

EDITORIAL

Jetzt geht es um die Zeit

Das gesellschaftliche und politische Handeln erfolgt in Zeitabfolgen. In einer immer komplexer werdenden Welt gewinnt die Zeitdimension an immens wachsender Bedeutung. Wir dürfen keine Zeit mehr verlieren – heißt es dann, wenn es sich um die heutigen und zukünftigen sozialen, ökonomischen oder ökologischen Probleme und Herausforderungen als Folge der voranschreitenden Globalisierung der Weltwirtschaft handelt. Gleichgültig in welchem Land der Welt: es soll und muss im Galopptempo reagiert, gehandelt und reformiert werden.

Wer ist in diesem schnellen und langwierigen Lauf gut für die Zukunft gerüstet? Mit dieser Frage, bezogen auf die deutschen Bundesländer, beschäftigt sich der Leitartikel von Michael Bräuninger und Silvia Stiller. Wie kann die zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas vorangetrieben werden, analysiert Matthias Busse vor dem G8-Gipfel Anfang Juni in Heiligendamm. Schließlich schlägt Thomas Straubhaar in seinem Beitrag die Ökonomisierung der (nationalen) Klimapolitik vor, um ein nachhaltiges ökologisches Verhalten zu fördern. Das ist unsere Gegenwart, aber ebenso die Zukunft der kommenden Generationen. EL

IN DIESER AUSGABE

Fit für die Zukunft? Seite 1/2

G8-Gipfel: Mehr Entwicklungshilfe für Afrika? Seite 3

Nach dem UN-Klimabericht: Plädoyer für eine (nationale) CO₂-Abgabe Seite 4

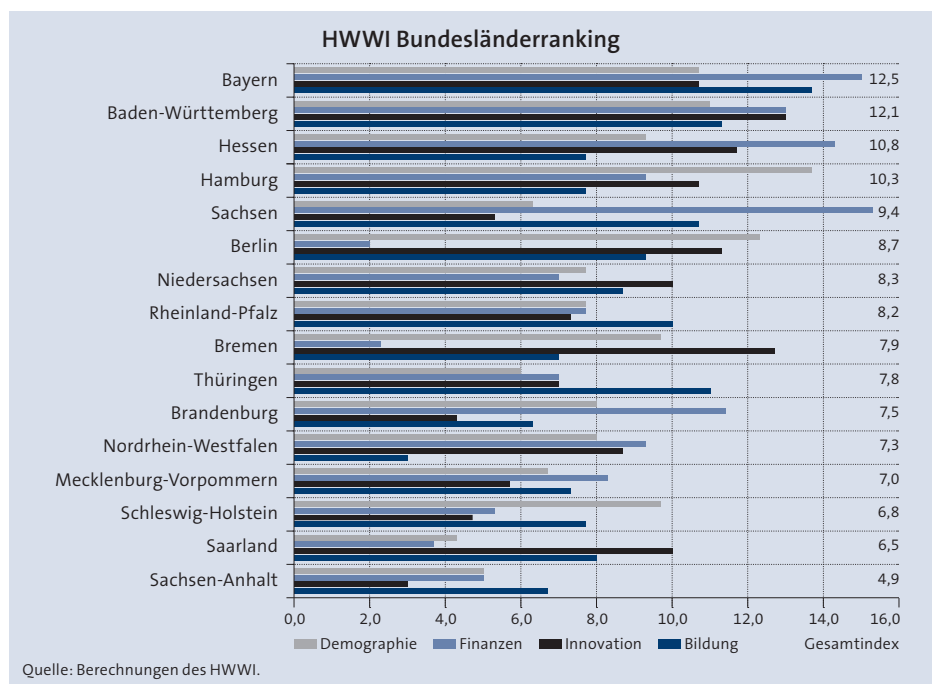
BUNDESLÄNDERRANKING

Fit für die Zukunft?

