN KÜRZE

Für die weltweite Entwicklung ist es von größter Bedeutung, dass alle Kinder mindestens grundlegende Kompetenzen erlangen. Unsere aktuellen Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass die Welt weit davon entfernt ist, das Ziel einer universellen qualitativ hochwertigen Bildung zu erreichen: Mindestens zwei Drittel der Jugendlichen weltweit erreichen nicht einmal ein grundlegendes Kompetenzniveau. Die Spanne reicht von 24 % in Nordamerika und der Europäischen Union bis 89 % in Südasien und 94 % in Afrika südlich der Sahara. Durch das Fehlen von universellen Basiskompetenzen entgeht eine weltweite Wirtschaftsleistung von über 700 Bio. US-Dollar oder 12 % des zukünftigen BIP.

Arbeitsmarkt teilzuhaben. Diese messen wir anhand des vollständigen Erreichens des grundlegendsten Kompetenzniveaus des Programme for International Student Assessment (PISA) – also der untersten PISA-Kompetenzstufe 1. Dazu gehört beispielsweise, einfache und eindeutige Routineaufgaben zu lösen, nicht aber einfachste Formeln anzuwenden, Schlussfolgerungen abzuleiten oder Ergebnisse interpretieren zu können.

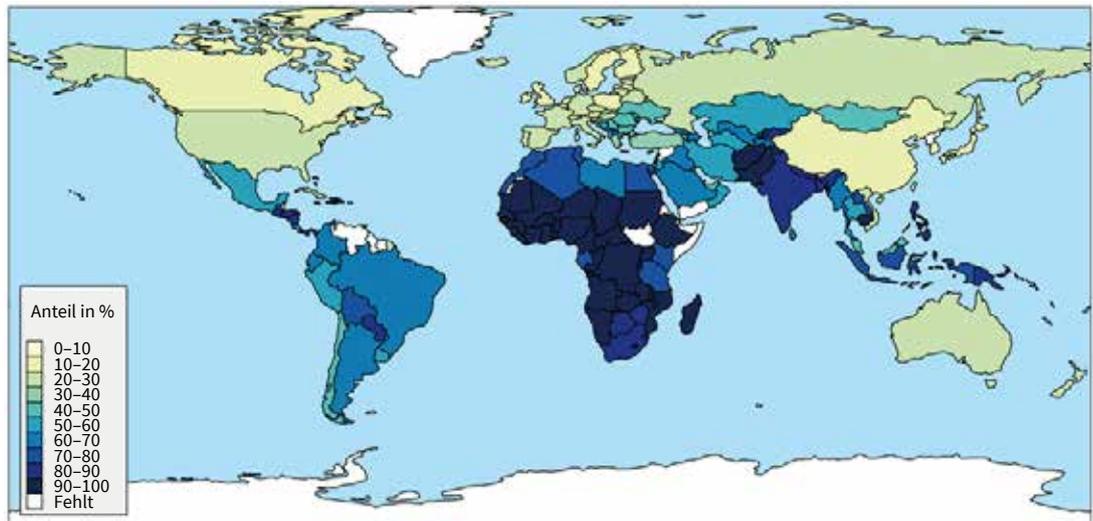
Zunächst kombinieren wir Daten aus verschiedenen internationalen Leistungsstudien. PISA und PISA for Development (PISA-D) umfassen insgesamt 90 Länder. Die Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) trägt 14 zusätzliche Länder bei, die nicht an PISA teilgenommen haben. Weitere 20 Länder haben an regionalen Leistungstests teilgenommen: TERCE und SERCE in Lateinamerika sowie SACMEQ und PASEC in Afrika südlich der Sahara. Zwei Länder haben an PISA auf subnationaler Ebene teilgenommen – Indien und China. Diese 126 Länder mit direkten Leistungstests repräsentieren 85 % der Weltbevölkerung bzw. 96 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Ein zentraler Bestandteil unserer Analyse ist die Entwicklung einer Methode, um die verschiedenen verfügbaren Leistungsstudien zuverlässig zu kombinieren und die Bildungsleistungen der Länder auf einer gemeinsamen Skala abzubilden. Obwohl die unterschiedlichen Tests ursprünglich nicht zu diesem Zweck

Abb. 1

Fehlende Basiskompetenzen

Anteil der Kinder, die keine grundlegenden Kompetenzen erreichen



Anmerkung: Geschätzter Anteil der Kinder (inkl. jener, die keine Schule besuchen), die das Mindestniveau der Basiskompetenzen in Mathematik und Naturwissenschaften entsprechend PISA-Kompetenzstufe 1 nicht erreichen.

Quelle: Gust et al. 2024.

© ifo Institut

entwickelt worden sind, zeigen wir, dass es möglich ist, die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler unter minimalen Annahmen über die zugrundeliegenden Leistungsverteilungen in eine PISA-äquivalente Punktzahl umzuwandeln. Unsere Methode verbindet die Skalen der verschiedenen Tests, indem sie die vollständige Verteilungsinformation der Testleistungen in der jeweiligen Gruppe der Länder verwendet, die an jeweils zwei zu kombinierenden Tests teilgenommen haben.

Länder ohne repräsentative Teilnahme an den internationalen Tests erschweren die Analyse zusätzlich. Für die beiden Länder, die an PISA nur mit ausgewählten Provinzen oder Bundesstaaten teilgenommen haben – Indien und China –, verwenden wir zusätzliche Leistungsdaten innerhalb der beiden Länder, um den nationalen Leistungsstand auf der PISA-Skala abzubilden. Für Länder, die nie an einem der internationalen Tests teilgenommen haben, schätzen wir die Leistungen anhand von Regressionsanalysen, die die Leistungen mit Schulbesuchsquoten, BIP und Indikatoren für Weltregionen und Einkommensgruppen in Zusammenhang setzen.

Die internationalen Schulleistungsstudien bieten Informationen über Schulkinder. Jedoch besucht über ein Drittel der Kinder weltweit keine weiterführenden Schulen, und ihre Kompetenzen werden nicht gemessen. Wir verwenden Informationen aus PISA-D und dem Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), um die Kompetenzniveaus von Kindern zu schätzen, die keine Schule besuchen (relativ zu den Schulkindern in dem jeweiligen Land).

Unter Verwendung dieser vielfältigen Ansätze können wir Kompetenzniveaus und -defizite in den 159 Ländern schätzen, die eine Bevölkerung von mindestens einer Million Menschen oder ein BIP von

mindestens 0,01% des Welt-BIP haben. Diese 159 Länder decken 98% der Weltbevölkerung bzw. 99% des Welt-BIP ab.

WELTWEITER STAND DER BASISKOMPETENZEN: SECHS FAKTEN

Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Welt noch einen langen Weg vor sich hat, um global grundlegende Kompetenzen für alle zu erreichen. Die Karte in Abbildung 1 veranschaulicht, wie sich die Basiskompetenzen der Länder unterscheiden.

Der weltweite Stand der Basiskompetenzen lässt sich in sechs Fakten zusammenfassen:

1. Mindestens zwei Drittel der Jugendlichen auf der Welt erlangen keine grundlegenden Kompetenzen.
2. In 101 Ländern erreicht mehr als die Hälfte der Kinder keine Basiskompetenzen, in 36 dieser Länder sind es über 90% der Kinder.
3. Selbst in Ländern mit hohem Einkommen fehlen einem Viertel der Kinder grundlegende Kompetenzen.
4. Die Kompetenzdefizite erreichen 94% in Afrika südlich der Sahara und 89% in Südasien, betreffen aber auch 68% im Nahen Osten und Nordafrika und 65% in Lateinamerika.
5. Obwohl die Kompetenzdefizite am offensichtlichsten sind für das Drittel der Kinder, die keine weiterführende Schule besuchen, erreichen auch 63% der Schülerinnen und Schüler auf der Welt keine Basiskompetenzen.
6. Die Hälfte der Kinder lebt in den 35 Ländern, die nicht vollständig an internationalen Tests teilnehmen (darunter Indien und China) und daher keine regelmäßigen und verlässlichen grundlegenden Leistungsdaten haben.

Tab. 1

Defizite an Basiskompetenzen im globalen Maßstab

	Anteil der Schulkinder unter Mindestniveau	Anteil der Kinder, die keine weiterführende Schule besuchen	Anteil aller Kinder unter Mindestniveau
	(1)	(2)	(3)
Welt	63,1	35,5	67,2
Nach Einkommensgruppe			
Länder mit niedrigem Einkommen	90,5	69,3	95,6
Länder mit unterem mittlerem Einkommen	81,3	44,0	85,8
Länder mit oberem mittlerem Einkommen	38,3	18,9	42,3
Länder mit hohem Einkommen	23,9	6,9	25,5
Nach Weltregion			
Afrika südlich der Sahara	89,3	66,5	94,1
Südasien	85,0	40,2	89,2
Nahe Osten und Nordafrika	63,9	19,5	67,9
Lateinamerika und Karibik	61,2	21,0	65,2
Zentralasien	40,0	9,4	42,1
Ostasien und Pazifik	31,1	21,9	35,4
Europa	25,9	10,2	28,4
Nordamerika	22,2	6,9	23,9

Anmerkungen: Angaben in %. Spalte 1: Geschätzter Anteil der Schulkinder, die das Mindestniveau der Basiskompetenzen in Mathematik und Naturwissenschaften entsprechend PISA-Kompetenzstufe 1 nicht erreichen. Spalte 2: Anteil der Kinder, die keine weiterführende Schule besuchen. Spalte 3: Geschätzter Anteil der Kinder (inkl. jener, die keine Schule besuchen), die das Mindestniveau der Basiskompetenzen nicht erreichen.

Quelle: Gust et al. 2024.

© ifo Institut

Tabelle 1 verdeutlicht die Kompetenzdefizite für die verschiedenen Ländergruppen nach Einkommen und Weltregionen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Mangel an qualitativ hochwertiger Bildung in den Schulen deutlich stärker zu den gesamten Kompetenzdefiziten beiträgt als ein unvollständiger Schulbesuch.

WAS BEDEUTEN FEHLENDE BASISKOMPETENZEN FÜR DIE GLOBALE ENTWICKLUNG?

Wir nutzen die neuen Daten zur Quantifizierung potenzieller globaler Wachstumsgewinne, wenn jedes Kind mindestens grundlegende Kompetenzen erreichen würde. Unter Verwendung von Schätzungen des Zusammenhangs zwischen Basiskompetenzen und langfristigen Wachstumsraten aus bestehenden empirischen Wachstumsmodellen (Hanushek und Wößmann 2012) projizieren wir den zukünftigen Verlauf des BIP auf Länderebene durch verbesserte Kompetenzen.

Das diskontierte zusätzliche Welt-BIP beläuft sich auf über 700 Bio. US-Dollar im Vergleich zur projizierten BIP-Entwicklung bis zum Ende dieses Jahrhunderts. Dieser wirtschaftliche Ertrag aus dem Erreichen des Bildungsziels ist über fünfmal so hoch wie das derzeitige jährliche Welt-BIP bzw. 12% des diskontierten zukünftigen BIP über den gleichen Zeitraum. Anders ausgedrückt dokumentiert dieser Betrag den wirtschaftlichen Schaden, der dadurch entsteht, dass das Ziel globaler grundlegender Kompetenzen für alle nicht erreicht wird. Der Ertrag aus der Anhebung des Kompetenzniveaus der derzeitigen Schülerinnen und Schüler auf mindestens ein grundlegendes Kompetenzniveau ist mehr als doppelt so hoch wie der Ertrag

aus dem zusätzlichen Schulbesuch der derzeit nicht auf weiterführende Schulen gehenden Kinder bei den aktuellen Qualitätsniveaus.

Diese Arbeit erweitert die bestehende Literatur zur globalen Kompetenzmessung (vgl. de la Fuente und Doménech 2022). Unsere Methode zur Kombination von Kompetenzinformationen aus verschiedenen internationalen Tests unter Verwendung der vollständigen zugrundeliegenden Leistungsverteilungen erweitert frühere Beiträge wie Hanushek und Wößmann (2012), Patel und Sandefur (2020) und Angrist et al. (2021). Ähnlich wie Pritchett und Viarengo (2023), die sich auf das äußerst geringe Lernniveau in einigen Entwicklungsländern konzentrieren, heben unsere Ergebnisse das niedrige Niveau der Lernergebnisse eines großen Teils der Kinder in armen Ländern hervor und erweitern die Perspektive, indem sie konsistente Schätzungen für die gesamte Welt liefern. In Erweiterung früherer Anwendungen für OECD-Länder (Hanushek und Wößmann 2011, 2015, 2020) und US-Bundesstaaten (Hanushek et al. 2017a, 2017b) bietet unser Projektionsmodell eine globale Perspektive für die Literatur über Bildung und wirtschaftliches Wachstum.

REFERENZEN

- Angrist, N., S. Djankov, P.K. Goldberg und H.A. Patrinos (2021), »Measuring Human Capital Using Global Learning Data«, *Nature* 592, 403–408.
- de la Fuente, Á. und R. Doménech (2022), »Cross-Country Data on Skills and the Quality of Schooling: A Selective Survey«, *Journal of Economic Surveys*, im Erscheinen.
- Gust, S., E.A. Hanushek und L. Wößmann (2024), »Global Universal Basic Skills: Current Deficits and Implications for World Development«, *Journal of Development Economics* 166, 103205.

Hanushek, E.A., J. Ruhose und L. Wößmann (2017a), »Economic Gains from Educational Reform by US States«, *Journal of Human Capital* 11(4), 447–486.

Hanushek, E.A., J. Ruhose und L. Wößmann (2017b), »Knowledge Capital and Aggregate Income Differences: Development Accounting for U.S. States«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 9(4), 184–224.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2011), »How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?«, *Economic Policy* 26(67), 427–491.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2012), »Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation«, *Journal of Economic Growth* 17(4), 267–321.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2015), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2016), »Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle«, *Science* 351(6271), 344–345.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2020), »A Quantitative Look at the Economic Impact of the European Union’s Educational Goals«, *Education Economics* 28(3), 225–244.

Patel, D. und J. Sandefur (2020), »A Rosetta Stone for Human Capital«, *CGD Working Paper* 550.

Pritchett, L. (2013), *The Rebirth of Education: Schooling Ain’t Learning*, Center for Global Development, Washington, D.C.

Pritchett, L. und M. Viarengo (2023), »The Learning Crisis of Developing Country Elites: Lessons from PISA-D«, *World Bank Economic Review* 37(2), 177–204.

UNESCO (2021), *Global Education Monitoring Report 2021/2: Non-State Actors in Education - Who Chooses? Who Loses?*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

»Lohnt« sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024

Die Regelsätze des Bürgergeldes werden mit dem neuen Fortschreibungsmechanismus ab dem Jahr 2024 deutlich angehoben.¹ Diese Ankündigung führt in der politischen Diskussion zu reflexartigen Forderungen nach der Einhaltung des sogenannten »Lohnabstandsgebots«, d.h., inwieweit der Unterschied im verfügbaren Einkommen zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen gewahrt bleibt. Anhand von vier typischen Haushaltskonstellationen analysieren wir in diesem Beitrag, ob das Lohnabstandsgebot im Jahr 2024 eingehalten wird und wo Reformbedarf im deutschen Steuer- und Transfersystem besteht. Dazu wird für verschiedene monatliche Bruttoerwerbseinkommen gezeigt, wie viel den Haushalten nach eventuellen Transfers und nach Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen, Miete und Heizkosten tatsächlich zur Verfügung steht.

METHODIK

Die Berechnungen werden mit dem ifo Mikrosimulationsmodell durchgeführt, das das Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand 2024 abbildet.² Wir berücksichtigen dabei alle für das Jahr 2024 beschlossenen oder absehbaren Anpassungen am Stichtag 20. Dezember 2023. Dazu gehören für die Zwecke dieser Analyse neben den aktualisierten Regelsätzen im Bürgergeld auch die Anhebungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags auf 11 784 Euro bzw. 9 540 Euro. Diese Erhöhungen ergeben sich aus der Fortschreibung des Existenzminimums, der auch die Erhöhung der Regelsätze im Bürgergeld zugrunde liegt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen erfolgt die Umsetzung im Steuerrecht: Das Existenzminimum wird durch den Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag steuerfrei gestellt. Diese Änderungen sind zum Stichtag noch nicht durch ein aktualisiertes Einkommensteuergesetz verankert, aber wir gehen für die Zwecke dieses Beitrags davon aus, dass diese so umgesetzt werden. Aufgrund der Anhebung des Existenzminimums erhöht sich auch der Höchstbetrag des Kinderzuschlags auf 292 Euro monatlich.³

Darüber hinaus werden angekündigte Änderungen aus dem Inflationsausgleichsgesetz berücksichtigt: die Änderungen der weiteren Tarifgrenzen in der Einkommensteuer von 15 999 Euro auf 17 005 Euro und

IN KÜRZE

Auf Basis des ifo Mikrosimulationsmodells untersucht der Beitrag den Lohnabstand und illustriert die Arbeitsanreize für ausgewählte Haushaltskonstellationen nach den für das Jahr 2024 beschlossenen Anpassungen im deutschen Steuer- und Transfersystem. Dazu werden die verfügbaren Einkommen in Abhängigkeit von der Höhe des monatlichen Bruttoeinkommens analysiert. Es wird deutlich, dass trotz der deutlichen Anhebung der Regelsätze im Bürgergeld weiterhin ein spürbarer Lohnabstand besteht. Eine Reform des bestehenden Systems wird aufgrund der teilweise äußerst geringen Anreize zur Ausweitung bestehender Erwerbstätigkeit oder Erhöhung des Bruttoeinkommens für niedrige und mittlere Einkommen trotz des existierenden Lohnabstands für notwendig erachtet.

von 62 809 Euro auf 66 760 Euro sowie die Änderung der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag von 17 543 Euro auf 18 130 Euro. Weitere wichtige Änderungen sind die Anhebung des Mindestlohns auf 12,41 Euro pro Stunde und die damit verbundene Anhebung der Minijobgrenze auf 538 Euro. Die Mindestunterhaltsverordnung sieht höhere Werte für den Mindestunterhalt von Alleinerziehenden vor.⁴ Auch die Beitragsbemessungsgrenzen in der Kranken- und Rentenversicherung steigen zum 1. Januar 2024.⁵

Wir berechnen die verfügbaren Einkommen für verschiedene Haushaltskonstellationen mit dem ifo Mikrosimulationsmodell. Dieses fungiert hier als Brutto-Netto-Rechner unter Berücksichtigung aller Interaktionen im Steuer- und Transfersystem. Das sich ergebende verfügbare Einkommen entspricht dabei dem Geldbetrag, der einem Haushalt monatlich für Ausgaben zur Verfügung steht. Vom Bruttoeinkommen ziehen wir daher Einkommensteuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge ab und addieren Transferleistungen wie Bürgergeld oder Kindergeld. Damit die Beträge, die Bürgergeld-Beziehenden zur Verfügung stehen, besser mit denen von Erwerbstätigen verglichen werden können, ziehen wir bereits für die jeweiligen Beispielhaushalte typische Mieten und Heizkosten ab. Die Kosten der Unterkunft (Miete

¹ Vgl. Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2024.

² Für eine ausführliche Modelldokumentation siehe Blömer und Peichl (2020a).

³ In diesem Beitrag ist der Kindersofortzuschlag in Höhe von 20 Euro bereits enthalten.

⁴ Vgl. Sechste Verordnung zur Änderung der Mindestunterhaltsverordnung.

⁵ Vgl. Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2024.

Tab. 1

Miet- und Heizkosten

Anzahl Personen	Heizkosten	Miete mittel	Miete hoch
1	80	430	650
2	100	530	785
3	120	630	935
4	140	730	1 095

Hinweis: Die Tabelle zeigt die angenommenen monatlichen Miet- und Heizkosten nach Anzahl der Personen pro Haushalt in Euro.

und Heizung) werden den Bürgergeld-Beziehenden nämlich als gesonderte Leistung erstattet.

Wir betrachten folgende vier typische Haushaltskonstellationen:

1. Single ohne Kinder,
2. Single mit zwei Kindern,
3. Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern,
4. Doppelverdiener-Ehepaar (Aufteilung des Bruttoeinkommens 50:50) mit zwei Kindern.

Die Kinder sind im Alter von fünf und neun Jahren.