Die deutschen Bundesländer haben sich seit Mitte der 1990er Jahre sehr unterschiedlich entwickelt. Für die Zukunft stellt sich die Frage, ob die ökonomischen Wachstumsunterschiede zwischen den Bundesländern weiter bestehen werden oder ob eine Annäherung in der Wirtschaftskraft der Bundesländer zu erwarten ist. Dies hat das HWWI in einer Studie untersucht und die Zukunftsfähigkeit der deutschen Bundesländer anhand eines Rankings verglichen. Von Michael Bräuninger und Silvia Stiller

Die ökonomische Zukunft der deutschen Bundesländer hängt von zahlreichen Faktoren ab, wie etwa der Bundes- und Landespolitik, der Art und dem Umfang privater und öffentlicher Investitionen, der Quantität und der Qualität der Produktionsfaktoren, der Bevölkerungsentwicklung, dem Standortimage sowie der Wirtschaftsstruktur. Von zentraler Bedeutung für den zukünftigen wirtschaftlichen Erfolg der Bundesländer wird die Ausstattung mit hochqualifizierten Arbeitskräften sein. Der Fachkräftemangel stellt in zahlreichen Regionen Deutschlands bereits gegenwärtig ein Investitionshemmnis dar, welches im

Zuge des abnehmenden Umfangs der Erwerbsbevölkerung an Bedeutung gewinnen wird. Von erheblicher Relevanz für die Wettbewerbsposition der Bundesländer sind deshalb solche Standortbedingungen, welche die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften positiv beeinflussen. Dazu zählen insbesondere die Bereiche Bildung, Forschung und demographische Entwicklung. Zudem kommt der Situation der öffentlichen Finanzen eine Schlüsselrolle für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Bundesländer zu, weil diese den Handlungsspielraum der Bundesländer für Investitionen in Zukunftsbereiche festlegt.



Das HWWI hat in einer Studie im Auftrag der HypoVereinsbank analysiert, wie die deutschen Bundesländer gegenwärtig im Hinblick auf die genannten vier „Zukunftsbereiche“ positioniert sind und welche Entwicklungstrends bis zum Jahre 2020 sich in diesen Bereichen abzeichnen. Basierend auf dieser Analyse hat das HWWI anhand eines „Zukunftsranks“ bewertet, welche Bundesländer gut und welche weniger gut für die Zukunft gerüstet sind. Dabei wurde für jeden dieser vier Bereiche ein Ranking erstellt, welches jeweils auf einer Reihe von Indikatoren zu Zukunftstrends basiert, die auf einer Punkteskala von 1 Punkt bis 16 Punkten (für das beste Bundesland) bewertet wurden. Die zusammenfassende Bewertung der Zukunftsfähigkeit der Bundesländer ergibt sich aus dem Durchschnitt über die Einzelrankings für Demographie, Bildung, Innovationsfähigkeit und öffentliche Finanzen.

Der Bundesländervergleich zeigt, dass in allen analysierten Bereichen sehr stark ausgeprägte Unterschiede zwischen den „führenden“ Bundesländern und dem am schlechtesten platzierten Bundesland bestehen. Während beispielsweise das Akademikerpotenzial in Niedersachsen (+23%), Hamburg (+17%), Bayern (+15%), Rheinland-Pfalz (+15%) und Bremen (+10%) bis zum Jahr 2020 Prognosen zu Folge weiterhin stark expandieren könnte, wird sich die Zahl der Schulabsolventen mit Hochschulreife in Ostdeutschland stark rückläufig entwickeln, und in diesen Bundesländern bis zum Jahr 2020 im Durchschnitt um 45% zurückgehen. Ähnlich drastische Unterschiede sind bei der Entwicklung der öffentlichen Finanzen vorprogrammiert, denn gegenwärtig liegt die Pro-Kopf-Veranschuldung zwischen 3.130 Euro in Bayern und 18.557 Euro in Bremen. Die Ergebnisse

einer aktuellen HWWI-Prognose implizieren, dass der Abstand in der Pro-Kopf-Veranschuldung, welche ein zentraler Indikator für den zukünftigen Handlungsspielraum der Bundesländer ist, zwischen diesen Bundesländern weiter expandieren und im Jahr 2020 bei etwa 31.000 Euro liegen könnte.