Für jeden dieser vier Haushaltstypen unterscheiden wir nochmals nach Höhe der angenommenen monatlichen Miete (mittlere Mieten bei Mietstufe 3 sowie hohe Mieten bei Mietstufe 7, vgl. Tab. 1). Dadurch können wir die verfügbaren Einkommen von Haushalten in Regionen mit unterschiedlichen Mietniveaus berechnen und analysieren. So lassen sich beispielsweise Vergleiche zwischen München mit Mietstufe 7 und Dresden mit Mietstufe 3 ziehen. Wir unterscheiden zusätzlich, ob Haushalte Transferleistungen in Anspruch nehmen oder nicht (JA ja/nein). Dabei umfasst die Inanspruchnahme die Transferleistungen Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss (für Alleinerziehende) sowie das Kindergeld.⁶ Bei Nicht-Inanspruchnahme beziehen Haushalte ausschließlich Kindergeld.⁷

LOHNABSTAND UND ARBEITSANREIZE

Tabelle 2 zeigt das verfügbare Einkommen von Haushalten nach Abzug von Miet- und Heizkosten je nach Höhe ihres Bruttoeinkommens. Dabei wird unterschieden zwischen Haushalten, die ihnen zustehende Transfers vollständig in Anspruch nehmen, und solchen, die diese Transfers nicht beantragen.

Eine mögliche Interpretation dessen, was unter »Lohnabstand« zu verstehen ist, ist die Einkommensdifferenz zwischen der Abwesenheit vom Arbeitsmarkt und einer Vollzeitbeschäftigung, die mit dem Mindestlohn vergütet wird. Eine solche Beschäftigung bringt ein monatliches Bruttoeinkommen von etwas mehr als

2 000 Euro ein.⁸ Daher wird im Folgenden der Lohnabstand vereinfacht als Vergleich der verfügbaren Einkommen bei 2 000 Euro und bei 0 Euro Bruttoeinkommen bestimmt.

Das Hauptergebnis für alle gezeigten Konstellation ist: Der Lohnabstand bleibt auch nach den für 2024 geplanten Anpassungen im deutschen Steuer- und Transfersystem erhalten. Der Lohnabstand beträgt dabei für alle betrachteten Haushalte mehrere hundert Euro.

Erhebliche Unterschiede im zusätzlich verfügbaren Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Vergleich zu Arbeitslosigkeit gibt es dabei jedoch je nach Mietniveau. So hat ein Single mit 2 000 Euro Bruttoeinkommen und durchschnittlichen Mietkosten nach Abzug von Transfers und Sozialversicherungsbeiträgen 457 Euro mehr zur Verfügung als ohne Erwerbsbeteiligung. Bei hohen Mietkosten sinkt dieser Betrag auf 348 Euro. Diese Verringerung ist eine Folge der Verschiebung der Günstigerprüfung zwischen Bürgergeld und Wohngeld, die den längeren Bezug von Bürgergeld attraktiver macht. Konkret führt der längere Bezug des Bürgergeldes dazu, dass Alleinstehende mit hohen Mietkosten ihr verfügbares Einkommen bei einer Erhöhung des Bruttoeinkommens von 1 500 auf 2 000 Euro nicht erhöhen können, da dieses Einkommen zu 100% auf das Bürgergeld angerechnet wird. Grundsätzlich ergibt sich bei höheren Mietkosten für alle Haushaltstypen ein geringerer Lohnabstand.

Darüber hinaus wird deutlich, dass sich die Erwerbsbeteiligung je nach Haushaltskonstellation unterschiedlich auszahlt, denn der Lohnabstand kann verschieden groß ausfallen. Alleinerziehende mit mittleren Mietkosten können ihr verfügbares Einkommen durch Erwerbsbeteiligung um 936 Euro monatlich erhöhen und wenn sie ein Bruttoeinkommen von 2 000 Euro erzielen. Bei einem Alleinstehenden mit mittleren Mietkosten ist dieser Nettoeinkommenszuwachs auf 457 Euro begrenzt. Bei den betrachteten Ehepaaren liegen die Einkommenszuwächse durch den Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit zwischen diesen beiden Werten. Insbesondere für Alleinstehende ohne Kinder ist eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich daher wenig attraktiv.⁹

Dagegen zahlt sich eine Erhöhung des Bruttoeinkommens über 2 000 Euro pro Monat für Alleinerzie-

⁶ Sachleistungen und das Bildungs- und Teilhabepaket, also Leistungen, die nicht in das frei verfügbare Einkommen gehen, werden dabei nicht berücksichtigt, ebenso die etwaige Freistellung von Rundfunkgebühren.

⁷ Blömer et al. (2021) erörtern die Relevanz der Nicht-Inanspruchnahme von Transfers.

⁸ Das monatliche Bruttoeinkommen von Beschäftigten mit einer 40-Stunden-Woche mit Mindestlohnvergütung beträgt 40 Stunden × (52/12) Wochen × 12,41 Euro = 2 151 Euro.

⁹ Dieser Befund gilt auch für die Jahre 2005 bis 2019, wie Blömer und Peichl (2020b) zeigen.

Tab. 2

Verfügbare Einkommen verschiedener Beispielhaushalte nach Abzug von Miet- und Heizkosten (in Euro)

Haus- haltstyp	Single				Alleinerziehend				Alleinverdiener-Paar				Doppelverdiener-Paar				
	Miete		Miete		Miete		Miete		Miete		Miete		Miete		Miete		
	IA*	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Brutto																	
0	563	-510	563	-730	1 553	-250	1 553	-555	1 799	-370	1 799	-735	1 799	-370	1 799	-735	
500	743	-10	743	-230	1 733	250	1 733	-55	1 979	130	1 979	-235	2 059	130	2 059	-235	
1 000	891	357	891	137	2 033	622	1 957	317	2 127	502	2 127	137	2 159	630	2 159	265	
1 500	914	692	911	472	2 240	984	2 121	679	2 205	864	2 177	499	2 378	1 013	2 335	648	
2 000	1 020	965	911	745	2 489	1 320	2 349	1 015	2 442	1 226	2 353	861	2 617	1 375	2 536	1 010	
2 500	1 258	1 258	1 038	1 038	2 530	1 629	2 438	1 324	2 709	1 625	2 582	1 260	2 848	1 737	2 729	1 372	
3 000	1 544	1 544	1 324	1 324	2 548	1 924	2 407	1 619	2 868	1 971	2 847	1 606	3 107	2 052	2 993	1 687	
3 500	1 823	1 823	1 603	1 603	2 743	2 212	2 487	1 907	2 914	2 280	2 860	1 915	3 139	2 334	3 093	1 969	
4 000	2 095	2 095	1 875	1 875	3 024	2 493	2 719	2 188	2 950	2 580	2 864	2 215	3 161	2 606	3 081	2 241	
4 500	2 360	2 360	2 140	2 140	3 298	2 767	2 993	2 462	2 978	2 877	2 859	2 512	3 191	2 903	3 078	2 538	
5 000	2 618	2 618	2 398	2 398	3 567	3 036	3 262	2 731	3 170	3 170	2 847	2 805	3 250	3 197	3 068	2 832	
5 500	2 890	2 890	2 670	2 670	3 862	3 331	3 557	3 026	3 483	3 483	3 118	3 118	3 488	3 488	3 162	3 123	
6 000	3 166	3 166	2 946	2 946	4 160	3 629	3 855	3 324	3 804	3 804	3 439	3 439	3 775	3 775	3 410	3 410	
6 500	3 433	3 433	3 213	3 213	4 449	3 918	4 144	3 613	4 120	4 120	3 755	3 755	4 058	4 058	3 693	3 693	
7 000	3 691	3 691	3 471	3 471	4 729	4 198	4 424	3 893	4 431	4 431	4 066	4 066	4 338	4 338	3 973	3 973	
7 500	3 925	3 925	3 705	3 705	5 000	4 469	4 695	4 164	4 739	4 739	4 374	4 374	4 614	4 614	4 249	4 249	
8 000	4 187	4 187	3 967	3 967	5 292	4 761	4 987	4 456	5 076	5 076	4 711	4 711	4 886	4 886	4 521	4 521	
8 500	4 452	4 452	4 232	4 232	5 566	5 035	5 261	4 730	5 416	5 416	5 051	5 051	5 155	5 155	4 790	4 790	
9 000	4 717	4 717	4 497	4 497	5 831	5 300	5 526	4 995	5 763	5 763	5 398	5 398	5 422	5 422	5 057	5 057	
9 500	4 982	4 982	4 762	4 762	6 096	5 565	5 791	5 260	6 105	6 105	5 740	5 740	5 698	5 698	5 333	5 333	
10 000	5 247	5 247	5 027	5 027	6 361	5 830	6 056	5 525	6 441	6 441	6 076	6 076	5 970	5 970	5 605	5 605	

Hinweise: Die Tabelle zeigt die verfügbaren Einkommen nach Abzug von Miet- und Heizkosten für verschiedene Bruttoerwerbseinkommen. Alle Angaben in Euro/Monat. Fettgedruckte Werte werden im Text genannt. *Bei Inanspruchnahme (IA) von Transferleistungen Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss, sofern berechtigt. Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

hende mit Transferbezug kaum aus. Eine Erhöhung des Bruttoeinkommens von 2 000 auf 3 000 Euro pro Monat führt bei Alleinerziehenden mit durchschnittlichen Mietkosten lediglich zu einem Anstieg des verfügbaren Einkommens um 59 Euro. Für Ehepaare mit zwei Kindern und Inanspruchnahme wirkt sich ein Mehrverdienst insbesondere im Bereich zwischen 3 000 und 5 000 Euro monatlichem Bruttoeinkommen kaum aus – hier beträgt der Anstieg des verfügbaren Einkommens teilweise weniger als 100 Euro. Zieht man im Vergleich dazu die Werte für Haushalte ohne Transferbezug heran, wird deutlich, dass dies ein Effekt der sehr hohen Transferentzugsraten (insbesondere im Zusammenspiel von Wohngeld und Kinderzuschlag) ist. Es entsteht eine »Niedrigeinkommensfalle« im Sinne von Blömer et al. (2019a). Eine Ausweitung der Arbeitszeit über Kleinst- und Minijobs hinaus, eine deutliche Lohn-erhöhung oder ein Wechsel in eine besser bezahlte Tätigkeit, die das Bruttoeinkommen deutlich erhöhen würde, wird dadurch oft unattraktiv.

FAZIT

Dieser Beitrag untersucht den Lohnabstand und illustriert die Arbeitsanreize für ausgewählte Haushalts-

konstellationen nach den für das Jahr 2024 beschlossenen Anpassungen im deutschen Steuer- und Transfersystem. Dazu werden die verfügbaren Einkommen (nach Berücksichtigung der Effekte von Transfers, Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) in Abhängigkeit von der Höhe des monatlichen Bruttoeinkommens analysiert. Es wird deutlich, dass trotz der deutlichen Anhebung der Regelsätze im Bürgergeld weiterhin ein spürbarer Lohnabstand besteht. Bei der Interpretation ist hierbei zu beachten, dass in unseren Beispielrechnungen Annahmen zu den Miet- und Heizkosten getroffen wurden. Diese Kosten können in der Realität abweichen und das verfügbare Einkommen von Erwerbstätigen verringern oder erhöhen.

Eine Reform des bestehenden Systems halten wir aufgrund der teilweise äußerst geringen Anreize zur Ausweitung bestehender Erwerbstätigkeit oder Erhöhung des Bruttoeinkommens für niedrige und mittlere Einkommen trotz des existierenden Lohnabstands für notwendig. Entsprechende Vorschläge zur Ausschöpfung bestehender Potenziale wurden bereits in der Vergangenheit zahlreich gemacht (siehe beispielsweise Blömer et al. 2019b, 2023; Blömer und Peichl 2023; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023). In einer aktuel-

len Studie (Peichl et al. 2023) haben Forscherinnen und Forscher einen Reformvorschlag mit dem Ziel der Verbesserung der Erwerbsanreize im Bürgergeld entwickelt, der in vielen relevanten Dimensionen zu Verbesserungen führt: Der Vorschlag hat eine positive Beschäftigungswirkung, die Armutsrisikoquote sinkt, gleichzeitig wird niemand schlechter gestellt und er lässt sich aufkommensneutral oder sogar aufkommenssteigernd ausgestalten. Eine weitergehende Reform, die das System stärker umstellen würde und zu einer konsistenten, also einheitlichen Deckung der Wohnkosten durch eine Beseitigung der Schnittstellenproblematik zwischen Bürgergeld beziehungsweise Kosten der Unterkunft und Wohngeld führen würde, hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2023) vorgeschlagen. Dieser Systemwechsel wäre ein wichtiger Schritt, der zu einer Entlastung der Verwaltung und einer Reduktion der Komplexität führen könnte. Darüber hinaus wäre eine Reform des Gesamtsystems aus Grundsicherung, Sozialversicherung und direkter Besteuerung überlegenswert – siehe hierzu bspw. Blömer et al. (2019b, 2023).

REFERENZEN

- Blömer, M., L. Fischer und A. Peichl (2023), »Ein aktualisierter Reformvorschlag für mehr Beschäftigung und steuerliche Entlastung«, *ifo Schnelldienst* 76(9), 25–36.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.
- Blömer, M., S. Link, A. Peichl und M. Stöckli (2021), *Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick*, ifo Forschungsberichte 120, Studie im Auftrag der Stiftung Grundeinkommen.
- Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl (2019b), »Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen«, *Arbeitspapier* 09/2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020b), *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, ifo Forschungsberichte 118, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020a), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model«, *ifo Working Paper* 335.
- Blömer, M. und A. Peichl (2023), »Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung«, *Arbeitspapier* 04/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Peichl, A., H. Bonin, H. Stichnoth, F. Bierbrauer, M. Blömer, M. Dolls, E. Hansen, M. Hebsaker, S. Necker, M. Pannier, B. Petkov und L. Windsteiger (2023), *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize*, Forschungsbericht 629, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023), *Reform der Grundsicherung*, Gutachten 05/2023.

Sebastian Blesse, Holger Dietrich*, Sarah Necker und Michael K. Zürn**

Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive

Mit dem Klimaschutz muss es schneller vorangehen als bisher, wenn die Erderwärmung auf 2,0 oder sogar auf 1,5°C begrenzt werden soll (IPCC 2022). Während die jüngste UN-Klimakonferenz in Dubai (COP28) Hoffnung gab und die politische Relevanz und sachliche Dringlichkeit dieses Anliegens unterstrich, so wurde wieder einmal die Uneinigkeit über die Verantwortung einzelner Akteure und die Wahl der besten Maßnahmen zur Erreichung international unterstützter Klimaschutzziele zur Schau getragen.

Wenngleich globale Kooperation beim Klimaschutz am effizientesten ist, kann es notwendig sein, dass sich mehrere Länder in einem Klimaclub zusammenschließen, um das Trittbrettfahrerproblem zu überwinden (Nordhaus 2015). Auch wenn Bundeskanzler Olaf Scholz die Gründung eines solchen Clubs vorantreibt, steht die konkrete Umsetzung in den Sternen. In Deutschland und Europa wird daher viel darüber diskutiert, ob man eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, um die eigenen Klimaschutzziele zu halten und anderen ein Vorbild zu sein. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019) lehnt eine Vorreiterrolle, die über das hinausgeht, was in internationalen Verträgen vereinbart wurde, mit Verweis auf die verhaltens- und spieltheoretische Forschung ab. Ein nationales Vorpreschen könnte Trittbrettfahrerverhalten sogar befördern und die Verhandlungsposition schwächen. Zudem steht in Frage, ob Deutschland überhaupt eine Vorreiterrolle einnehmen kann. Der Expertenrat für Klimafragen (2023) stellt eine erhebliche Lücke zwischen Klimaschutzzielen und der erwartbaren Entwicklung fest.

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag basierend auf einer repräsentativen Befragung von über 2 000 Personen die Sicht der deutschen Bevölkerung auf die Frage, ob Deutschland in Sachen Klimaschutz vorangehen sollte, in welchem Ausmaß öffentliche Hand, Unternehmen oder Haushalte die dazu notwendigen Investitionen stemmen sollten und welche konkreten Maßnahmen die Bevölkerung für am besten geeignet hält, um die Klimaziele zu erreichen. Obgleich die Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen und der bevorzugten Verwendung von Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in der Bevölkerung bereits

* Holger Dietrich ist Senior Researcher am Nürnberg Institut für Marktentscheidungen.

** Dr. Michael Zürn ist Senior Researcher am Nürnberg Institut für Marktentscheidungen.

IN KÜRZE

Forschende sind sich einig: Mit dem Klimaschutz muss es vorangehen und das schneller als bisher. Da globale Abkommen stocken, streben Deutschland und Europa eine Vorreiterrolle an. Wie steht die deutsche Bevölkerung dazu? Eine Vorreiterrolle wird von etwas mehr als der Hälfte begrüßt. Die Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität sollen primär von den Unternehmen getragen werden, aber überraschenderweise in geringerem Ausmaß als von Experten geschätzt. Als effektivste Maßnahmen sehen die meisten Befragten interventionistische Instrumente, während die von Expertinnen und Experten favorisierte CO₂-Bepreisung wenig Anklang findet. Die beliebteste Verwendung der potenziellen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung ist die Förderung klimafreundlicher Maßnahmen. Unsere Umfrage zeigt, dass die Meinung der Bevölkerung substanziell von den Meinungen und Schätzungen von Experten abweicht. Diese Diskrepanz kann den Stillstand in der Klimapolitik erklären. Auch die heterogene Interessenlage innerhalb der Bevölkerung bezüglich konkreter Lösungsansätze zur Erreichung von Klimaneutralität und die Frage, ob dabei überhaupt eine Vorreiterrolle eingenommen werden sollte, können zur Erklärung des Reformstaus in der Politik beitragen.

verschiedentlich untersucht wurden (Dechezleprêtre et al. 2022; Sommer et al. 2022; Carratini et al. 2019), sind aufgrund der intensiven politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema aktuelle Zahlen wichtig. Neu an unserer Studie ist vor allem die Frage, ob die Deutschen tatsächlich noch als Vorreiter in Sachen Klimaschutz vorangehen wollen und wie sich Befürworter und Gegner einer solchen Rolle bezüglich wahrgenommener Verantwortlichkeiten und bevorzugter Maßnahmen auf dem Weg zur Klimaneutralität unterscheiden.

AUFBAU DER UMFRAGE

Die hier berichteten Ergebnisse beziehen sich auf Daten, die im Rahmen einer Befragung des ifo Instituts in Kooperation mit dem Nürnberg Institut für Marktentscheidungen (NIM) über den GfK eBUS® erhoben wur-

den. Die Feldarbeit wurde in der Zeit zwischen dem 14. und 24. September 2023 durchgeführt. Befragt wurde eine repräsentative Stichprobe (N = 2 023) von Personen im Alter von 18 bis 74 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Gewährleistung einer repräsentativen Stichprobe wurden dabei die Merkmale Geschlecht, Alter, Bundesland, Ortsgröße, Haushaltsgröße und Schulbildung des Haushaltsvorstands quotiert. Die Befragung der Panel-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer erfolgte anhand eines strukturierter Fragebogens per CAWI (Computer Assisted Web Interview), also online.

MEHRHEIT BEGRÜSST VORREITERROLLE DEUTSCHLANDS IN SACHEN KLIMASCHUTZ

Die Befragten wurden gebeten anzugeben, wie sehr sie der Aussage zustimmen, dass Deutschland beim Klimaschutz eine Vorreiterrolle einnehmen und verstärkt eigene Klimaschutzmaßnahmen ergreifen sollte, auch wenn dies gegebenenfalls kurzfristig mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist. Die Ergebnisse zeigen, dass mit 55% die Mehrheit eine deutsche Vorreiterrolle unterstützt (vgl. Abb. 1). Allerdings wird die Vorreiterrolle auch von 33% abgelehnt. Jede achte Person möchte sich nicht festlegen, was entweder darauf hinweist, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung dieser Frage um die grundsätzliche Ausrichtung deutscher Klimapolitik gleichgültig oder aber mit gemischten Gefühlen gegenübersteht.

Die Befragung zeigt einige demografische Unterschiede bezüglich der Unterstützung einer Vorreiterrolle Deutschlands. So unterstützen die Jungen eine Vorreiterrolle eher als die Älteren, ebenso wie höher gebildete Personen mehr Unterstützung zeigen als Personen mit niedrigerer Bildung. Auch Personen, bei denen Kinder im Haushalt leben, unterstützen die Vorreiterrolle Deutschlands tendenziell eher. Demgegen-

über zeigen sich keine klaren Unterschiede bezüglich des Einkommens der Befragten.

BEVÖLKERUNG SIEHT UNTERNEHMEN UND ÖFFENTLICHE HAND IN BRINGSCHULD AUF DEM WEG ZUR KLIMANEUTRALITÄT

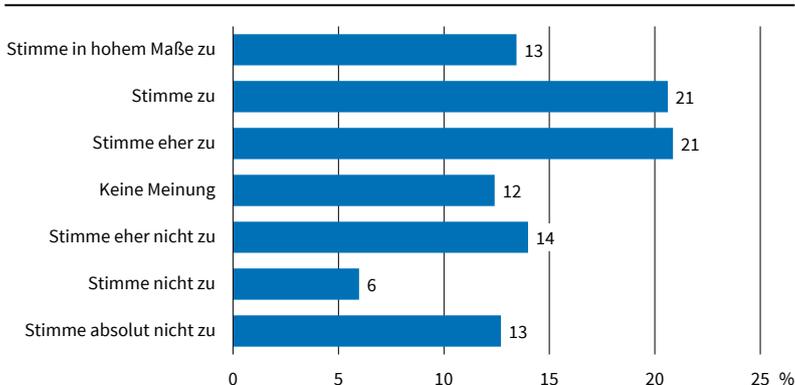
Jenseits der Kontroverse, ob Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln Klimaneutralität erreicht werden soll. Es bedarf sowohl Investitionen der öffentlichen Hand (z. B. der Städte oder öffentlichen Einrichtungen), der Unternehmen (z. B. über Umstellung ihrer Produktionsprozesse) und der privaten Haushalte (z. B. über die Umrüstung zu energieeffizienten Wohnungen und/oder Haushaltsgeräten). Schätzungen zufolge müssen etwa 190 Mrd. Euro pro Jahr investiert werden, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen (KfW Research 2021). Wir fragten die Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer, welche Akteure ihrer Meinung nach zu welchen Teilen die geschätzten, notwendigen Kosten für die Investitionen tragen sollten.

Unseren Daten zufolge sieht die deutsche Bevölkerung an erster Stelle die Unternehmen in der Pflicht, durch Investitionen aktiv den Weg zur Klimaneutralität zu beschreiten. Konkret wird den Unternehmen die Verantwortung für 44% der gesamten Investitionslast übertragen, gefolgt von der öffentlichen Hand, die 38% des Investitionsvolumens tragen soll. Die Haushalte werden von den Befragten am wenigsten in der Pflicht gesehen, ihnen wird nur 18% des Investitionsvolumens zugeschrieben. Im Gegensatz dazu schätzt KfW Research (2021) den Anteil der Unternehmen auf 63%, den Anteil öffentlicher Haushalte auf 26% und den der Haushalte auf 11%. Damit sieht die Bevölkerung die Unternehmen interessanterweise weniger in der Bringschuld von Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität als die Studie der KfW. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist anzumerken, dass hier lediglich auf direkte Investitionskosten abgestellt wird und die Rolle des Staats bei der Begleitung von Klimaschutzbemühungen anderer Akteure (etwa direkt durch Subventionen an Unternehmen oder private Haushalte) größer ist, wenn man diese zusätzlichen Kosten berücksichtigen würde. Die Unterschiede zwischen professionellen Schätzungen und Bevölkerungsmeinung können auch auf dementsprechende Missverständnisse zurückzuführen sein. Die Rangfolge der Kostenträger Unternehmen, öffentliche Hand und Haushalte ist jedoch zwischen Bevölkerung und den offiziellen Schätzungen gleich, trotz Annahme unterschiedlicher Kostenniveaus.

GROSSE UNTERSTÜTZUNG STAATLICHER EINGRIFFE AUF DEM WEG ZUR KLIMANEUTRALITÄT

Den Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmern wurde auch folgende Frage gestellt: »Welche staatliche Maß-

Abb. 1
Zustimmung zu einer Vorreiterrolle in Deutschland



Anmerkung: Konkret wurde Folgendes gefragt: »Experten zufolge wären Klimaschutzmaßnahmen dann am effektivsten, wenn sie global umgesetzt würden. Allerdings sind die Fortschritte bei der globalen Zusammenarbeit gering. Stimmen Sie der folgenden Aussage zu? Deutschland sollte eine Vorreiterrolle einnehmen und verstärkt eigene Klimaschutzmaßnahmen ergreifen, auch wenn dies ggf. kurzfristig mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist.« Die Befragten konnten auf einer 7-stufigen Likert-Skala von »Stimme in hohem Maße zu«, »Stimme zu«, »Stimme eher zu«, »Keine Meinung«, »Stimme eher nicht zu«, »Stimme nicht zu« bis hin zu »Stimme absolut nicht zu« antworten. N = 2 023.
Quelle: ifo-NIM-Umfrage. © ifo Institut

nahme ist Ihrer Ansicht nach am wichtigsten, um Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen?«. Fünf konkrete Maßnahmen standen den Befragten zur Auswahl, zudem war es möglich anzugeben, man wisse nicht, was die entsprechend wichtigste Maßnahme sei.

Am besten bewertet die Bevölkerung die gezielte Subventionierung von klimafreundlichen Maßnahmen, wie z. B. die Förderung von E-Autos oder von Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen bei Gebäuden. Insgesamt 28% der Befragten favorisieren solche Maßnahmen (vgl. Abb. 2). An zweiter Stelle stehen Gebote zu klimafreundlichen Maßnahmen (z. B. Mindeststandards beim Hausbau oder Mindestanteile regenerativer Energien am Energieverbrauch) sowie Verbote klimaschädlicher Maßnahmen (z. B. Absenkung von Tempolimits oder das Verbot von Gasheizungen) mit jeweils ca. 16%. Nimmt man diese konzeptionell sehr ähnlichen Maßnahmen zusammen, werden aktive staatliche Eingriffe in Marktentscheidungen von der Bevölkerung sogar insgesamt präferiert. Zusammengekommen mit ebenfalls paternalistisch und »plane-risch« inspirierten Subventionen lässt sich feststellen, dass Bürgerinnen und Bürger staatliche Interventionen mehrheitlich am wichtigsten finden.

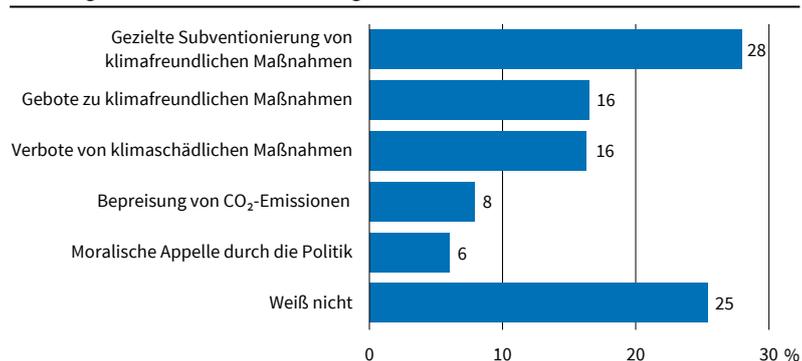
Anders sieht es bei der von Ökonomen für Klimaschutzbemühungen favorisierten Marktlösung über die Bepreisung von CO₂-Emissionen (Blum et al. 2019) aus, etwa durch den Emissionshandel. CO₂-Bepreisung ist eher unpopulär und nur 8% der Befragten favorisieren diese Maßnahme. Das deckt sich mit früheren Umfrageergebnissen, wie etwa in Dechezleprêtre et al. (2022). Die Diskrepanz von Experten- und Bevölkerungsmeinung ist mutmaßlich auf große Wissenslücken in der deutschen Bevölkerung über die Wirkungsweise und die finanziellen Konsequenzen der CO₂-Bepreisung zurückzuführen, die Eßer et al. (2023) in ihrer Umfrage feststellen. CO₂-Bepreisung liegt in den Augen der Befragten nur knapp vor moralischen Appellen durch die Politik, die nur von 6% für die geeignetste Maßnahme gehalten werden. Wichtig ist jedoch auch zu erwähnen, dass sich rund ein Viertel der befragten Personen gar nicht erst in der Lage fühlt, das beste Politikinstrument zu bestimmen.

MIT EINNAHMEN AUS CO₂-BEPREISUNG SOLLTEN INVESTITIONEN GEFÖRDERT WERDEN

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen erzeugt nicht nur Anreize, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren, sondern auch Einnahmen für die öffentliche Hand. Daher stellt sich die Frage, wofür diese Einnahmen aus Sicht der Bevölkerung verwendet werden sollten. In Deutschland fließen die Einnahmen in den Klima- und Transformationsfonds und werden bisher u.a. für die Förderung von Klimaschutz-Investitionen verwendet. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag ein Klimageld in Aussicht gestellt, um die Akzeptanz der Bevölkerung für die CO₂-Bepreisung zu erhöhen.

Abb. 2

Bevorzugte Maßnahme zur Erreichung von Klimaneutralität



Anmerkung: Es wurde Folgendes gefragt: Welche staatliche Maßnahme ist Ihrer Ansicht nach am wichtigsten, um Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen? 1 Bepreisung von CO₂-Emissionen (z. B. durch Emissionshandel), 2 Gezielte Subventionierung von klimafreundlichen Maßnahmen (z. B. Förderung von E-Autos oder Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen im oder am Haus), 3 Verbote von klimaschädlichen Maßnahmen (z. B. Absenkung von Tempolimits oder Verbot von Gasheizungen), 4 Gebote zu klimafreundlichen Maßnahmen (z. B. Mindeststandards beim Hausbau oder Mindestanteile regenerativer Energien am Energieverbrauch), 5 Moralische Appelle durch die Politik (z. B. Appelle zum Energiesparen), 6 Weiß nicht. N = 2 023.

Quelle: ifo-NIM-Umfrage.

© ifo Institut

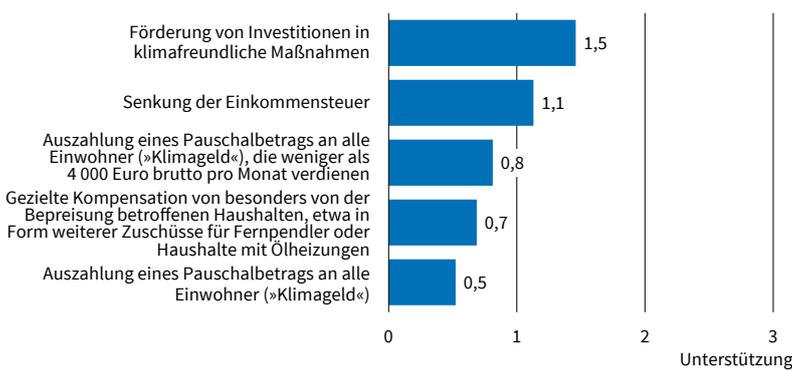
Das Klimageld soll als Rückzahlung der Einnahmen in Form einer Pro-Kopf-Pauschale ausgestaltet sein. Hubertus Heil forderte 2022 ein »soziales Klimageld«, das nur bis zu einem Bruttoeinkommen von 4 000 Euro ausgezahlt werden soll. Trotz Erhöhung des CO₂-Preises von 30 Euro pro Tonne auf nunmehr 45 Euro pro Tonne ab 2024 ist das Klimageld bisher u.a. aus administrativen Gründen noch nicht umgesetzt worden.

Ob das Klimageld die geeignetste Art ist, CO₂-Steuereinnahmen an die Bevölkerung zurückzugeben, ist aus Gründen der Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit und Verwaltungsaufwand umstritten. Fuest und Sachs (2023) gehen davon aus, dass eine Senkung der Einkommensteuer (durch Erhöhung der Grundfreibeträge oder niedrigere Grenzsteuersätze) bzw. eine niedrigere Umsatzsteuer geeignete Reformansätze wären, die sowohl Verteilungs- als auch Effizienzeffekte besser abbilden. Diese Maßnahmen wären auch schneller einsetzbar als das im Koalitionsvertrag festgehaltene Klimageld. Auch gezielte Kompensationen der von besonders durch CO₂-Bepreisung betroffenen Haushalten, etwa in Form weiterer Zuschüsse für Fernpendler oder für Haushalte mit Ölheizungen (die nicht über die Einkommensteuer abbildbar sind), sind denkbar, ebenso wie die aktuell durchgeführte Förderung von umweltfreundlichen Fördermaßnahmen und Investitionen durch den Staat.

Ein wichtiger Aspekt bei der Diskussion um die Verwendung der CO₂-Einnahmen ist die Akzeptanz in der Bevölkerung. Das Klimageld wird immer wieder aufgrund seiner größeren Sichtbarkeit und Akzeptanz als beste Verwendung gepriesen (Kalkuhl et al. 2023). Wir haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer daher gefragt, inwiefern sie verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zustimmen. Die jeweiligen Zustimmungswerte werden dabei auf einer Likert-Skala von -3 (starke Ablehnung) bis +3 (starke Zustimmung) gemessen.

Abb. 3

Zustimmung zu Verwendungsmöglichkeiten von CO₂-Preis-Einnahmen



Anmerkung: Der Fragetext lautet: »Das Ziel von CO₂-Bepreisung ist, die Verschmutzung der Umwelt mit einem Preis zu belegen. Dadurch werden Unternehmen dazu angeregt, Emissionen zu vermeiden, z.B. indem sie in neue Technologien investieren. Die Einnahmen aus der Bepreisung können an private Haushalte rückverteilt werden. Inwiefern stimmen Sie folgenden Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zu?« Die Verwendungsmöglichkeiten sind im Wortlaut auf der y-Achse notiert. Die Befragten konnten auf einer 7-stufigen Likert-Skala von »Stimme absolut nicht zu«, »Stimme nicht zu«, »Stimme eher nicht zu«, »Keine Meinung«, »Stimme eher zu«, »Stimme zu« bis hin zu »Stimme in hohem Maße zu« antworten. N = 2 023. Quelle: ifo-NIM-Umfrage.

© ifo Institut

Im Durchschnitt wird keine der Verwendungsmöglichkeiten von den Befragten abgelehnt, sondern alle finden – wengleich in verschiedenem Maße – Zustimmung in der Bevölkerung (vgl. Abb. 3). Generell findet die Förderung von Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen am meisten Zustimmung (ähnlich zu hohen Zustimmungswerten zur Rückführung von CO₂-Einnahmen in Umweltprojekte in anderen Befragungen, zusammengefasst im Überblicksartikel von Maestre-Andrés et al. 2019). An zweiter Stelle liegt in der Gesamtbevölkerung die Senkung der Einkommensteuer. Das viel diskutierte Klimageld findet insgesamt am wenigsten Zustimmung, wobei drei Varianten bewertet wurden, die sich in ihrer jeweiligen Spezifikation unterscheiden. Es zeigt sich, dass gezieltere Auszahlungen an besonders belastete Haushalte gegenüber einem pauschalen Klimageld für alle Einwohner aus Sicht der Befragten bevorzugt werden (ähnliche Befunde dazu in Dechezleprêtre et al. 2022 oder Sommer et al. 2022).

WAS BEDEUTET DIE VORREITERROLLE FÜR DEN KLIMASCHUTZ?

Obleich der Begriff der Vorreiterrolle immer wieder auf der politischen Bühne verwendet wird, ist unklar, was genau damit verbunden wird. Wir untersuchen, ob Befürworter und Gegner einer Vorreiterrolle unterschiedliche Vorstellungen bei der Wahl der Klimaschutzpolitischen Maßnahmen haben. Abbildung 4 illustriert diese Unterschiede im Hinblick auf die Frage, wer die Kosten für Investitionen in Klimaneutralität tragen sollte. Befragte, die eine deutsche Vorreiterrolle ablehnen, sehen weniger Verantwortung bei den Haushalten und mehr Verantwortung bei der öffentlichen Hand. Gegner einer deutschen Vorreiterrolle möchten demnach in ihrer Funktion als Verbraucher nicht mit den entsprechenden Kosten belastet

werden, sondern sehen den Staat in der Pflicht. Bezüglich der Verantwortung der Unternehmen unterscheiden sich Befürworter und Gegner dagegen nicht systematisch.

Bei der Wahl des besten Instruments fällt auf, dass es zwischen Befürwortern und Gegnern einen großen Unterschied im Anteil der Meinungslosen gibt (11 % vs. 37 %). Eine mögliche Erklärung ist, dass sich Unwissenheit bezüglich konkreter geeigneter Maßnahmen in Zurückhaltung in Bezug auf die Vorreiterrolle äußert. In diesem Sinne scheint es für Teile der Bevölkerung eventuell nicht sinnvoll, sich als Klimaschutzpionier zu generieren, ohne zu wissen, wie man eine solche Rolle mit Taten füllen kann. Auf der anderen Seite könnte die Ablehnung einer Vorreiterrolle zu einem gewissen Desinteresse an der Findung geeigneter Maßnahmen führen, die dann diesbezügliche Unwissenheit und Unsicherheit erzeugt.

Während die Zustimmung zu klimapolitischen Geboten unter Befürwortern und Gegnern einer deutschen Vorreiterrolle ähnlich stark ist, unterscheiden sich beide Gruppen deutlich in ihrer Meinung zur Verbotspolitik in Sachen Klima. Bei Unterstützern halten 23 % Verbote für das beste Politikinstrument, wogegen bei Gegnern nur 7 % Verbote für die beste Maßnahme halten. Interessanterweise findet bei Unterstützern einer deutschen Vorreiterrolle die CO₂-Bepreisung mehr Zustimmung als bei den Gegnern (11 % vs. 5 %).

Auch bezüglich der bevorzugten Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zeigen sich Unterschiede zwischen Personen, die eine deutsche Vorreiterrolle beim Klimaschutz unterstützen und jenen, die eine solche Rolle ablehnen. Generell stimmen die Gegner der Vorreiterrolle allen Verwendungsmöglichkeiten weniger zu als die Befürworter, bis auf die Ausnahme der Senkung der Einkommensteuer. Diese findet bei Gegnern mehr Zustimmung als bei Unterstützern der deutschen Vorreiterrolle. Der größte Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen besteht jedoch in der Unterstützung von Förderungen von Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen, die von Unterstützern der deutschen Vorreiterrolle klar favorisiert wird, wogegen die Gegner die Reduktion der Einkommensteuer favorisieren. Auch das Klimageld findet mehr Befürworter unter denjenigen, die auch die deutsche Vorreiterrolle im Klimaschutz unterstützen.

ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION

Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung unterstützt im Rahmen unserer repräsentativen Befragung im Herbst 2023 eine Vorreiterrolle Deutschlands beim Klimaschutz, obgleich es fast eine genau so große Gruppe gibt, die einer Vorreiterrolle skeptisch oder unentschieden gegenübersteht. Unsere Ergebnisse spiegeln somit die Uneinigkeit wider, die innerhalb der Gesellschaft im Hinblick auf konkrete umweltpolitische Maßnahmen, wie dem Heizungsgesetz (Grimm und Gros 2023), zu

herrschen scheint. Es werden primär Unternehmen und die öffentliche Hand in der Pflicht gesehen, die dazu notwendigen Investitionen zu tätigen. Dabei sollte die Politik aus Sicht der Bevölkerung insbesondere mit Geboten und Verboten aber auch mit gezielter Subventionierung von klimafreundlicherem Verhalten arbeiten. Die von Ökonomen favorisierte CO₂-Bepreisung findet in der Bevölkerung dagegen nur wenig Unterstützung. Insgesamt zeigt sich entgegen dem Rat vieler Ökonomen eine Präferenz für planerische bzw. interventionistische und wenig marktbasierende Lösungsansätze auf dem Weg zur Klimaneutralität in der breiten Bevölkerung. Das deckt sich weitgehend mit Befunden aus früheren umfragebasierten Studien.

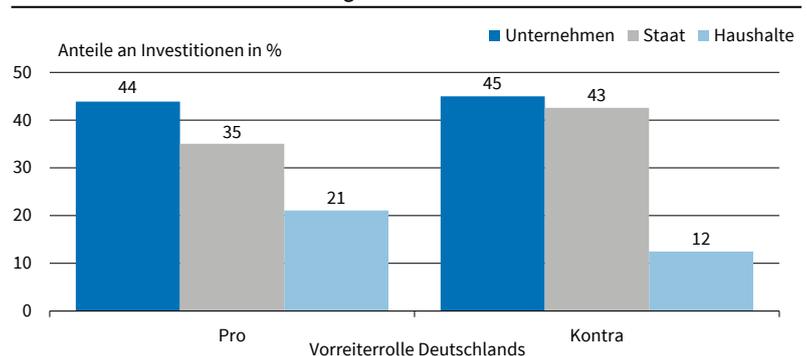
Es wird viel darüber diskutiert, was mit den CO₂-Preis-Einnahmen passieren soll. Während in der wissenschaftlichen Debatte von vielen Stimmen ein Klimageld aus Gründen der Salienz und Akzeptanz bevorzugt wird, sollten die durch die CO₂-Bepreisung entstehenden Einnahmen nach Einschätzung der Bevölkerung jedoch eher direkt für gezielte Klimaschutz-Investitionen genutzt werden oder in Form einer Einkommensteuersenkung an die Haushalte zurückfließen. Der Status quo der Finanzierung von Investitionen über den Klima- und Transformationsfonds scheint daher gerechtfertigt. Das Klimageld findet interessanterweise keinen besonderen Anklang bei der Bevölkerung, trotz politischer Hoffnungen auf größere Akzeptanz.