Für das HWWI-Gesamtranking werden die Indikatoren für die vier Zukunftsbereiche in drei Indikatorengruppen geteilt, welche zentrale Entwicklungstrends in den Schlüsselbereichen für die ökonomische Zukunftsfähigkeit der Bundesländer abbilden. Dabei basiert die Bewertung der Indikatorengruppen auf der Einzelauswertung verschiedener Indikatoren. In dem Ranking belegen Bayern und Baden-Württemberg die Spitzenpositionen (s. Grafik, S. 1). Beide Länder haben in zwei Kategorien Platz eins bzw. zwei inne – Bayern bei Bildung und den öffentlichen Finanzen sowie Baden-Württemberg bei Bildung und Innovationen. Zugleich liegen diese Bundesländer in keiner Kategorie am hinteren Ende des Rankings. Auf den Plätzen drei und vier des Zukunftsranks befinden sich Hessen und Hamburg. Diese Bundesländer haben aber, anders als Bayern und Baden-Württemberg, auch ausgeprägte Standortschwächen, wenngleich sie in einigen Bereichen Spitzenpositionen einnehmen. Hamburg hat im Bereich Demographie die besten Zukunftsaussichten, während Hessen in den Bereichen Innovationen und öffentliche Finanzen sehr gute Bewertungen erzielt. Auf den weiteren Plätzen nimmt die Heterogenität hinsichtlich der Positionierung der Bundesländer in einzelnen Bereichen des Rankings zu. Besonders ausgeprägt ist sie für Bremen und Berlin, die in einigen Bereichen Spitzenplätze belegen, während sie bei den öffentlichen Finanzen am Ende der Rangliste stehen (vgl. Grafik).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass alle Bundesländer über Bereiche verfügen, in denen sie sich als zukunftsfähig darstellen. Umgekehrt existieren auch in allen Bundesländern mehr oder weniger stark ausgeprägte Standortschwächen. Das Zu-

kunftsranking impliziert, auch wenn alle Bundesländer Stärken und Schwächen aufweisen, dass sich die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zwischen den Bundesländern gegenwärtig deutlich unterscheiden. Bayern und Baden-Württemberg haben erheblich bessere Chancen für eine erfolgreiche Teilnahme an dem an Intensität gewinnenden internationalen Standortwettbewerb als z. B. Sachsen-Anhalt, das Saarland, Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern. In Ostdeutschland dürfte Sachsen, welches im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen von allen Bundesländern am besten abschneidet und im Gesamtranking auf Platz 5 liegt, die besten Entwicklungspotenziale haben.

Auch wenn die bereits heute absehbaren Entwicklungstrends ganz unterschiedliche Wachstumsaussichten für die Bundesländer begründen, sind diese Trends nicht unabwendbar. Alle Bundesländer haben Handlungsmöglichkeiten, ihre Position zu verbessern und den negativen Entwicklungstendenzen entgegenzusteuern. Trotz der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen innerhalb der einzelnen Bundesländer dürften folgende Faktoren für alle gleichermaßen von wesentlicher Bedeutung für die Verbesserung der Zukunftsaussichten sein: Alle Bundesländer sollten Investitionen in das Humankapital tätigen, die technologische Leistungsfähigkeit fördern und den potenziellen negativen Effekten des demographischen Wandels entgegenwirken. Der Schlüsselbereich für die Gestaltung der ökonomischen Entwicklungsperspektiven ist die Haushaltspolitik, in deren Rahmen über Investitionen in Bildungs-, Hochschul- und Forschungspolitik sowie die Migrations- und Familienpolitik entschieden wird. Dabei wird es bedeutsam sein, Ausgabenbereiche zu stärken, die die Zukunftsfähigkeit verbessern und gleichzeitig die Konsolidierung der Haushalte fortführen. Insbesondere müssen konjunkturelle Mehreinnahmen zur Konsolidierung genutzt werden, während die Zukunftsfähigkeit durch Umschichtungen im Haushalt erreicht werden muss.