Unsere Untersuchung zeigt darüber hinaus, dass Befürworter einer Vorreiterrolle unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was die effektivste Maßnahme zur Erreichung von Klimaneutralität ist. Befürworter der Vorreiterrolle sehen notwendige Investitionslasten eher beim Staat. Von den Gegnern der Vorreiterrolle unterscheidet sie auch, dass sie eher eine Meinung dazu haben, was zu tun ist. Unter den Gegnern der Vorreiterrolle geben mehr als ein Drittel an, dass sie nicht wissen, welches das beste Mittel zur Erreichung von Klimaneutralität ist, unter den Befürwortern trifft das nur für etwa ein Zehntel zu. Sowohl bei Gegnern als auch bei Befürwortern einer deutschen Vorreiterrolle ist die von Ökonomen favorisierte Bepreisung von CO₂ eine nur wenig beliebte Lösungsmöglichkeit auf dem Weg zur Klimaneutralität, wenn sie auch bei Unterstützern doppelt so beliebt ist wie bei den Gegnern.

Es bleibt festzuhalten, dass die Meinung der Bevölkerung weitreichend von den Meinungen und Schätzungen von Experten abweicht. Diese Diskrepanz kann den Stillstand in der Klimapolitik erklären. Auch die heterogene Interessenlage innerhalb der Bevölkerung bezüglich konkreter Lösungsansätze zur Erreichung von Klimaneutralität und die Frage, ob dabei überhaupt eine Vorreiterrolle eingenommen werden sollte, können zur Erklärung des Reformstaus in der Politik beitragen.

Abb. 4

Investitionsanteile nach Zustimmung Vorreiterrolle



Anmerkung: N = 1 772. Befürworter sind alle, die einer Vorreiterrolle positiv gegenüberstehen (Werte: »Stimme eher zu«, »Stimme zu«, »Stimme in hohem Maße zu«) und Gegner alle, die ihr negativ gegenüberstehen (Werte: »Stimme absolut nicht zu«, »Stimme nicht zu«, »Stimme eher nicht zu«). Personen, die bezüglich der deutschen Vorreiterrolle unentschieden waren (N = 251), wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

Die Balken stellen dar, zu welchem Anteil die Investitionen in die Erreichung von Klimaneutralität von der jeweiligen Gruppe getragen werden soll.

Quelle: ifo-NIM-Umfrage.

© ifo Institut

REFERENZEN

Blum, J., R. de Britto Schiller, A. Löscher, J. Pfeiffer, K. Pittel, N. Potrafka und A. Schmitt (2019), »Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen – Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 60–65.

Carattini, S., S. Kallbekken und A. Orlov (2019), »How to Win Public Support for a Global Carbon Tax«, *Nature* 565, 289–291.

Dechezleprêtre, A., A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A.S. Chico und S. Stantcheva (2022), »Fighting Climate Change: International Attitudes toward Climate Policies«, *NBER Working Paper* w30265.

Eßer, J., M. Frondel, S. Sommer und J. Wittmann (2023), »CO₂-Bepreisung in Deutschland: Kenntnisstand privater Haushalte im Jahr 2022«, Diskussionspapier, *RWI Materialien* 157.

Expertenrat für Klimafragen (2023), *Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023*, 22. August 2023, verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>.

Fuest, C. und D. Sachs (2023), »Das Klimageld ist nicht das richtige Instrument«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember 2023, verfügbar unter: <https://zeitung.faz.net/faz/wirtschaft/2023-12-16/164a49630d101adb090f328d0f95d313/?GEP=s3>.

Grimm, V. und C. Gros (2023), »Die Heizungsreform spaltet die Gesellschaft«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. Mai 2023, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/heizungsreform-spaltet-deutsche-gesellschaft-akzeptanz-auf-der-kippe-18910771.html>.

IPCC (2022), *IPCC Sixth Assessment Report*, verfügbar unter: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.

Kalkuhl, M., M. Kellner, C. Roofs, K. Rütten, J. George, A. Bekk, A. Held, M. Heinemann, U. Eydam, N. aus dem Moore, M. Pahle, A. Schwarz, U. Fahl, M. Blum und K. Teichel-Grass (2023), *Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Steuer- und fiskalpolitische Aspekte der Energiewende*, Ariadne-Kurzdossier.

KfW Research (2021), *Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Green-Finance-und-Klimaneutralitaet.pdf>.

Maestre-Andrés, S., S. Drews und J. van den Bergh (2019), »Perceived Fairness and Public Acceptability of Carbon Pricing: A Review of the Literature«, *Climate Policy* 19(9), 1186–1204.

Nordhaus, W. (2015), »Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy«, *American Economic Review* 105(4), 1339–1370.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), *Jahresgutachten 2019/20: Den Strukturwandel meistern*, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_Gesamtausgabe.pdf.

Sommer, S., L. Mattauch und M. Pahle (2022), »Supporting Carbon Taxes: The Role of Fairness«, *Ecological Economics* 195, 107359.

*Clemens Fuest, Klaus Gründler, Maximilian Nübling,
Niklas Potrafke und Marcel Schlepper*

Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?

IN KÜRZE

Das 45. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich der Schuldenbremse und den haushalterischen Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023. Die Ökonomen und Ökonomen erwarten eine Verbesserung der Staatsschuldenquote durch das Urteil. In den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung und Transformation sowie dem Klimaschutz und der politischen Stabilität erwarten sie aber – zumindest kurzfristig – eine Verschlechterung. Mit Blick auf die Schuldenbremse ist die Profession in zwei etwa gleich große Lager gespalten – die eine Hälfte will die aktuelle Regelung erhalten, die andere Hälfte befürwortet eine Reform oder sogar die Abschaffung. Für das Jahr 2024 soll die Haushaltslücke primär über Einsparungen geschlossen werden. Am häufigsten werden dabei die Ausgabenkategorien Subventionen, Soziales, Klima und Rente genannt.

Am 15. November 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2021 für verfassungswidrig erklärt. Als Begründung wurde unter anderem ein Verstoß gegen die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse (Art. 109 und Art. 115) angeführt. Die aktuelle Fassung der Schuldenbremse wurde im Jahr 2009 in die Verfassung aufgenommen, trat im Jahr 2011 in Grundzügen in Kraft und ab dem Jahr 2016 war auch die Anforderung an die maximale Neuverschuldung von 0,35 % des BIP bindend. Motiviert war die Einführung der Schuldenbremse durch die stark angestiegene Staatsverschuldung nach der Finanzkrise 2007/08, die mit 81 % der Wirtschaftsleistung im Jahr 2010 ihren Höchststand erreichte (siehe z. B. Fuest et al. 2019). Damit drohte Deutschland, dauerhaft die Ziele des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verfehlen. Die Schuldenbremse soll den Handlungsspielraum von Politikerinnen und Politikern im Interesse von soliden Staatsfinanzen einschränken. Die ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen von Fiskalregeln wie der deutschen Schuldenbremse wurden intensiv in den Wirtschaftswissenschaften untersucht (siehe Potrafke 2023 zu den ökonomischen Wirkungen von Fiskalregeln).

Nach Einführung der Schuldenbremse sank die deutsche Staatsverschuldung merklich und erreichte schließlich im Jahr 2019 erstmals seit 2002 wieder die im Maastricht-Vertrag verankerte Obergrenze von 60 % der Wirtschaftsleistung. Infolge der fiskalischen Maßnahmen zur Eindämmung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie stieg die Staatsverschuldung erneut sprunghaft um 10 Prozentpunkte an. Aufgrund der durch die Pandemie ausgelösten außerordentlichen Notsituation beschloss der Bundestag, die Schuldenbremse auszusetzen. Der Bundeshaushalt des Jahres 2021 sah als Reaktion auf die Corona-Pandemie überdies eine Kreditermächtigung in Höhe von 60 Mrd. Euro vor, die jedoch im Haushaltsjahr 2021 nicht unmittelbar verausgabt wurde und später dem »Energie- und Klimafonds« (EKF), einem unselbständigen Sondervermögen des Bundes, für die Nutzung in zukünftigen Haushaltsjahren zugeführt wurde. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat diese Praxis nun für verfassungswidrig erklärt, so dass der reguläre Haushalt sowie Teile der Sondervermögen für die Jahre 2023 und 2024 erheblich umgeplant werden müssen. Im Zuge der öffentlichen Debatte um die Planung des Bundeshaushalts nahm auch die Diskussion um die Schuldenbremse wieder an Fahrt auf. Dies nehmen wir zum Anlass, um die Schuldenbremse sowie die Haushaltsplanung der Bundesregierung im Rahmen des 45. Ökonomenpanels von ifo und FAZ von Ökonomeninnen und Ökonomen an deutschen Universitäten bewerten zu lassen. An der Befragung im Zeitraum vom 28. November bis 5. Dezember 2023 nahmen 187 VWL-Professorinnen und VWL-Professoren teil.

BEWERTUNG DER SCHULDENBREMSE

Die Schuldenbremse ist in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes verankert. Sie sieht eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente vor. Die strukturelle Komponente beschränkt die Möglichkeit der Bundesregierung zur Neuverschuldung auf jährlich 0,35 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts. Die konjunkturelle Komponente erlaubt die Aufnahme zusätzlicher Schulden während eines konjunkturellen Abschwungs, die im Falle einer Verbesserung der konjunkturellen Lage wieder zurückzuführen sind. Zudem gibt es eine Ausnahmeregel (»escape clause«),

die es dem Bundestag mit Kanzlermehrheit (absolute Mehrheit aller – nicht nur der aktuell anwesenden – Bundestagsabgeordneten) erlaubt, die Schuldenbremse im Falle von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staats entziehen, auszusetzen. Aufgrund dieser Regelung wurde die Schuldenbremse in den Jahren 2020 bis 2022 ausgesetzt. Nach dem Plan der Bundesregierung soll sie auch im Jahr 2023 ausgesetzt werden. 2024 will die Bundesregierung die Schuldenbremse einhalten, behält sich aber vor, im Fall wachsenden Finanzbedarfs wegen des Ukraine-Kriegs später doch erneut eine Notlage zu erklären. Während für das Feststellen der Notlage lediglich die Kanzlermehrheit notwendig ist, muss jede Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse von einer verfassungsändernden 2/3-Mehrheit im Bundestag beschlossen werden.

Rund die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Ökonomenpanels spricht sich dafür aus, die Schuldenbremse zu reformieren oder abzuschaffen: 44% wollen sie erhalten, aber reformieren, 6% wollen sie gänzlich abschaffen (vgl. Abb. 1). Sie argumentieren vorwiegend, dass nur so der hohe Investitionsbedarf bei der Infrastruktur und der ökologischen Transformation in Deutschland umgesetzt werden kann. An der gegenwärtigen Ausgestaltung der Schuldenbremse wird kritisiert, dass diese nicht zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben unterscheidet und durch die Jährlichkeit den Handlungsspielraum bei Krisen einschränke. Vereinzelt wird auch angeführt, dass die Schuldenbremse nicht wirksam sei, was die schuldenfinanzierten Sondervermögen beispielhaft illustrierten. Mit 48% wollen aber fast genauso viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form erhalten. Sie zeigen sich überzeugt, dass die Schuldenbremse notwendig sei, um der Politik Anreize für Haushaltsdisziplin zu setzen, eine Ausweitung von staatlichen Konsumausgaben zu verhindern und die Tragfähigkeit der Schulden sicherzustellen. Sie attestieren der Schuldenbremse ausreichend Raum für flexible Reaktionen auf die konjunkturelle Entwicklung. Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts argumentieren sie, dass die Schuldenbremse wirksam sei, und fürchten, dass mit jeder Reform die haushälterischen Trickereien zunehmen würden. Etwa 2% antworten »Weiß nicht«.

Der Vergleich mit vorherigen Ökonomenpanels zeigt, wie sich die Zustimmung zur Schuldenbremse über die Zeit verändert hat. Schon im Herbst 2019, als im Zuge des historischen Niedrigzinsumfelds intensiv über das Für und Wider zusätzlicher Schulden debattiert wurde, war die Profession gespalten. Damals befürworteten 57% der Ökonominen und Ökonomen grundsätzlich die Beibehaltung der Schuldenbremse, 15% waren unentschlossen und 28% sprachen sich grundsätzlich gegen die Schuldenbremse aus (Blum et al. 2019). Bemerkenswert ist, dass sich zu Beginn der

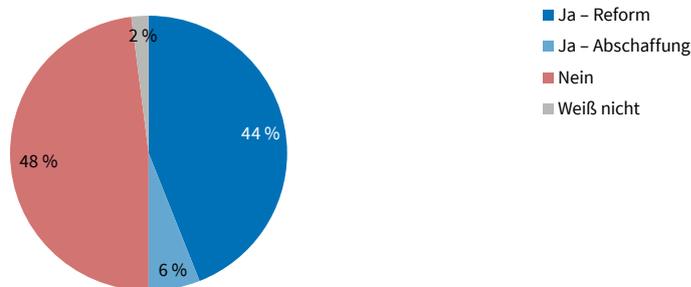
aktuellen Legislaturperiode 64% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dagegen aussprachen, die Schuldenbremse durch Extrahaushalte zu umgehen (Gründler et al. 2021).

Von jener Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die derzeit eine Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse fordern, gibt es die meiste Unterstützung für eine Ausnahmeregel für Investitionen. Dabei sprechen sich 44% für Ausnahmen für Netto-Investitionen und 18% für Ausnahmen für Brutto-Investitionen aus (vgl. Abb. 2). Zudem wollen 36% die Konjunkturkomponente großzügiger ausgestalten. In einer Krise wäre dann eine höhere Verschuldung zulässig, die aber im Aufschwung ausgeglichen werden muss. Von den Unterstützerinnen und Unterstützern einer Reform der Schuldenbremse befürworten 30% den Vorschlag, bestimmte Ausgabenkategorien wie Klima und Verteidigung von der Schuldenbremse auszunehmen. Etwa 18% unterstützen eine Erhöhung der strukturellen Nettokreditaufnahme in normalen Zeiten auf mehr als 0,35% der Wirtschaftsleistung. Nur 12% wollen die Schuldenbremse abschaffen. Zudem antworten 15% mit »Andere«. Sie nennen zum Beispiel eine restriktivere Gestaltung der Schuldenbremse, eine Aufweichung der Jährlichkeit oder eine Rückkehr zur alten Regelung für die Schuldenbremse. Etwa 2% antworten »Weiß nicht«. Mehrfachnennungen waren möglich.

Abb. 1

Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse

Sind Sie der Meinung, dass vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 die deutsche Schuldenbremse reformiert oder abgeschafft werden sollte?



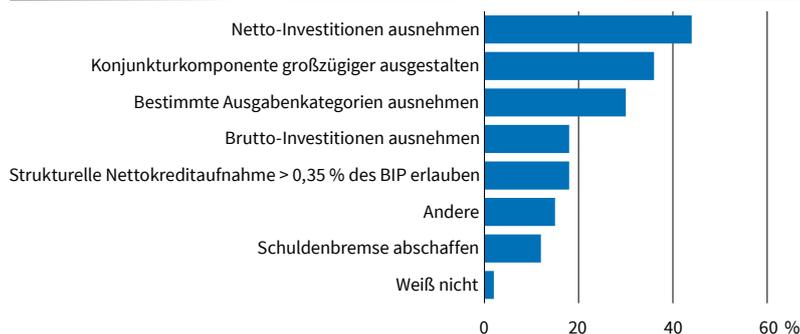
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 2

Unterstützung für Reformvorschläge zur Schuldenbremse

Sofern Sie der Meinung sind, dass die Schuldenbremse reformiert oder abgeschafft werden sollte, geben Sie bitte an, welche Vorschläge Sie unterstützen. [Mehrfachnennungen möglich]



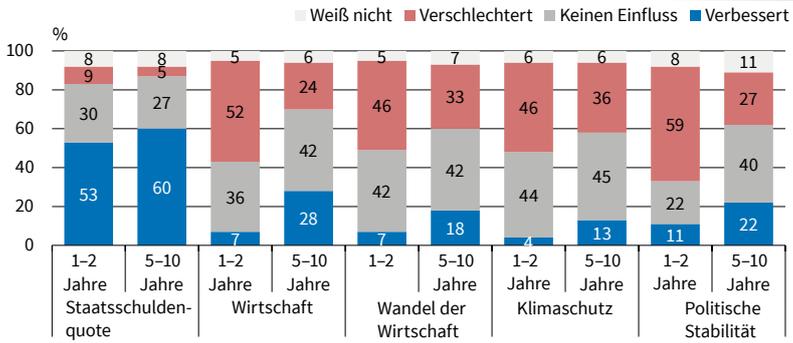
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 3

Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Schuldenbremse

Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 kurzfristig (1-2 Jahre) und mittelfristig (5-10 Jahre) auf folgende Bereiche aus?



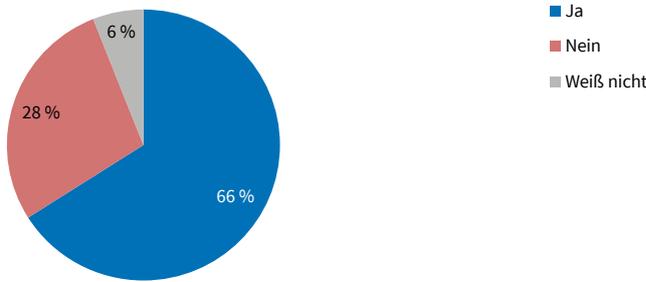
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Aussetzung der Schuldenbremse im Jahr 2023

Unterstützen Sie den Plan der Bundesregierung, für das Jahr 2023 erneut eine außergewöhnliche Notlage zu beschließen und damit die Schuldenbremse auszusetzen?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

ERWARTETE FOLGEN DES URTEILS ZUR SCHULDENBREMSE

Die Ökonominen und Ökonomen erwarten mehrheitlich, dass sich die Staatsschuldenquote sowohl kurz- als auch mittelfristig infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts verbessern wird (vgl. Abb. 3). Jedoch gehen die VWL-Professorinnen und VWL-Professoren davon aus, dass das Urteil in den nächsten ein bis zwei Jahren zu einer Verschlechterung der politischen und wirtschaftlichen Situation beiträgt. Eine Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wird von 52% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erwartet. Mit Blick auf den Wandel der Wirtschaft hin zu modernen Technologien und Branchen sind es 46%, beim Klimaschutz sind es ebenso 46% und bei der politischen Stabilität sogar 59% der Ökonominen und Ökonomen, die negative Folgen des Urteils erwarten. Auf die mittlere Frist – also die nächsten fünf bis zehn Jahre – hellt sich die Einschätzung zumindest leicht auf. Mit Blick auf die mittelfristige allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erwarten nur 24% eine Verschlechterung durch das Urteil, 28% erwarten sogar eine Verbesserung und die meisten erwarten keinen Einfluss des Urteils (42%). Ähnlich verhält es sich für den Wandel der Wirtschaft zu modernen Technologien und Branchen sowie den Kli-

maschutz und die politische Stabilität. Dort erwartet jeweils ein Drittel auch noch in fünf bis zehn Jahren eine Verschlechterung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, mehr als 40% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen aber keinen Einfluss des Urteils auf diese Bereiche.

BUNDESHAUSHALTE 2023 UND 2024

Eine große Mehrheit von 66% der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren unterstützt den Plan der Bundesregierung, für das Jahr 2023 erneut eine außergewöhnliche Notlage zu beschließen und die Schuldenbremse auszusetzen (vgl. Abb. 4). Sie argumentieren, dass dies der einzige Weg sei, um das Jahr kurzfristig mit einem verfassungsmäßigen Haushalt abzuschließen. Im Nachhinein könne man nicht mehr sparen. Alle Alternativen würden Unternehmen und Haushalte erheblich verunsichern und Klimaziele gefährden. Sie sehen mit Blick auf die Energiepreiskrise am Anfang des Jahres die notwendigen inhaltlichen Voraussetzungen für die Notlage. Demgegenüber lehnen 28% der Ökonominen und Ökonomen die Aussetzung der Schuldenbremse für das Jahr 2023 ab. Sie sehen die objektiven Voraussetzungen des Grundgesetzes an eine Notlage und damit die rechtliche Grundlage für diesen Schritt nicht gegeben. Etwa 6% antworten »Weiß nicht«.

Für den Haushalt des ablaufenden Jahres 2023 sind die Ökonominen und Ökonomen damit an einer pragmatischen Lösung interessiert. Zu Beginn der Legislaturperiode begrüßten sie noch die Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023. Damals gaben 40% der Ökonominen und Ökonomen an, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023 zum »gerade richtigen« Zeitpunkt käme und für 24% war das Jahr 2023 sogar schon »zu spät« (Gründler et al. 2021).