STUDIE

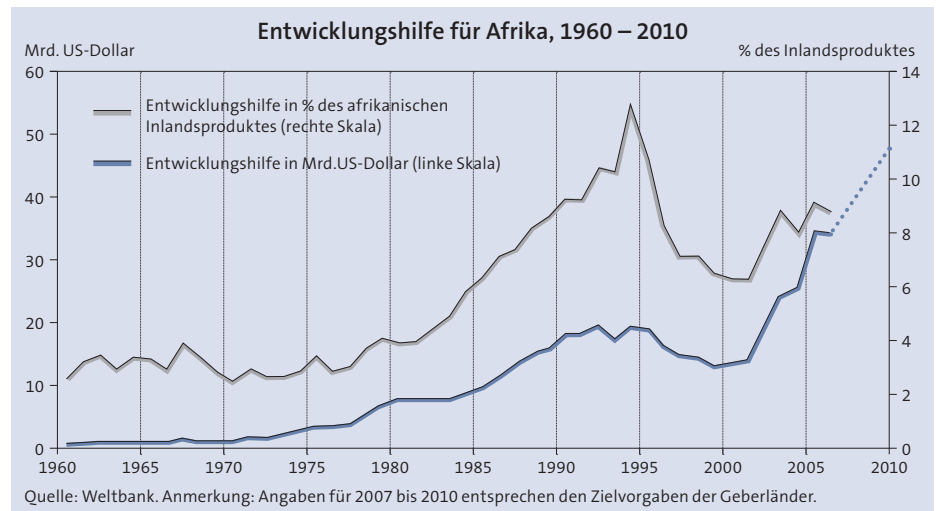
Michael Bräuninger und Silvia Stiller: Fit für die Zukunft? Die Bundesländer im Vergleich, April 2007. Die Studie ist bei der HypoVereinsbank erschienen. Für Rückfragen: braeuninger@hwwi.org.

G8-Gipfel: Mehr Entwicklungshilfe für Afrika?

Vom 6. bis zum 8. Juni 2007 findet das Gipfeltreffen der G8-Staaten in Heiligendamm statt. Die Bundesregierung stellt als Gastgeberin neben zentralen Herausforderungen der Weltwirtschaft auch die Entwicklung Afrikas in den Mittelpunkt der Gespräche. Wichtige Punkte dabei sind die neue Reformpartnerschaft zwischen den G8-Staaten und Afrika sowie die Forderung nach mehr Entwicklungshilfe für den afrikanischen Kontinent. *Von Matthias Busse*

Die zentrale Idee der neuen Reformpartnerschaft ist auf den ersten Blick recht einfach: Die afrikanischen Staaten (südlich der Sahara) sollen ihre (politischen und ökonomischen) Institutionen verbessern, im Gegenzug erhalten sie mehr Entwicklungshilfe und eine Entschuldung. Schon beim G8-Gipfel im schottischen Gleneagles wurde 2005 eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2010 auf rund 50 Mrd. Dollar versprochen. Auch wenn die Geberländer zwei Jahre nach Beschluss des damaligen Aktionsplans für Afrika noch weit von diesem Ziel entfernt sind, so wurde 2005 die Entwicklungshilfe spürbar auf rund 35 Mrd. Dollar angehoben (s. Grafik). Im letzten Jahr sank die Hilfe hingegen geringfügig. Bei den Zahlen ab 2005 ist jedoch zu beachten, dass die Werte durch die Entschuldung, die als Entwicklungshilfe zählt, nach oben verzerrt sind. Insgesamt erreichte die Entwicklungshilfe in 2005 rund 9% des afrikanischen Inlandsproduktes.