Die Kernfrage, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt, ist, wie die durch den Urteilsspruch entstandene Lücke in der Haushaltsplanung der Bundesregierung für das Jahr 2024 ausgeglichen werden soll. Dabei fordern die Ökonominen und Ökonomen größere Anstrengungen der Bundesregierung. Etwa die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spricht sich dafür aus, dass die Haushaltslücke primär durch Ausgabensenkungen geschlossen wird (vgl. Abb. 5). Sie verweisen darauf, dass der Staatshaushalt insgesamt ausreichend groß sei und Kürzungspotenziale insbesondere bei Sozialausgaben und Subventionen enthalte. Das Schließen der Lücke über Steuern oder Schulden halten sie langfristig für wirtschaftsschädlich. Demgegenüber steht ein großes Lager von VWL-Professorinnen und VWL-Professoren, die auch im Jahr 2024 einen Anstieg der Neuverschuldung als primäre Lösung sehen. Sie favorisieren dabei aber unterschiedliche Wege: Rund 15% fordern eine Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse, um so Freiraum für Investitionen zu schaffen, weitere 18%

wollen Sondervermögen zu Klima und Infrastruktur in Grundgesetz verankern, weil so Planungssicherheit geschaffen werde und die Mittel zweckgebunden seien. 5% sprechen sich für ein erneutes Aussetzen der Schuldenbremse aus, weil sie das in der Umsetzung für den realistischsten Weg halten. Eine kleine Gruppe von 5% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer fordert primär Steuerhöhungen, um die Haushaltslücke im Jahr 2024 zu schließen. Zudem antworten 7% mit »Andere«. Sie unterstützen vielfach eine Mischung aus Einsparungen und höheren Steuereinnahmen. Etwa 6% antworten mit »Weiß nicht«.

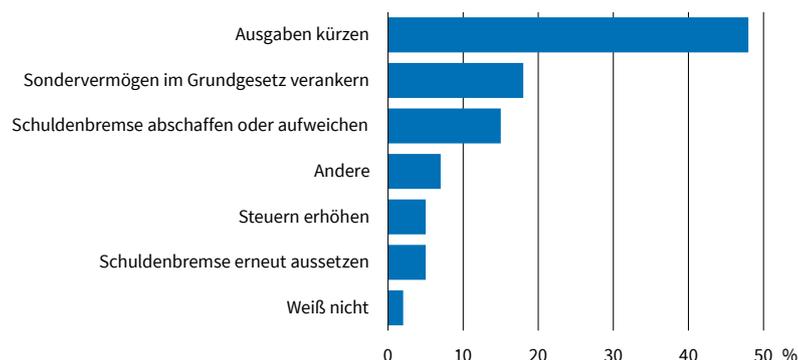
POTENZIALE FÜR EINSPARUNGEN

In der haushaltspolitischen Debatte kommt regelmäßig die Frage nach Einsparpotenzialen im Bundeshaushalt auf. Wo sehen die Ökonominen und Ökonomen hier den größten Spielraum? Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten auf die Frage nach Potenzialen zur Einsparung im Freitext antworten. Insgesamt haben sich 126 Ökonominen und Ökonomen an der Diskus-

Abb. 5

Maßnahmen gegen die Haushaltslücke im Jahr 2024

Wie sollte die Haushaltslücke im Jahr 2024 Ihrer Meinung nach primär geschlossen werden?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

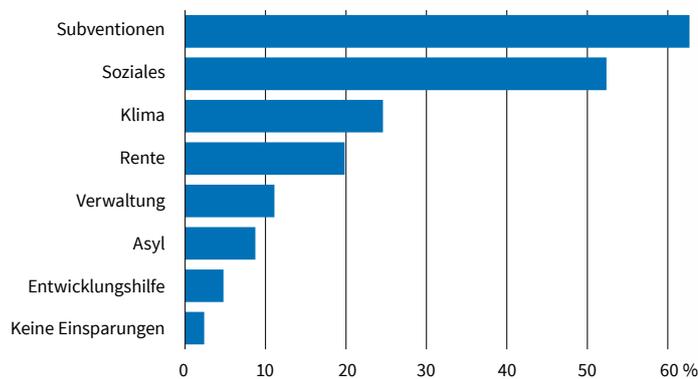
sion um Einsparpotenziale beteiligt. Mit 63% werden Subventionen am häufigsten als Quelle von Einsparungen angegeben (vgl. Abb. 6a). Spezifisch werden primär die Förderung von Unternehmensansiedlungen sowie klimaschädliche Subventionen genannt. Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit

Abb. 6

Bereiche für Einsparungen bei Ausgaben

In welchen Bereichen sollten Ihrer Meinung nach jetzt Ausgaben gespart werden? [Freitext^a, Mehrfachnennungen möglich]

a. Freitext-Antworten nach Kategorie



^a Die Rechtschreibung der Freitextantworten wurde beibehalten. Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

b. Freitext-Antworten nach Häufigkeit



© ifo Institut

Abb. 7

Bereiche für Erhöhungen von Steuern und Abgaben

In welchen Bereichen sollten Ihrer Meinung nach jetzt Steuern oder Abgaben erhöht werden? [Freitext^a, Mehrfachnennungen möglich]

a. Freitext-Antworten nach Kategorie



^a Die Rechtschreibung der Freitextantworten wurde beibehalten. Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

b. Freitext-Antworten nach Häufigkeit



© ifo Institut

Freitextantworten gibt zudem den Sozialbereich als Möglichkeit für Einsparungen an. Namentlich werden am häufigsten das Bürgergeld (und dessen geplante Erhöhung) sowie die Kindergrundsicherung genannt. Im Bereich von Klimamaßnahmen sehen 25% Einsparpotenziale und verknüpfen diese häufig mit der Forderung nach einer höheren Besteuerung von CO₂ als Lenkungsinstrument. Kürzungspotenziale werden zudem bei der Rente (20%), Verwaltung (11%), Asyl (9%) und Entwicklungshilfe (5%) gesehen. Etwa 2% gaben explizit an, dass sie keine Einsparungen unterstützen. Mehrfachantworten waren möglich. In Abbildung 6b werden die Freitextantworten der Ökonominen und Ökonomen illustriert.

BEREICHE FÜR HÖHERE STEUERN UND ABGABEN

Insgesamt haben 101 Ökonominen und Ökonomen im Freitext Bereiche für Erhöhungen der Steuern und Abgaben genannt. Davon gaben 19% explizit an, dass sie Steuererhöhungen ablehnen (vgl. Abb. 7a). Demgegenüber fordern 37% höhere Steuern auf CO₂ und andere Emissionen. Zudem geben 30% an, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuern erhöht werden sollten. Auch fordern 21% eine höhere Einkommensteuer. Diese solle aber nur die Personen im Bereich des Spitzen- oder Reichensteuersatzes betreffen. Zudem wollen 17% die Steuereinnahmen durch den Verzicht auf Steuervergünstigen anheben. Dabei wird primär das Dienstwagenprivileg genannt. Ähnlich verhält es sich mit jenen 15%, die sich für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aussprechen. Sie wollen lediglich die Ausnahmeregelungen mit Blick auf die Mehrwertsteuer

abschaffen. Zudem fordern 11% höhere Steuern auf Vermögen und 6% höhere Steuern auf Kapitalerträge. Mehrfachnennungen waren möglich. In Abbildung 7b werden die Freitextantworten der Ökonominen und Ökonomen illustriert.

FAZIT

Die Ökonominen und Ökonomen bewerten das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als eine wirtschaftliche Herausforderung. Zumindest kurzfristig geht eine Mehrheit von negativen Auswirkungen auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sowie die wirtschaftliche Transformation aus. Mit Blick auf die politische Antwort auf diese neue Situation ist die Profession gespalten. Die eine Hälfte befürwortet eine Reform oder die Abschaffung der Schuldenbremse und sieht in Schulden die Lösung für den Umgang mit der Haushaltslücke im Jahr 2024. Die andere Hälfte setzt sich für den Erhalt der aktuellen Regelung der Schuldenbremse ein und fordert stattdessen die Kürzung von Ausgaben als primäre Maßnahme zum Schließen der Haushaltslücke.

REFERENZEN

- Blum, J., K. Gründler, R. de Britto Schiller und N. Potrafke (2019), »Die Schuldenbremse in der Diskussion – Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung«, *ifo Schnelldienst* 72(22), 27–33.
- Fuest, C., K. Gründler und N. Potrafke (2019), »Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse«, *Wirtschaftsdienst* 99(5), 307–329.
- Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2022), »Der Ampel-Koalitionsvertrag im Ökonomentest«, *ifo Schnelldienst* 75(1), 52–56.
- Potrafke, N. (2023), »The Economic Consequences of Fiscal Rules«, *CESifo Working Paper* 10765.

Johanna Garnitz, Daria Schaller und Nicole Selleng

Arbeitswelt im Wandel: Herausforderungen des Arbeitskräftemangels und die Dynamik des hybriden Arbeitens

In der heutigen Arbeitswelt steht die Herausforderung des Arbeitskräftemangels im Zentrum zahlreicher Diskussionen. Der Mangel an (qualifizierten) Arbeitskräften hat sich zu einer der größten Herausforderungen für die Unternehmen in Deutschland entwickelt. Dieser stellt aber nicht die einzige aktuell vieldiskutierte Herausforderung dar. Technischer Fortschritt, demografische Veränderungen und sich wandelnde Arbeitsmuster haben zu einem komplexen Geflecht geführt, das Unternehmen und Wirtschaftssysteme gleichermaßen prägt. Die Art und Weise, wie wir arbeiten, hat sich in den vergangenen Jahren entscheidend gewandelt, und der Begriff »hybrides Arbeiten« steht im Zentrum dieser Transformation. Die zunehmende Digitalisierung, gepaart mit den Erfahrungen aus der weltweiten Pandemie, hat dazu geführt, dass Unternehmen und Beschäftigte vermehrt auf hybride Arbeitsmodelle setzen. Die Möglichkeit des hybriden Arbeitens hat sich nicht nur als essenzielles Element der Attraktivität eines Unternehmens für Beschäftigte etabliert, sondern eröffnet auch neue Perspektiven für eine flexiblere und effizientere Arbeitsweise. Die Möglichkeit, vor Ort oder mobil zu arbeiten, birgt Potenziale, erfordert jedoch auch eine sorgfältige Navigation, um die Vorteile zu maximieren und mögliche Hürden zu überwinden. In diesem Zusammenhang beleuchtet der folgende Bericht die Chancen und Herausforderungen des hybriden Arbeitens und widmet sich gleichzeitig dem Problem des Arbeitskräftemangels. Er basiert auf einem Stimmungsbild unter ausgewählten HR-Verantwortlichen.

Aus einer selektiven Auswahl von etwa 9 300 Unternehmen vor allem aus Industrie- und Handelsbetrieben mit mind. 20 Beschäftigten haben sich 246 an der Umfrage beteiligt. Davon haben etwas mehr als drei Viertel der Unternehmen bis zu 49 Beschäftigte und jeweils knapp 11% der Unternehmen haben 50–249 bzw. über 500 Beschäftigte. Nur 2% der Unternehmen haben zwischen 250–499 Beschäftigte.¹ Die Hälfte der befragten Unternehmen gehört der Industrie an, 42% dem Handel und weitere 9% dem Dienstleistungssektor.

ARBEITSKRÄFTEMANGEL – AKTUELL EINES DER GRÖSSTEN PROBLEME FÜR UNTERNEHMEN

Der Mangel an (qualifizierten) Arbeitskräften ist zu einer der größten Herausforderungen für die Unternehmen in

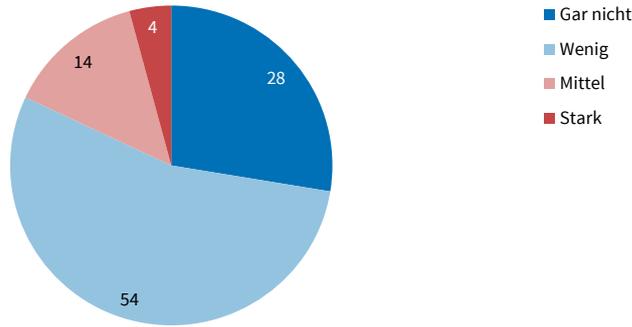
¹ Aufgrund der wenigen Beobachtungen wird diese Größenklasse im Folgenden nicht behandelt.

IN KÜRZE

Die aktuelle Sonderumfrage der ifo-HR-Befragung beleuchtet die aktuellen Herausforderungen im Arbeitsumfeld, insbesondere die Themen Arbeitskräftemangel und Homeoffice, um ein umfassendes Verständnis der gegenwärtigen Arbeitsbedingungen zu erhalten. Die häufigste von Unternehmen angegebene Maßnahme gegen den Arbeitskräftemangel ist die Lohnerhöhung (78%), gefolgt von nicht-monetären Benefits für die Beschäftigten (74%) und flexiblen Arbeitszeiten sowie Homeoffice-Möglichkeiten (71%). 72% der befragten Unternehmen bieten Homeoffice an (bei der Hälfte dieser Unternehmen nur in einigen Bereichen). In den übrigen Unternehmen gibt es kein Homeoffice: 14% bieten dies aufgrund der Berufsbilder nicht, weitere 14% grundsätzlich nicht an.

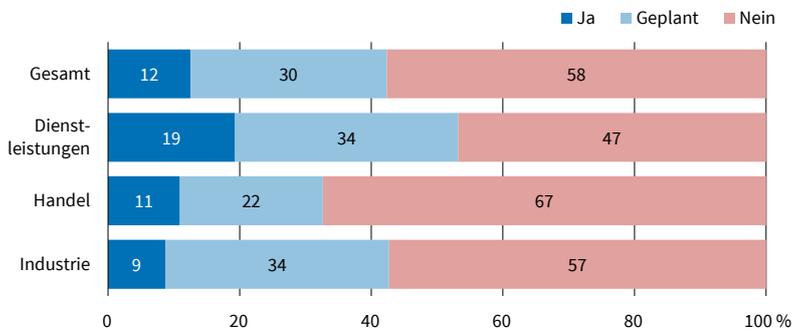
Deutschland geworden. Zu den Hauptgründen zählen unter anderem der demografische Wandel sowie die gesunkene Attraktivität vieler Ausbildungsberufe für junge Menschen. Die Auswirkungen spüren die Unternehmen deutlich: Aus den ifo Konjunkturumfragen geht hervor, dass der Anteil der Unternehmen, die durch Arbeitskräftemangel beeinträchtigt werden, trotz schwächerer Konjunktur im Juli 2023 leicht gestiegen ist. Dies trifft sowohl auf Fachkräfte als auch auf geringqualifizierte Arbeitskräfte zu (Garnitz et al. 2023). Laut ifo Konjunkturumfrage vom Juli 2023 leiden 43% der Unternehmen unter einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Besonders betroffen ist der Dienstleistungssektor mit etwa der Hälfte der Unternehmen. Der Anteil im Verarbeitenden Gewerbe liegt bei 35% und im Handel und im Baugewerbe bei knapp einem Drittel. Einen Höchststand hatte der Arbeitskräftemangel im Juli 2022 erreicht, als die Hälfte der Unternehmen den Arbeitskräftemangel spürten (ifo Institut 2022, 2023a). Die ifo HR-Befragung ergab ebenfalls, dass viele Firmen große Probleme bei der Suche nach Arbeitskräften haben. In einer früheren ifo HR-Befragung in diesem Jahr beklagten teilnehmende Ausbildungsbetriebe auch eine Veränderung der Bewerbersituation, nicht nur in Bezug auf die geringere Quantität, sondern auch hinsichtlich der Qualität der Anwärter*innen für Ausbildungsberufe. Einer von fünf Ausbildungsbetrieben bietet für das kom-

Abb. 1
Ersatz von Arbeitsplätzen durch Automatisierungsprozesse
Gewichtete Anteile in %



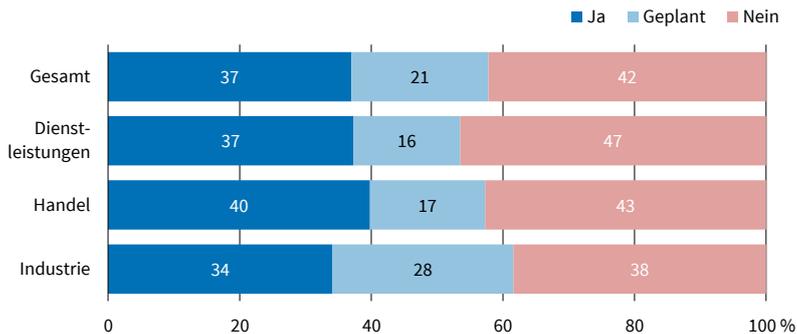
Quelle: ifo HR-Befragung. © ifo Institut

Abb. 2
Planung des Einsatzes von KI im Unternehmen gegen den Arbeitskräftemangel
Gewichtete Anteile in %, nach Wirtschaftsbereich



Quelle: ifo HR-Befragung. © ifo Institut

Abb. 3
Maßnahmen, um Mitarbeitende aus Babyboomer-Generation zu halten
Gewichtete Anteile in %, nach Wirtschaftsbereich



Quelle: ifo HR-Befragung. © ifo Institut

mende Ausbildungsjahr keine neuen Ausbildungsstellen an (Garnitz et al. 2023).

WIE GEHEN UNTERNEHMEN MIT ARBEITSKRÄFTEMANGEL UM?

In der Diskussion um fehlende Arbeitskräfte kommt häufig das Argument auf, dass fehlende Arbeitskräfte in Zukunft durch Automatisierungsprozesse ersetzt werden können. Die Unternehmen wurden daher gefragt, inwieweit sie damit rechnen, dass in den kommenden

fünf Jahren Arbeitsplätze in ihrem Unternehmen durch Automatisierungsprozesse ersetzt werden. Insgesamt rechnen die Befragten zum jetzigen Zeitpunkt eher weniger damit (54%). 28% gehen davon aus, dass keine Arbeitsplätze durch Automatisierungsprozesse in ihrem Unternehmen ersetzt werden. 14% rechnen mit einer mittleren und 4% mit einer starken Entwicklung (vgl. Abb. 1). Dienstleistungsunternehmen sowie Industrieunternehmen rechnen eher damit als Unternehmen aus dem Handel. Zudem gehen die großen Unternehmen von einer stärkeren Entwicklung hinsichtlich des maschinellen Personalersatzes aus als Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigten.

Als nächstes wurden die Teilnehmenden gefragt, ob sie bereits Künstliche Intelligenz (KI) einsetzen, oder dies planen, um so das Problem der fehlenden Arbeitskräfte zu reduzieren. 58% der Teilnehmenden verneinten dies. 12% nutzen diese Art der Problemlösung bereits, weitere 30% planen dies. Die Auswertung nach Wirtschaftsbereichen zeigt, dass Handelsbetriebe KI weniger nutzen bzw. deren Einsatz planen, um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen, als Betriebe der anderen beiden Wirtschaftsbereiche: Zwei Drittel der befragten Handelsunternehmen setzen weder KI zur Problemlösung ein noch ist dies geplant, während über die Hälfte der Dienstleistungsbetriebe diese Lösung anwendet oder plant (vgl. Abb. 2). Im Verarbeitenden Gewerbe planen ein ähnlicher Anteil der Unternehmen den Einsatz von KI, ein geringerer Anteil als bei den Dienstleistern setzt das bereits um. Vor allem in großen Betrieben wird KI als Lösung für den Arbeitskräftemangel bereits eingesetzt (21%) oder es ist geplant (46%).

Eine Befragung im September unter HR-Verantwortlichen gibt Aufschluss über die generelle Nutzung von KI. 18% der Unternehmen gaben an, KI in mindestens einem Unternehmensbereich zu nutzen, weitere 35% haben dies geplant (Garnitz und Schaller 2023). Ähnliche Ergebnisse liefert eine ifo-Befragung, die nicht speziell HR-Verantwortliche adressierte, sondern Unternehmen im Allgemeinen. Hier gaben 13% an, dass KI im Einsatz ist, 9% haben dies geplant, 37% diskutieren darüber und für weitere 41% ist KI kein Thema (Schaller et al. 2023). Im HR-Bereich nutzen zum aktuellen Zeitpunkt ca. 5% der Unternehmen Künstliche Intelligenz, geplant ist dies von knapp einem Viertel der Betriebe. 70% der Unternehmen berichten weder von einem aktuellen noch von einem geplanten Einsatz. Dass 86% der befragten HR-Verantwortlichen Bedenken hinsichtlich eines Einsatzes von KI haben, vor allem aufgrund von fehlendem Know-how, erklärt die bisher verhaltenen Einsatzzahlen (Garnitz und Schaller 2023).

Ein weiterer Problemlösungsansatz gegen den Arbeitskräftemangel sind Maßnahmen zur längeren Weiterbeschäftigung von Beschäftigten aus der Babyboomer-Generation. Mehr als die Hälfte der Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche und Größenklassen tun oder planen dies (zusammen 58%, vgl. Abb. 3). In der Industrie werden etwas häufiger solche Maßnahmen ergriffen bzw. geplant (62%) als in den an-

deren Wirtschaftsbereichen. Unternehmen mit über 500 Beschäftigten ergreifen derzeit seltener solche Maßnahmen als kleinere Unternehmen (24% im Vergleich zu 42–44% in kleineren Unternehmen), planen dies aber häufiger (29%).

Aus einem Maßnahmenkatalog konnten die Unternehmen mehrere Antworten auswählen, wie sie gegen den Arbeitskräftemangel vorgehen. Am häufigsten bieten sie monetäre Anreize in Form von Lohnerhöhungen (ca. 78% der Unternehmen) an. Die befragten Unternehmen setzen aber auch auf Bonuszahlungen und nicht-monetäre Maßnahmen wie Mitarbeiter-Benefits, flexible Arbeitszeitgestaltung oder Weiterbildungsangebote. Kinderbetreuungsmöglichkeiten spielen eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Abb. 4). Letzteres wird eher in größeren Unternehmen mit über 500 Beschäftigten und Industrieunternehmen angeboten. Bei großen Unternehmen sticht auch heraus, dass diese häufiger nicht-monetäre Maßnahmen wie Mitarbeiter-Benefits, flexible Arbeitszeiten und Weiterbildungsangebote einsetzen. Unternehmen im Handel oder mit maximal 49 Beschäftigten setzen dagegen stärker auf Lohnerhöhungen (jeweils fast 90%).

Insgesamt sehen die meisten Unternehmen (88%) ihre Existenz aufgrund des Arbeitskräftemangels nicht bedroht. Nur eins von zehn Industrie- oder Dienstleistungsunternehmen äußerte diese Bedenken. Im Handelsektor bangen etwas mehr Unternehmen (17%) aufgrund des Arbeitskräftemangels um ihre Existenz. In den Größenklassen stechen die Unternehmen mit über 500 Beschäftigten heraus, von denen keines seine Existenz bedroht sieht. Weniger optimistisch sind vor allem Unternehmen mit maximal 49 Beschäftigten, von denen ca. 27% um ihre Existenz fürchten (vgl. Abb. 5). In der ifo Konjunkturumfrage Oktober 2023 wurde ebenfalls die Frage nach der Existenzbedrohung gestellt, unabhängig von den Gründen. Hier gaben 6,8% der befragten Unternehmen an, dass dies der Fall sei. Im Januar lag der Prozentsatz noch deutlich niedriger bei 4,8% (Licht und Wohlrabe 2023).

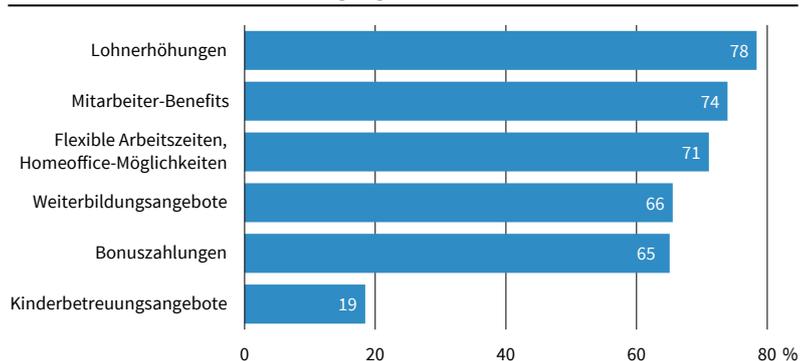
71% der befragten Unternehmen begegnen unter anderem mit einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung bzw. Homeoffice-Möglichkeiten dem Arbeitskräftemangel (vgl. Abb. 4). Wie Unternehmen mit neuen Arbeitsformen, wie z. B. der hybriden Arbeit, umgehen und inwieweit sie diese bereits etabliert haben, war auch Bestandteil des Stimmungsbilds.

UMGANG DER UNTERNEHMEN MIT HYBRIDER ARBEIT

Bei vielen Unternehmen hat sich bereits die Zwischenform »Hybride Arbeit« etabliert. Diese bezeichnet eine zeit- und ortsunabhängige Form der Arbeit, bei der die Angestellten ihre Tätigkeiten zu Teilen im Büro, aber auch außerhalb der Betriebsstätte, sogenannt »mobil«, verrichten können. Bei der mobilen Ausführung muss es sich nicht zwingend um das häusliche Arbeitszimmer handeln, sondern es können auch an-

Abb. 4

Maßnahmen, mit denen Unternehmen auf Arbeitskräftemangel reagieren
Gewichtete Anteile in %, Mehrfachnennung möglich

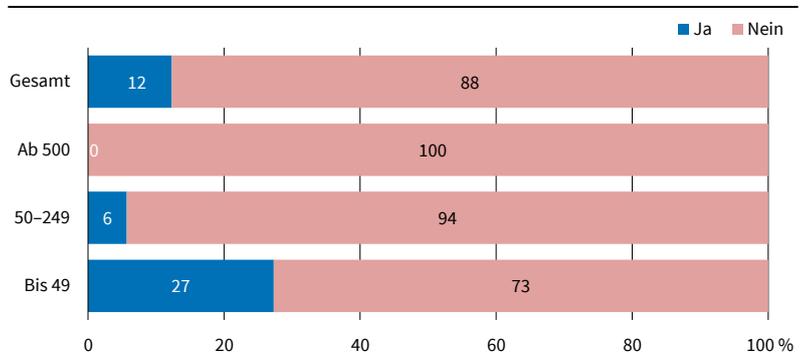


Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

Abb. 5

Bedrohung der Existenz des Unternehmens
Gewichtete Anteile in %, nach Größenklasse



Quelle: ifo HR-Befragung.

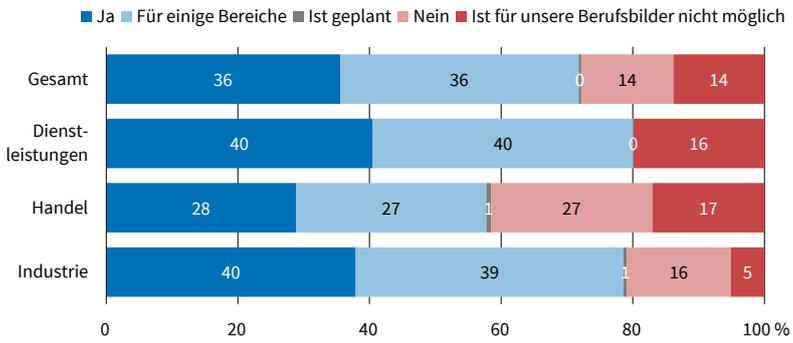
© ifo Institut

dere Räumlichkeiten wie ein Café, unterwegs im Zug oder andere Co-Working-Spaces dazu dienen. Sie ist seit der Corona-Pandemie Alltag geworden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023), und auch nach der Pandemie arbeiten viele Menschen weiterhin zu Hause: Gemäß einer Erhebung des ifo Instituts gibt es keine Hinweise auf einen Abbau. Im August 2023 arbeiteten 25% aller deutschen Beschäftigten mindestens teilweise von zu Hause. Dieser Wert ist seit April 2022 – kurz nach Aufhebung der Homeoffice-Pflicht – nahezu konstant (Alipour 2023). Gemäß der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im Juli 2023 bieten 61% der befragten Unternehmen die Möglichkeit, durchschnittlich 6,4 Tage pro Monat zu Hause zu arbeiten. Dabei bieten Handelsunternehmen und kleine Unternehmen seltener die Möglichkeit zum Homeoffice (Freuding et al. 2023). Laut ifo Konjunkturumfrage August 2023 verbringen Deutsche 17% ihrer Arbeitsstunden im Homeoffice. Zu beachten ist hierbei, dass nur knapp die Hälfte aller Stellen mit Homeoffice vereinbar sind. Bei diesen Stellen arbeiten die Beschäftigten im Durchschnitt 1,5 Tage pro Woche von zu Hause (ifo Institut 2023a). In Deutschland gibt es derzeit keine rechtliche Regelung zum mobilen Arbeiten. Die Möglichkeit beruht auf einer freiwilligen Entscheidung des Arbeitgebers. In der Praxis bieten Unternehmen die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten,

Abb. 6

Möglichkeit zum hybriden Arbeiten

Gewichtete Anteile in %, nach Wirtschaftsbereich



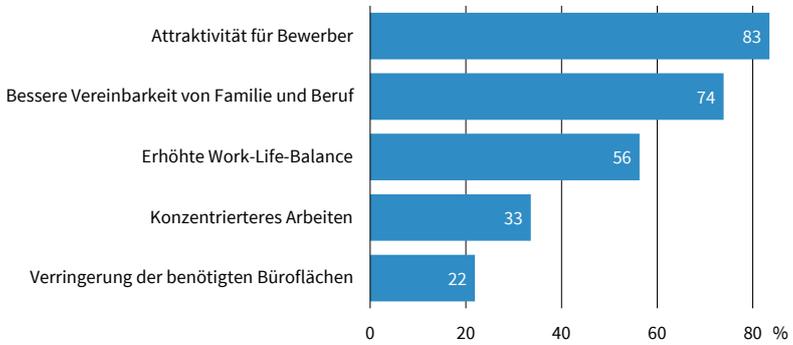
Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

Abb. 7

Chancen mobilen Arbeitens

Gewichtete Anteile in %, Mehrfachnennung möglich



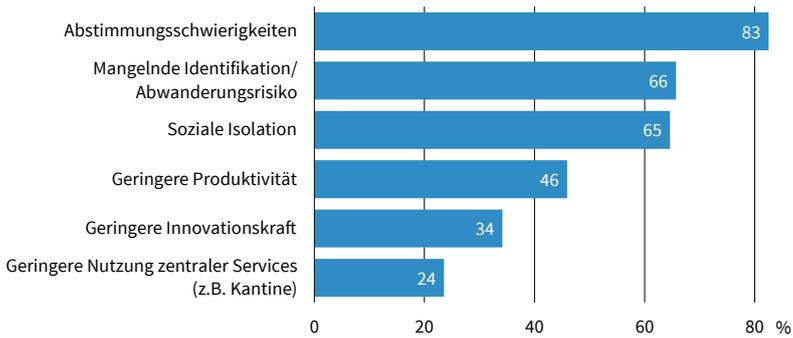
Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

Abb. 8

Herausforderungen hybrider Arbeit

Gewichtete Anteile in %



Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

um Fachkräfte zu binden und die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023).

HYBRIDES ARBEITEN IN SIEBEN VON ZEHN UNTERNEHMEN MÖGLICH

Die Ergebnisse des Stimmungsbilds machen die unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Möglichkeit hybriden Arbeitens in den befragten Unternehmen deutlich. 36% der befragten Unternehmen

bieten ihren Beschäftigten an, teilweise im Büro und teilweise mobil zu arbeiten. 14% verneinten die Frage nach dieser Möglichkeit. In 36% der Betriebe ist dies für einige Bereiche möglich, 0,5% planen die Einführung. Bei 14% ist das hybride Arbeiten aufgrund der Berufsbilder nicht möglich. Während im Dienstleistungssektor über 80% das hybride Arbeiten entweder ganz oder zumindest für einige Bereiche anbieten, liegt der Anteil im Handel mit 58% am niedrigsten. In der Industrie beträgt der Anteil 79% (vgl. Abb. 6).

Nahezu alle größeren Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bieten in geeignetem Umfeld hybrides Arbeiten an (94%). Es ist zu beobachten, dass der Anteil der Unternehmen, in denen hybrides Arbeiten möglich ist, mit abnehmender Unternehmensgröße sinkt. Diese Ergebnisse decken sich mit denen der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung vom Juli 2023, wonach generell weniger kleinere Unternehmen die Möglichkeit hybrider Arbeitsformen anbieten als größere. Beim Gestaltungsumfang hingegen zeigen sich kleinere Betriebe mit Hybridarbeit meist großzügiger hinsichtlich der genehmigten mobilen Tage als die größeren (ifo Institut 2023b).

Neben der generellen Möglichkeit zum hybriden Arbeiten interessiert auch, an wie vielen Tagen pro Woche die Beschäftigten im Durchschnitt mobil arbeiten. Insgesamt gaben 33% an, dass ihre Beschäftigten im Schnitt 0 Tage mobil arbeiten, bei 60% der Unternehmen arbeiten die Beschäftigten 1–2 Tage in der Woche mobil, bei 7% 3–4 Tage und bei 0,5% mehr als 4 Tage. Bei den meisten Unternehmen (89%), die grundsätzlich die Möglichkeit des hybriden Arbeitens anbieten, arbeiten die Beschäftigten 1–2 Tage mobil. In einem von zehn dieser Betriebe arbeiten die Beschäftigten im Schnitt 3–4 Tage mobil und nur in Ausnahmefällen mehr als 4 Tage.

Ob und inwiefern die Möglichkeit zum hybriden Arbeiten besteht, hängt nicht zuletzt auch von den Chancen und Herausforderungen ab, die sich dadurch bieten. Die Forschung im Bereich des hybriden Arbeitens hat gezeigt, dass Homeoffice zwar den internen Austausch von Arbeitsteams stärkt, die teamübergreifende Kommunikation aber eingeschränkt wird (Yang et al. 2022; Bloom et al. 2022). Zudem scheinen virtuell kommunizierende Teams weniger kreative Ideen zu entwickeln als Teams in Präsenz (Brucks und Levav 2022). Daneben leiden besonders unerfahrene Beschäftigte unter mobiler Arbeit, da erfahrene Kolleg*innen für Rückfragen schwieriger zu erreichen sind (Alipour 2023). Gleichzeitig zeigten Experimente aber auch, dass Beschäftigte, die die Möglichkeit zum Homeoffice haben, seltener kündigen und insgesamt zufriedener mit ihrem Job sind als jene, die immer im Büro sein müssen (Bloom et al. 2022). Deshalb wurde in der durchgeführten Umfrage auch nach den Chancen und Herausforderungen von hybrider Arbeit für die Unternehmen gefragt. Hierbei konnten die Teilnehmenden aus einer Auswahl an vorgegebenen Antworten auswählen. Die meistgenannten Chancen sind die At-

traktivität für Bewerber*innen (83 %) und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (74 %, vgl. Abb. 7). Knapp mehr als die Hälfte gab zudem die erhöhte Work-Life-Balance für die Beschäftigten an, rund ein Drittel nannte konzentriertes Arbeiten als Chance des mobilen Arbeitens. Die Verringerung der Büroflächen ist in diesem Kontext nur für ein Fünftel relevant. Um mit dieser Arbeitsform attraktiver für Bewerber*innen zu sein, scheint für die großen Unternehmen ein wichtigeres Argument als für kleinere Unternehmen, ebenso wie das konzentrierte Arbeiten. Kleinere Unternehmen sehen dagegen vor allem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch hybride Arbeit gegeben. Der Vergleich zwischen den Wirtschaftsbereichen zeigt, dass vor allem Industrieunternehmen die größte Chance dieser Arbeitsform in Bezug auf die gesteigerte Attraktivität für Bewerber*innen sehen, wohingegen Handels- und des Dienstleistungsbetriebe diese vor allem in Einklang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf begreifen.

Als größte Herausforderung sehen die Unternehmen Abstimmungsschwierigkeiten (83%), eine geringere Nutzung zentraler Services dagegen am seltensten (24 %, vgl. Abb. 8). 66% der befragten Unternehmen nannten die mangelnde Identifikation der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber und damit das Abwanderungsrisiko als Herausforderung, 65 % befürchteten eine soziale Isolation der Beschäftigten. Mit einer möglichen geringeren Produktivität sehen sich 46% und mit einer geringeren Innovationskraft 34% konfrontiert. Der Größenklassenvergleich zeigt, dass größere Unternehmen die geringere Nutzung zentraler Services häufiger als Schwachpunkt sehen als kleinere Unternehmen. Im Dienstleistungssektor wurden Abstimmungsschwierigkeiten deutlich seltener genannt (77%) als in der Industrie (83%) und im Handel (86%). Handelsunternehmen wiederum schätzen das Risiko der Abwanderung am geringsten ein (45 %, Industrie: 74 %, Dienstleistungssektor: 79%).

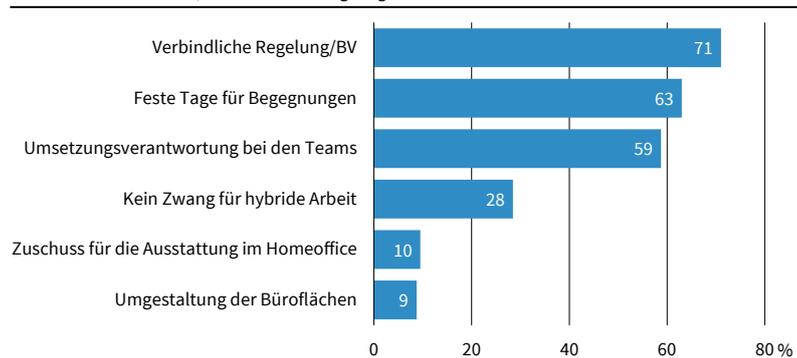
Damit das hybride Arbeiten gelingt, sind für die meisten Unternehmen verbindliche Regeln (71 %) und feste Teamtage für Begegnungen (63%) wichtig. Eine Umgestaltung der Büroflächen oder ein Zuschuss für die Ausstattung des Arbeitsplatzes im Homeoffice sehen die Unternehmen dagegen als weniger ausschlaggebend für das Gelingen hybrider Arbeit an (vgl. Abb. 9). In den einzelnen Wirtschaftsbereichen sehen vor allem Dienstleister eine verbindliche Regelung sowie Umsetzungsverantwortung bei den Teams als förderlich an. Die Freiwilligkeit für Beschäftigte, ob diese das Angebot hybrider Arbeit annehmen, sehen 28% als förderlich an. Für mehr als drei Viertel der Unternehmen mit über 500 Beschäftigten sind die entsprechenden Erfolgsfaktoren feste Tage für Begegnungen sowie Umsetzungsverantwortung bei den Teams.

Abschließend wurden die Unternehmen gefragt, wie sie in Zukunft mit dem hybriden Arbeiten umgehen wollen. Von den Unternehmen, die hybride Arbeit bereits entweder ganz oder für bestimmte Bereiche etabliert haben (72 %) möchte der Großteil (81%) das

Abb. 9

Faktoren, die die Umsetzung hybrider Arbeit begünstigen

Gewichtete Anteile in %, Mehrfachnennung möglich



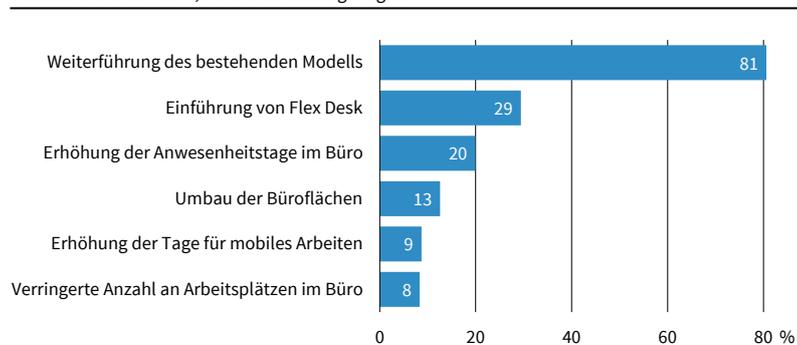
Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

Abb. 10

Umgang mit hybridem Arbeiten wenn dies bereits etabliert ist

Gewichtete Anteile in %, Mehrfachnennung möglich



Quelle: ifo HR-Befragung.

© ifo Institut

bestehende Modell weiterführen. Zusätzlich wollen etwa 29% Flex Desks, also keine fest zugeordneten Schreibtische, einführen. Ein Fünftel der Unternehmen möchte die Anwesenheitstage im Büro erhöhen, während 9% die Anzahl der Tage für mobiles Arbeiten ausweiten wollen. 13% möchten im Zuge der Ausgestaltung hybrider Arbeit die Meetingflächen im Büro ausbauen, während 8% über eine Verringerung der Arbeitsplätze im Office nachdenkt (vgl. Abb. 10). Von den Unternehmen, in denen aktuell keine Möglichkeit der hybriden Arbeit gegeben ist (14%), wird am bestehenden Modell auch in Zukunft festgehalten.

REFERENZEN

Alipour, J. (2023), »Kein Homeoffice ist auch keine Lösung«, *ifo Schnelldienst* 76(10), 35–38.

Bloom, N., H. Ruobing und J. Liang (2022), »How Hybrid Working From Home Works Out«, *NBER Working Paper* 30292, verfügbar unter: <https://doi.org/10.3386/w30292>.

Brucks, M. S. und J. Levav (2022), »Virtual Communication Curbs Creative Idea Generation«, *Nature* 605, 108–112, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41586-022-04643-y>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), »Homeoffice (Arbeitsrecht)«, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Teilzeit-flexible-Arbeitszeit/homeoffice.html>, aufgerufen am 17. November 2023.

Freuding, J., J. Garnitz und D. Schaller (2023), »Demografischer Wandel und Arbeitskräftemangel: Personalpolitik von jung bis alt«, *ifo Schnelldienst* 76(7), 62–67.

Garnitz, J., S. Sauer und D. Schaller (2023), »Arbeitskräftemangel belastet die deutsche Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 76(9), 60–64.

Garnitz, J. und D. Schaller (2023), »ChatGPT, Chatbots und mehr – wie wird künstliche Intelligenz in den HR-Abteilungen von Unternehmen genutzt?«, *ifo Schnelldienst* 76(9), 65–68.

ifo Institut (2022), »Fachkräftemangel steigt auf Allzeithoch«, *Pressemitteilung* 2. August 2022, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-08-02/fachkraeftemangel-steigt-auf-allzeithoch>.

ifo Institut (2023a), »Deutsche verbringen 17% ihrer Arbeitsstunden im Homeoffice«, 8. September 2023, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/fakten/2023-09-08/deutsche-verbringen-17-ihrer-arbeitsstunden-im-homeoffice>.

ifo Institut (2023b), Mangel an Fachkräften hat leicht zugenommen, 16. August 2023, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/fakten/2023-08-16/mangel-fachkraefte-hat-leicht-zugenommen>.

Licht, T. und K. Wohlrabe (2023), »Die deutsche Wirtschaft nach drei herausfordernden Jahren – droht eine Pleitewelle?«, *ifo Schnelldienst* 76(12), 38–41.

Schaller, D., K. Wohlrabe und A. Wolf (2023), »KI, Cloud Computing und Blockchain – wo steht die deutsche Wirtschaft?«, *ifo Schnelldienst* 76(8), 3–9.

Yang, L., D. Holtz, S. Jaffe, S. Suri, S. Sinha, J. Weston, C. Joyce, N. Shah, K. Sherman, B. Hecht und J. Teevan (2022), »The Effects of Remote Work on Collaboration among Information Workers«, *Nature Human Behaviour* 6, 43–54, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01196-4>.

Robert Lehmann, Stefan Sauer, Daria Schaller und Klaus Wohlrabe

Ein ifo Geschäftsklima für Hessen

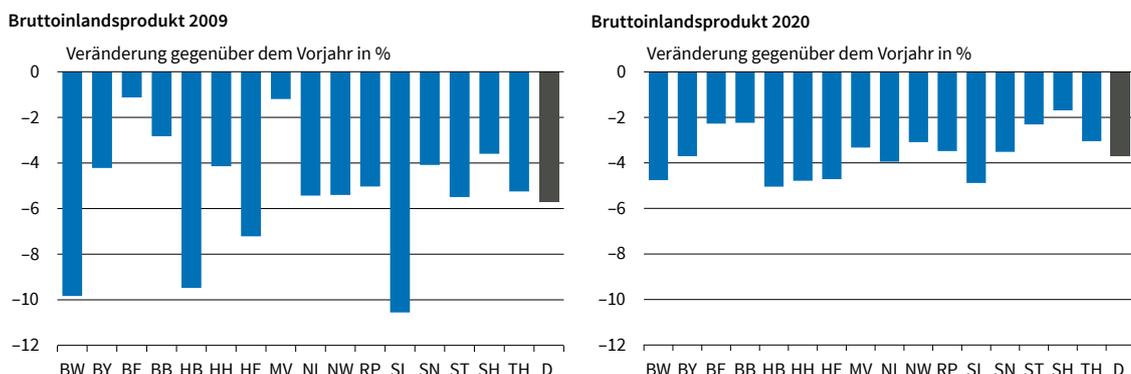
HINTERGRUND

Traditionell fokussiert sich die Konjunkturdiagnose und -prognose auf die nationale Ebene. Wesentlich hierfür ist meist eine bessere Datenverfügbarkeit im Vergleich zu kleinräumigeren Abgrenzungen. Angaben aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für Deutschland werden sowohl in Quartals- als auch in Jahresfrequenz ausgewiesen. Für die Bundesländer liegen hingegen nur Angaben auf Jahresebene vor, die je nach makroökonomischer Variable mit teils erheblichen zeitlichen Verzögerungen einhergehen.¹ Für einige Bundesländer stehen (semi-offizielle) Schätzungen des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf Quartalsfrequenz zur Verfügung. Dazu gehören Sachsen (Nierhaus 2007) sowie Baden-Württemberg (Vullhorst 2008); für Rheinland-Pfalz werden neuerlich ebenfalls Schätzungen präsentiert (Englert und Illy 2017). Zudem wird ein BIP für Ostdeutschland vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle berechnet (Brautzsch and Ludwig 2002). Es wäre jedoch wichtig, die konjunkturelle Entwicklung aller Bundesländer simultan und in höherer Frequenz, z. B. auf Quartalsebene, zu kennen und zu erklären. Zum einen, um die Auswirkungen ökonomischer Schocks auf der nationalen Ebene zu verstehen, wenn diese einen regionalen Ursprung aufweisen und Ansteckungseffekte zwischen den Bundesländern auslösen. Zum anderen kann dies zu einer effektiveren Wirtschaftspolitik auf Landesebene führen, wofür es jedoch zeitnahe Informationen braucht.

¹ Der Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder veröffentlicht das länderspezifische Bruttoinlandsprodukt (nominal und preisbereinigt) zudem für das erste Halbjahr eines jeden Jahres. Diese Angaben werden im Nachgang nicht revidiert veröffentlicht, so dass sie über die Zeit nicht miteinander vergleichbar sind.

Abb. 1

Wirtschaftswachstum der Bundesländer^a und Gesamtdeutschland



^a BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, BE = Berlin, BB = Brandenburg, HB = Bremen, HH = Hamburg, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen, D = Deutschland.
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Statistisches Bundesamt.

IN KÜRZE

Das monatliche ifo Geschäftsklima wird nicht nur für die deutsche Wirtschaft insgesamt, sondern auch für einzelne Bundesländer ausgewiesen. Diese Regionalisierung erlaubt wichtige Einsichten für die regionale Konjunkturanalyse und ergänzt die amtliche Statistik. Der vorliegende Beitrag führt das Geschäftsklima samt seinen Komponenten für das Bundesland Hessen ein. Neben einem Gesamtindex werden auch Zeitreihen für das Verarbeitende Gewerbe, den Handel, den Dienstleistungssektor und das Bauhauptgewerbe vorgestellt. Ein Vergleich des Geschäftsklimas zwischen Deutschland und Hessen zeigt, dass der grundsätzliche Verlauf sehr ähnlich ist. Es gibt jedoch Zeitpunkte, an denen sich die Entwicklung in Hessen von der in Deutschland unterscheidet. Zum Abschluss wird die aktuelle konjunkturelle Entwicklung in Hessen beleuchtet.

Abbildung 1 stellt die jährlichen Wachstumsraten des preisbereinigten BIP nach Bundesländern und für Gesamtdeutschland für die jüngsten zwei Krisenjahre 2009 und 2020 dar. Es zeigt sich eine große Heterogenität. So war 2009 Baden-Württemberg deutlich stärker von der wirtschaftlichen Krise betroffen als z. B. Mecklenburg-Vorpommern. Im Jahr 2020 fielen die Unterschiede geringer aus, was durch die Natur des ökonomischen Schocks begründet ist. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde die wirtschaftliche Aktivität in den Bundesländern mehr oder weniger in gleicher Weise durch Lockdowns beeinträchtigt. Die beiden Abbildungen zeigen auch, dass der gesamtdeutsche Wert meist nicht als Proxy für die einzelnen

Bundesländer verwendet werden kann. Zudem zeigen Lehmann und Wikman (2023a), dass sich die Konjunkturzyklen zwischen den deutschen Bundesländern erheblich voneinander unterscheiden.

Eine Möglichkeit, zeitnahe Informationen über den aktuellen Konjunkturverlauf für die Bundesländer zu bekommen, sind Umfragedaten. Gegenwärtig veröffentlicht das ifo Institut seine monatlichen Befragungsergebnisse für Ostdeutschland sowie Sachsen und berechnet weitere Regionalauswertungen für die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen (Lehmann et al. 2019). Der vorliegende Artikel erweitert diese Liste um das Bundesland Hessen.² Nach einem Literaturüberblick werden die Hintergründe zur Berechnung des neuen Geschäftsklimas dargelegt. Es folgt ein Vergleich mit den gesamtdeutschen Reihen. Abschließend werden die aktuellen Entwicklungen für Hessen dargestellt.

LITERATURÜBERBLICK ZUR ANALYSE UND PROGNOSE REGIONALER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

Die (akademische) Literatur zur Prognose regionaler Wirtschaftsaktivität hat sich in den vergangenen Jahren dynamisch entwickelt, wenngleich sie weiterhin noch in ihren Kinderschuhen steckt. Maßgeblich hierfür ist die weniger gute Datenverfügbarkeit im Vergleich zur nationalen Ebene. Dennoch führten methodische Weiterentwicklungen dazu, dass das Interesse an regionalen Fragestellungen immer weiter zugenommen hat. Im internationalen Kontext liegen nunmehr für eine Vielzahl von Ländern Studien zur Prognose der regionalen Wirtschaftsaktivität vor: Bokun et al. (2023) blicken auf die Staaten der USA, Chernis et al. (2020) führen Prognoseexperimente für die kanadischen Provinzen durch, Koop et al. (2020) fokussieren sich auf die Regionen des Vereinigten Königreichs und Gil et al. (2019) prognostizieren die regionale Wirtschaftsaktivität in spanischen Regionen.

Für die deutschen Bundesländer sind mittlerweile ebenfalls Studien verfügbar. Kholodilin et al. (2008) verwenden ausschließlich Jahresdaten zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt aller 16 Bundesländer und stützen ihr Prognoseexperiment auf diese Datengrundlage. Henzel et al. (2015) sowie Lehmann und Wohlrahe (2015, 2017) basieren ihre Prognoseexperimente auf semi-offiziellen Vierteljahresdaten für die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen sowie Ostdeutschland insgesamt. Kuck und Schweikert (2021) erweitern die Analysen für Baden-Württemberg um neuere Zeitreihenmodelle mit gemischten Frequenzen; eine Erweiterung für Ostdeutschland findet sich in Claudio et al. (2020). Allen genannten Studien ist gemein, dass sie auf bereits revidierten

² Die Regionalauswertungen der ifo Konjunkturumfragen gehen bereits heute in ein Modell von Lehmann und Wikman (2023b) ein, mit dem vierteljährliche Angaben zum BIP der Bundesländer berechnet werden können. In naher Zukunft werden diese Angaben regelmäßig der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Daten der amtlichen Statistik (z. B. das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt für die Bundesländer) basieren und Prognoseexperimente zwischen monatlichen Indikatoren sowie vierteljährlichen Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen etablieren. Zwei neuere Studien setzen an diesen beiden Kritikpunkten an und erweitern die regionale Prognoseliteratur für Deutschland dahingehend. Die Arbeit von Lehmann (2023a) stellt einen Echtzeitdatensatz für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Bundesländer bereit und führt ein Prognoseexperiment für alle Bundesländer simultan unter Echtzeitbedingungen durch. Das eingesetzte Zeitreihenmodell mit gemischten Frequenzen weist dabei eine sehr hohe Prognosegüte auf. Lehmann und Möhrle (2022) nutzen erstmalig wöchentliche Stromverbrauchsdaten von Großabnehmern in Bayern zur Prognose der dortigen monatlichen Industrieproduktion. Bereits mit Informationen der ersten beiden Wochen in einem Monat liefern die neuen Stromverbrauchsdaten sehr treffsichere Prognosen.

Aktuell liegen unseres Wissens nach keine systematischen Prognosestudien inklusive neuer Indikatoren für die Wirtschaftsentwicklung in Hessen vor. Daher dient der vorliegende Aufsatz in erster Linie dazu, neue Konjunkturindikatoren für Hessen zur Verfügung zu stellen und gegebenenfalls neue Forschung damit zu initiieren. Die diversen Befragungsdaten des ifo Instituts haben sich u.a. als treffsichere Indikatoren für die Wirtschaftsentwicklung einiger Bundesländer erwiesen.³ Zukünftige Studien könnten genau hier ansetzen und die Prognosegüte für hessische Wirtschaftsdaten prüfen.

WIRTSCHAFTSSTRUKTUR HESSENS

Die hessische Wirtschaftsstruktur ist durch drei zentrale Merkmale gekennzeichnet. Erstens weist das Verarbeitende Gewerbe in Hessen einen im Vergleich zu Deutschland unterdurchschnittlichen Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung auf. Jedoch ist der Fahrzeugbau recht präsent und Traditionsmarken wie Opel haben ihren Hauptsitz in Hessen. Zweitens vereint der Verkehrssektor einen überdurchschnittlich hohen Anteil auf sich. Ein Beispiel hierfür ist der Frankfurter Flughafen, welcher als Hub des deutschen Luftverkehrs fungiert. Unternehmen wie Lufthansa und die Deutsche Bahn unterhalten Standorte in Frankfurt am Main. Das dritte zentrale Merkmal ist die Bedeutung der Stadt als Herz des europäischen Finanzsektors. Der Wertschöpfungsanteil der Finanz- und Versicherungsdienstleister in Hessen ist doppelt so groß wie jener des gesamtdeutschen Durchschnitts. In Frankfurt am Main finden sich u. a. Unternehmen wie die Commerzbank AG. Darüber hinaus beherbergt die Stadt die Deutsche Börse als zentralen Handels-

³ Ein aktueller Literaturüberblick zur Prognosegüte der ifo-Indikatoren findet sich in Lehmann (2023b).

platz. Zudem sind die Europäische Zentralbank sowie die Deutsche Bundesbank präsent.

BERECHNUNG, KONSTRUKTION UND HINTERGRÜNDE

Die Basis für die hessischen Konjunkturindikatoren bilden die monatlich durchgeführten ifo Konjunkturumfragen. Diese können separat für alle Bundesländer ausgewertet werden, die mit einer ausreichend großen Anzahl an Unternehmen in der Befragung repräsentiert sind. Mit derzeit etwa 600 teilnehmenden Firmen aus den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe (110 Meldungen), Bauhauptgewerbe (160), Handel (120) und Dienstleistungen (210) ist diese Voraussetzung für das Bundesland Hessen erfüllt. Die teilnehmenden Firmen aus Hessen bilden zudem in etwa die zuvor beschriebene Wirtschaftsstruktur Hessens ab. U.a. ist der Verkehrsbereich gut repräsentiert. Lediglich der Finanzsektor ist bisher nicht Teil der ifo Konjunkturumfragen.

Unter Einbeziehung ausschließlich der hessischen Antworten erfolgt die Berechnung der Konjunkturindikatoren analog zur Aggregationsmethodik für die gesamtdeutschen Indikatoren, wie etwa dem ifo Geschäftsklimaindex Deutschland. Alle Antworten erhalten dabei zunächst ein individuelles Gewicht, das die Unternehmensgröße widerspiegelt. Damit werden Ergebnisse auf Wirtschaftsbereichsebene berechnet, die dann – gewichtet mit der Bruttowertschöpfung – zu gesamtwirtschaftlichen Indikatoren zusammengefasst werden. Detaillierte Beschreibungen dieser Aggregationsmethodik sowie der anschließenden Saisonbereinigung finden sich in Sauer und Wohlrabe (2020) sowie in Sauer et al. (2023).

Neben der hessischen Gesamtwirtschaft liefern die Indikatoren Informationen über das gesamte Verarbeitende Gewerbe, den gesamten Dienstleistungssektor, den Handel sowie das Bauhauptgewerbe. Darüber hinaus lassen die Teilnehmerzahlen in Hessen auch noch Berechnungen für die verschiedenen Hoch- und Tiefbausparten, für den Groß- sowie den Einzelhandel, für den Maschinenbau sowie bei den Dienstleistern für den Verkehrsbereich, das Gastgewerbe, Information und Kommunikation, freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen sowie sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen zu. Auch für Architektur- und Ingenieurbüros, IT-Dienstleister sowie Public-Relations- und Unternehmensberatungen werden Zeitreihen berechnet.

Neben dem Geschäftsklima sowie der aktuellen Geschäftslage und den Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate umfassen die Konjunkturindikatoren für Hessen alle monatlich bzw. viertel- und halbjährlich abgefragten Variablen (Demmelhuber et al. 2022). Darunter sind u.a. aktuelle Entwicklungen und Planungen bezüglich Preisen und Beschäftigtenzahlen sowie die Nachfragesituation, Geschäftsbehinderungen (Fachkräftemangel, Lieferengpässe usw.),

Abb. 2
ifo Geschäftsklima



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2023.

© ifo Institut

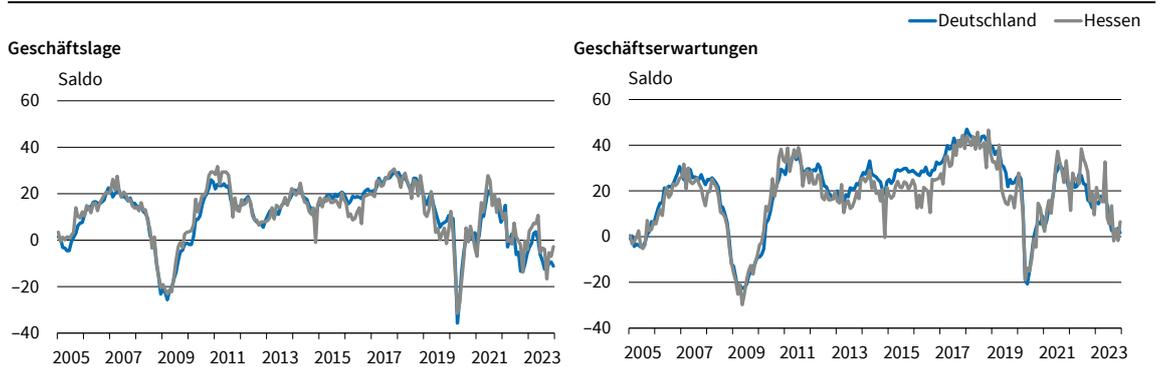
Investitionspläne oder die Kapazitätsauslastung der Unternehmen (Lehmann et al. 2022).

DAS GESCHÄFTSKLIMA FÜR HESSEN IM VERGLEICH ZU DEUTSCHLAND

Abbildung 2 vergleicht das Geschäftsklima für Deutschland mit dem für Hessen für den Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2023. Auf den ersten Blick zeigt sich nahezu ein Gleichlauf beider Kurven. Der Verlauf des Geschäftsklimas ist somit über die Zeit hinweg sehr ähnlich. Trotzdem lassen sich Phasen erkennen, in denen der Verlauf der Kurven divergiert. Bereits zu Beginn der Zeitreihe zeigt sich ein deutlicher Unterschied: Während das Geschäftsklima in Deutschland in den negativen Bereich rutschte, stagnierte es in Hessen per saldo um den Nullpunkt herum. Zudem sind die Hochphasen des Geschäftsklimas für Hessen in den Jahren 2007 und 2011/2012 stärker ausgeprägt. Während das Geschäftsklima in Deutschland im Jahr 2016 eher stagnierte, kam es in Hessen im selben Zeitraum zu einer Verschlechterung. Hingegen fiel der Einschnitt aufgrund der Coronakrise in Hessen etwas geringer aus.

Abbildung 3 vergleicht die Komponenten des Geschäftsklimas: die aktuelle Geschäftslage sowie die Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate. Für die Geschäftslage fällt auf, dass der Verlauf sehr ähnlich ist. Die Kurve für Deutschland liegt jedoch ab Frühling 2013 bis Mitte 2018 nahezu durchgängig über der von Hessen. Die Unternehmen in Hessen haben ihre Geschäftslage zu diesem Zeitpunkt per saldo somit schlechter bewertet als der gesamtdeutsche Durchschnitt. Anders als beim Geschäftsklima fiel der Einschnitt in der Corona-Pandemie bei der Geschäftssituation sehr ähnlich aus. Auch die Geschäftserwartungen verlaufen tendenziell eher ähnlich. Hier ist aber zu beobachten, dass die Kurve für Deutschland bis 2018 größtenteils unter der von Hessen liegt. Zudem waren die Geschäftserwartungen in der Coronakrise pessimistischer. Selbes gilt auch für die aktuelle Entwicklung.

Abb. 3
ifo Geschäftslage und -erwartungen



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2023.

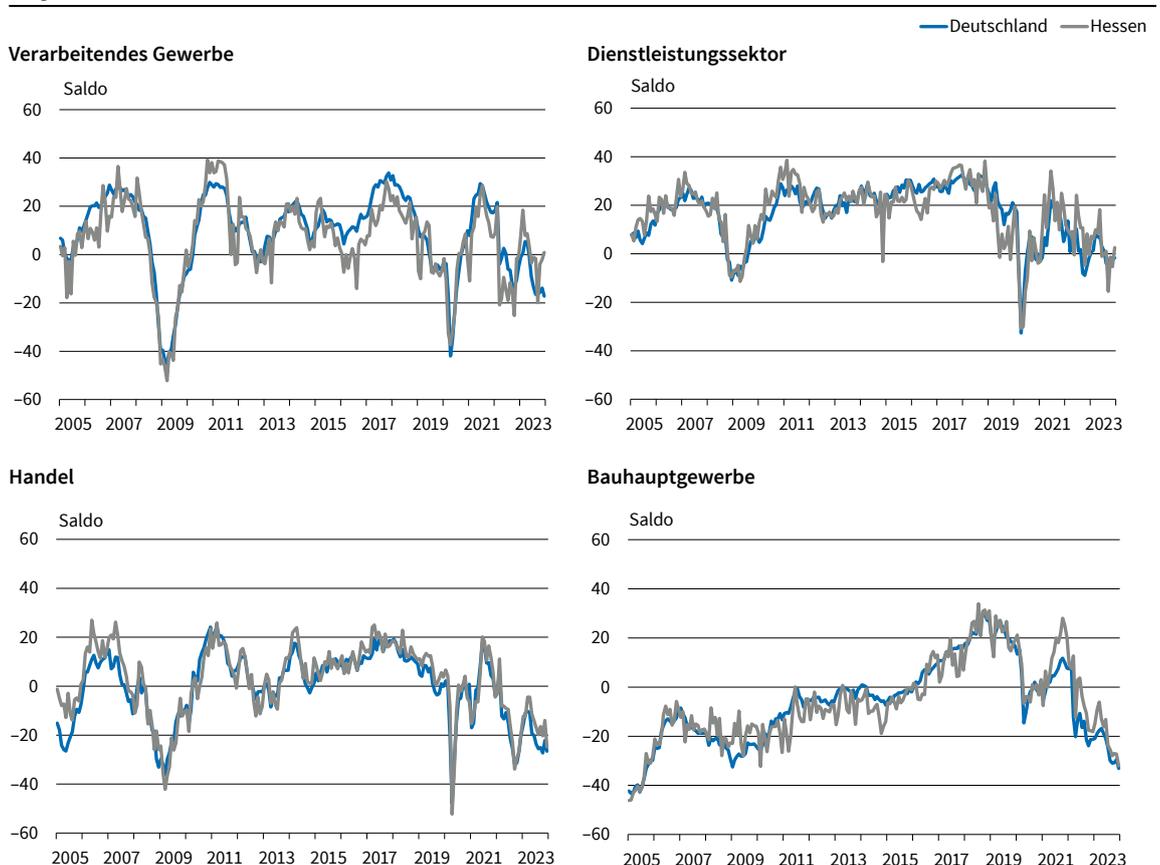
© ifo Institut

In Abbildung 4 ist der Vergleich für das Geschäftsklima zwischen Gesamtdeutschland und Hessen für die vier Hauptsektoren Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe dargestellt. Wie in den Abbildung 2 und 3 sind die Entwicklungen grundsätzlich sehr ähnlich, im Detail jedoch zeitweise verschieden. Im Verarbeitenden Gewerbe fällt die Phase von Mitte 2010 bis Mitte 2011 auf. Hier liegt das Geschäftsklima für Deutschland deutlich unter dem von Hessen. Von 2015 bis Mitte 2018 ist dies genau umgekehrt. Zudem zeigt die ak-

tuelle Entwicklung des Geschäftsklimas eine Abwärtsbewegung in Deutschland, während es sich in Hessen zuletzt wieder verbessert hat. Dies zeigt sich auch bei den Dienstleistern. Im Handel sticht vor allem der Zeitraum 2005 bis Mitte 2006 hervor, da hier das Geschäftsklima Deutschland deutlich unter dem von Hessen liegt. Im Bau war dies in den Krisenjahren von 2008 bis Ende 2009 der Fall sowie von 2021 bis zum jetzigen Zeitpunkt.

Die in den Abbildung 2 bis 4 gezeigten Verläufe lassen vermuten, dass der konjunkturelle Verlauf

Abb. 4
Vergleich des ifo Geschäftsklimas



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2023.

© ifo Institut

Tab 1

Korrelation der Zeitreihen und prozentuale Abweichung des Richtungswechsels zwischen Deutschland und Hessen

	Geschäftsklima	Geschäftslage	Geschäftserwartungen
Gesamte Wirtschaft			
Korrelation	0,95	0,94	0,94
Abweichung des Richtungswechsels	29,1%	32,6%	33,5%
Verarbeitendes Gewerbe			
Korrelation	0,90	0,89	0,89
Abweichung des Richtungswechsels	48,5%	34,8%	34,8%
Dienstleistungen			
Korrelation	0,86	0,80	0,85
Abweichung des Richtungswechsels	35,2%	37,9%	39,6%
Handel			
Korrelation	0,93	0,91	0,95
Abweichung des Richtungswechsels	24,2%	27,3%	30,8%
Bauhauptgewerbe			
Korrelation	0,93	0,95	0,84
Abweichung des Richtungswechsels	38,3%	41,4%	42,7%

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

sehr ähnlich ist. Jedoch zeigen die Korrelationen zwischen den Zeitreihen sowie die Abweichungen in den Richtungswechseln, dass durchaus relevante Unterschiede bestehen, wie in Tabelle 1 ausführlich gezeigt wird. Wird die gesamte Wirtschaft betrachtet, ist die Korrelation der Zeitreihen zwischen Deutschland und Hessen beim Geschäftsklima mit 0,95 sehr hoch. Geschäftslage und -erwartungen liegen mit 0,94 nur knapp dahinter. Der grundsätzliche Verlauf ist somit sehr ähnlich. In den einzelnen Wirtschaftsbereichen zeigen sich etwas geringere Korrelationen. Für das Geschäftsklima liegen diese zwischen 0,86 im Dienstleistungssektor und 0,93 im Handel. Auch bei der Geschäftslage weist der Dienstleistungssektor die geringste Korrelation zwischen Deutschland und Hessen auf (0,80), während die höchste Korrelation im Bauhauptgewerbe zu beobachten ist. Im Gegensatz dazu weist das Bauhauptgewerbe bei den Geschäftserwartungen die geringste Korrelation (0,84) zwischen Deutschland und Hessen auf, der Handel hingegen die höchste (0,95).

Die prozentuale Abweichung des Richtungswechsels berechnet den Anteil an Zeitpunkten, an denen sich die Einschätzung der Unternehmen in Deutschland in eine andere Richtung geändert hat als die der Unternehmen in Hessen. Für die gesamte Wirtschaft ist dies für das Geschäftsklima in 29,1% der Fälle zu beobachten, bei der Geschäftslage in knapp einem Drittel der Fälle (32,6%) und bei den Geschäftserwartungen in 33,5% der Fälle. Genau wie bei der Korrelation sind die Werte in den einzelnen Branchen höher. Die höchsten Abweichungen sind im Bauhauptgewerbe bei der Geschäftslage (41,1%) und bei den Geschäftserwartungen (42,7%) zu sehen. Auch die Dienstleistungen weisen bei der Lage und den Erwartungen hohe Abweichungen aus (37,9% und 39,6%).

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

Am aktuellen Rand zeigt sich eine deutliche Divergenz im Geschäftsklima von Deutschland und Hessen. Während sich das Geschäftsklima Deutschland eingetrübt hat und nach einer kurzen Erholung ab dem Sommer nun wieder eine Tendenz nach unten aufzeigt, bewegt sich das Geschäftsklima in Hessen seit Oktober wieder nach oben. Die aktuelle Lage konnte sich im Dezember in Hessen spürbar verbessern. Die positiven Stimmen sind nun wieder in der Überzahl. Für Deutschland gesamt war der Lageindikator in den vergangenen Monaten zwar immer im schwach positiven Bereich geblieben, es zeigt sich jedoch eine Abwärtstendenz. Während die Geschäftserwartungen in Hessen seit Juni 2023 monatlich weniger pessimistisch sind, blieben die für Deutschland auf einem ähnlich niedrigen Niveau.

Der deutlichste Unterschied zeigt sich im Verarbeitenden Gewerbe. Während der Klimaindikator in Hessen am aktuellen Rand wieder im schwach positiven Bereich notiert, rutschte der Indikator für Deutschland nochmal weiter ins Negative. Während die Industrieunternehmen ihre aktuelle Lage als günstig einschätzen, zeigen sich die Unternehmen in Deutschland insgesamt unzufrieden. Den kommenden Monaten blicken alle Unternehmen eher skeptisch entgegen, wenn auch etwas weniger in Hessen.

REFERENZEN

Bokun, K.O., L.E. Jackson, K.L. Kliesen und M.T. Owyang (2023), »FRED-SD: A Real-Time Database for State-Level Data with Forecasting Applications«, *International Journal of Forecasting* 39(3), 279–297.

Brautzsch, H.U. und U. Ludwig (2002), »Vierteljährliche Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts für Ostdeutschland: Sektorale Bruttowertschöpfung«, *IWH Discussion Paper* 164.

- Chernis, T., C. Cheung und G. Valesco (2020), »A Three-Frequency Dynamic Factor Model for Nowcasting Canadian Provincial GDP Growth«, *International Journal of Forecasting* 36(3), 851–872.
- Claudio, J.C., K. Heinisch und O. Holtemöller (2020), »Nowcasting East German GDP Growth: A MIDAS Approach«, *Empirical Economics* 58(1), 29–54.
- Demmelhuber, K., S. Sauer und K. Wohlrabe (2022), »Beyond the Business Climate: Regular and Supplementary Questions in the ifo Business Surveys«, *CESifo Working Paper* 9666.
- Englert, M. und A. Illy (2017), »Berechnung von Quartalswerten des Bruttoinlandsprodukts für Rheinland-Pfalz«, *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz* 6/2017, 350–357.
- Gil, M., D. Leiva-León, J. Perez und A. Urtaun (2019), »An Application of Dynamic Factor Models to Nowcast Regional Economic Activity in Spain«, *Banco de España Occasional Paper* 1904.
- Henzel, S., R. Lehmann und K. Wohlrabe (2015), »Nowcasting Regional GDP: The Case of the Free State of Saxony«, *Review of Economics* 66(1), 71–98.
- Kholodilin, K.A., B. Siliverstovs und S. Kooths (2008), »A Dynamic Panel Data Approach to the Forecasting of the GDP of German Länder«, *Spatial Economic Analysis* 3(2), 195–207.
- Koop, G., S. McIntyre, J. Mitchell und A. Poon (2020), »Regional Output Growth in the United Kingdom: More Timely and Higher Frequency Estimates from 1970«, *Journal of Applied Econometrics* 35(2), 176–197.
- Kuck, K. und K. Schweikert (2021), »Forecasting Baden-Württemberg's GDP Growth: MIDAS Regressions versus Dynamic Mixed-Frequency Factor Models«, *Journal of Forecasting* 40(5), 861–882.
- Lehmann, R. (2023a), »READ-GER: Introducing German Real-Time Regional Accounts Data for Revision Analysis and Nowcasting«, *CESifo Working Paper* 10315.
- Lehmann, R. (2023b), »The Forecasting Power of the ifo Business Survey«, *Journal of Business Cycle Research* 19(1), 43–94.
- Lehmann, R. und S. Möhrle (2022), »Forecasting Regional Industrial Production with High-Frequency Electricity Consumption Data«, *CESifo Working Paper* 9917.
- Lehmann, R. und I. Wikman (2023a), »Eine Analyse der Konjunkturzyklen für die deutschen Bundesländer«, *ifo Dresden berichtet* 30(2), 15–21.
- Lehmann, R. und I. Wikman (2023b), »Quarterly GDP Estimates for the German States: New Data for Business Cycle Analyses and Long-Run Dynamics«, *CESifo Working Paper* 10280.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2015), »Forecasting GDP at the Regional Level with many Predictors«, *German Economic Review* 16(2), 226–254.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2017), »Boosting and Regional Economic Forecasting: The Case of Germany«, *Letters in Spatial and Resource Sciences* 10(2), 161–175.
- Lehmann, R., S. Sauer, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2022), »Gesamtwirtschaftliche ifo Kapazitätsauslastungen für die deutschen Bundesländer«, *ifo Dresden berichtet* 29(3), 19–25.
- Lehmann, R., F. Leiss, S. Litsche, S. Sauer, M. Weber, A. Weichselberger und K. Wohlrabe (2019), »Mit den ifo-Umfragen regionale Konjunktur verstehen«, *ifo Schnelldienst* 72(9), 45–49.
- Nierhaus, W. (2007), »Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation«, *ifo Dresden berichtet* 14(4), 24–36.
- Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg.) (2020), *ifo Handbuch der Konjunkturmfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, München.
- Sauer, S., M. Schasching und K. Wohlrabe (Hrsg.) (2023), *Handbook of ifo Surveys*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 100, München.
- Vullhorst, U. (2008), »Zur indikatorgestützten Berechnung des vierteljährlichen Bruttoinlandsprodukts für Baden-Württemberg«, *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 6(9), 32–35.

75 ifo

JAHRE

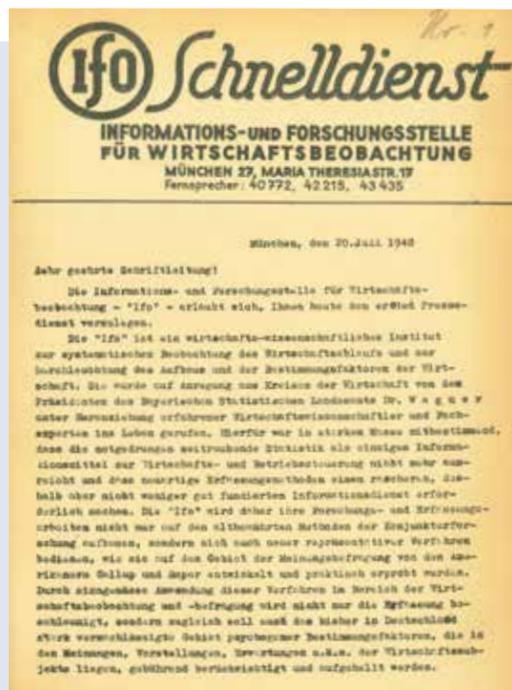
75 Jahre ifo Institut – 76 Jahre ifo Schnelldienst?

2024 feiern wir Geburtstag: Das ifo Institut wird 75 Jahre! Im *ifo Schnelldienst* werden wir das Jahr begleiten – mit zwölf Institutsgeschichten aus dieser Zeit. Beginnen wir mit dem, was Sie in den Händen halten oder am Bildschirm lesen, dem *ifo Schnelldienst*.

Haben Sie sich vielleicht schon einmal gefragt, warum der *ifo Schnelldienst* bereits seit 76 Jahren erscheint, obwohl das ifo doch erst 75 Jahre alt ist, und damit bereits im 77. Jahrgang ist? In seinem ersten Jahr wurde der *ifo Schnelldienst* von der Informations- und Forschungsstelle für Wirtschaftsbeobachtung herausgegeben – einer Vorläuferinstitution des heutigen ifo. Erst am 24. Januar 1949 beschlossen die Mitglieder der beiden in München ansässigen Vereine Süddeutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Informations- und Forschungsstelle für Wirtschaftsbeobachtung, sich zum Institut für Wirtschaftsforschung e. V. München (heutige Kurzbezeichnung: ifo Institut) zusammenzuschließen.

Erstmals erschienen ist der *ifo Schnelldienst* am 20. Juli 1948. Damals verstand er sich noch als wöchentlicher Service für die Presse. Er war »dazu bestimmt, der Presse die wichtigsten Ergebnisse unserer Arbeiten zu vermitteln.« Die Beiträge wurden »den Zeitungen und anderen Publikationsorganen nur gegen ein entsprechendes Honorar zur Verarbeitung« überlassen – denn man müsse sich als unabhängige und neutrale Forschungsstelle finanzieren. Es ist allerdings nicht überliefert, ob dies ein tragfähiges Geschäftsmodell wurde. In der heutigen Zeit stellt das ifo Institut seine Informationen für die breite Öffentlichkeit und die Presse kostenfrei auf der Website zur Verfügung. Daneben gibt es aber immer noch kostenpflichtige Abonnements der Printausgabe. Zudem sind die Zielgruppen des *ifo Schnelldienst*s heute vielfältiger: Wissenschaft, Politik, Unternehmen, Verbände, Schulen, ökonomisch Interessierte.

Wenige Wochen nach der Währungsreform fasste sich das erste Heft mit der Frage, ob die plötzliche Warenfülle in den Regalen und Schaufenstern des Einzelhandels nur vorübergehend sei, ob es sich dabei nur um einen letzten Ausverkauf alter Bestände handle, oder dieses reiche Angebot von Dauer sein würde. Ein weiteres Thema waren die Ergebnisse einer ersten repräsentativen Umfrage bei Industrieunternehmen – der Beginn der ifo Konjunkturumfragen. Der darin festgestellte Anstieg der Produktion in West-



1949

deutschland und eine deutliche qualitative Verbesserung der Erzeugnisse wurde später von der amtlichen Statistik bestätigt.

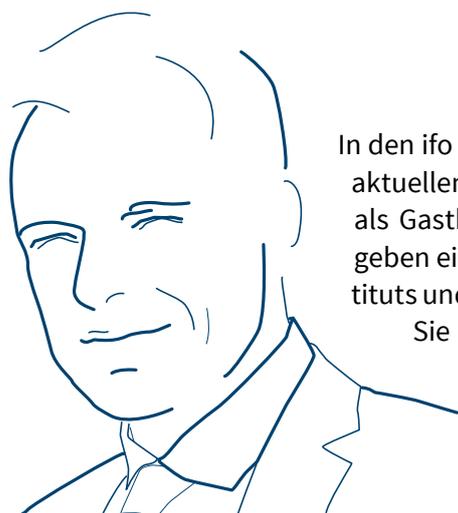
Der *ifo Schnelldienst* sollte die »wissenschaftliche Objektivität und Zuverlässigkeit mit Aktualität und Schnelligkeit« verbinden. Im Lauf der Jahrzehnte hat sich das Erscheinungsbild gewandelt, die Erscheinungsweise wurde angepasst, das Konzept modernisiert. Heute greifen wir aktuelle wirtschaftspolitische Debatten auf und liefern dazu aktuelle Forschungsergebnisse von ifo-Autor*innen im Paket mit Erkenntnissen externer renommierter Forschenden. Aber eines bleibt: Unser hoher Anspruch an unsere evidenzbasierte Forschung, die wir in allgemeinverständlicher Form zu relevanten und aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen zur Verfügung stellen.

2 580

Ausgaben sind bisher erschienen!

ifo

STANDPUNKTE



In den ifo Standpunkten nimmt ifo-Präsident Clemens Fuest Stellung zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen. Die ifo Standpunkte werden als Gastbeiträge in den verschiedenen Leitmedien veröffentlicht. Sie geben einen Einblick in die neuesten Forschungsergebnisse des ifo Instituts und bieten Lösungsvorschläge für volkswirtschaftliche Fragen an. Sie informieren die Öffentlichkeit und dienen als Entscheidungsgrundlage für Politik und Wirtschaft.

°256

Sparen bei den Sozialabgaben? Übergreifende Strategie wäre nötig

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Einhaltung der Schuldenbremse hat eine kontroverse Debatte losgetreten, wie sich die Neuverschuldung im Bundeshaushalt begrenzen lässt. Besonders umstritten ist die Frage, ob Sozialausgaben gekürzt werden sollten, die immerhin die Hälfte der Staatsausgaben ausmachen. ...

°255

Zur Zukunft der deutschen Schuldenbremse

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat erneut eine Debatte über die Zukunft der Schuldenbremse ausgelöst. Es mehren sich die Rufe, sie zu reformieren. Einige Kritiker wollen sie schlicht abschaffen. Andere wollen Investitionen von der Schuldenbremse ausnehmen. Was ist davon zu halten? ...

°254

Industriestandort Deutschland

Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in einer schwierigen Lage. Als einziger unter den G7-Staaten erwartet Deutschland 2023 ein schrumpfendes Bruttoinlandsprodukt. Die Zeitschrift „Economist“ fragt, ob Deutschland wieder der „kranke Mann Europas“ sei, ähnlich wie in den späten 1990er-Jahren. ...

Auch online verfügbar:
<https://www.ifo.de/ifo-standpunkte>





THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 2/2024 erscheint am 14. Februar 2024

Haushaltspolitik im Krisenmodus – Reform der Schuldenbremse notwendig?