Von einer deutlich höheren finanziellen (und technischen) Unterstützung des afrikanischen Kontinents sowie einer (weiteren) Entschuldung und besseren Institutionen (Stichwort „gute Regierungsführung“) verspricht man sich eine bessere ökonomische und soziale Entwicklung Afrikas. Dahinter steht die plausible Vermutung sowie anekdotische Evidenz, dass Hilfe bei guter Regierungsführung besser wirke. Entwicklungsländer wüchsen demnach deutlich schneller, investierten mehr in Infrastruktur und Bildung und könnten politische und ökonomische Krisen besser bewältigen, sofern gute Regierungsführung gewährleistet ist. In empirischen Untersuchungen konnten diese Zusammenhänge allerdings nicht eindeutig bestätigt werden.



Beim anderen Teil der Reformpartnerschaft, der Verdoppelung der Entwicklungshilfe, sind die Wirkungen wesentlich zweifelhafter. Zwei einfache Zahlen verdeutlichen die geringe Effizienz der Entwicklungshilfe vor Ort: Seit ihrer Unabhängigkeit vor rund 50 Jahren erhielten die afrikanischen Länder insgesamt ca. 450 Mrd. Dollar Entwicklungshilfe, hingegen blieb das Pro-Kopf-Einkommen im selben Zeitraum im Wesentlichen unverändert. Nun kann man einwenden, dass ohne die umfangreiche Entwicklungshilfe die wirtschaftliche Lage in Afrika noch schlechter gewesen wäre. Dies mag angesichts der zahlreichen Kriege auf dem Kontinent zum Teil wahr sein. Andererseits kann falsch konzipierte Entwicklungshilfe Miswirtschaft und Unselbständigkeit in den Empfängerländern auslösen bzw. verstärken.

Die Forderung der G8-Staaten nach besserer Regierungsführung als Vorbedingung für mehr zukünftige Hilfe und als ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Effizienz bei der Verwendung der Gelder ist zwar plausibel, sie kann aber unerwünschte Effekte haben. Empirische Studien zeigen, dass eine Zunahme der Hilfe zu schlechteren Institu-

tionen führen kann, also genau zum Gegenteil von dem, was bei der Reformpartnerschaft beabsichtigt ist. Umfangreiche Entwicklungshilfe kann – neben der Verstärkung von rent-seeking und Korruption – dazu führen, dass Regierungen aufgrund fehlender Anreize sonstige (Steuer-)Einnahmen in geringerem Umfang erheben und damit in Abhängigkeit geraten bzw. diese verstärken. Des Weiteren können durch umfangreiche, fragmentierte Entwicklungshilfeprojekte die Transaktionskosten auf der Empfängerseite sehr hoch werden. Dies geschieht beispielsweise durch die zeitliche Bindung bzw. die Abwerbung qualitativ hochwertiger personeller Ressourcen, die anderen Aufgaben im Zusammenhang mit guter Regierungsführung dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

Vor diesem Hintergrund sollten die G8-Staaten die beabsichtigte pauschale Verdoppelung der Entwicklungshilfe dringend überdenken. Sinnvoller erscheint es vielmehr, die Hilfe direkt an eine erzielte Verbesserung der Regierungsführung zu koppeln.

Demnächst erscheint im HWWI eine Studie zum Thema. Für Rückfragen: PD Dr. Matthias Busse, Tel: +49 (0)40 340576-40.

Nach dem UN-Klimabericht: Plädoyer für eine (nationale) CO₂-Abgabe

Klimaschutz ist bezahlbar und kostet nicht die Welt. Das ist die wichtigste Botschaft des UN-Klimarates (IPCC). Soll die Erderwärmung „beherrschbar“ bleiben, koste dies jährlich weniger als 0,12 Prozentpunkte des globalen Wirtschaftswachstums, was die Kosten eines wirksamen Klimaschutzes bis 2030 auf höchstens 3% des gesamten Weltsozialprodukts steigen lassen würde – so lautet das Ergebnis des IPCC-Klimaberichts vom 4. Mai 2007. Entscheidend sei es, die Anstrengungen darauf zu konzentrieren, den Ausstoß von Kohlendioxid (CO₂) und anderen Treibhausgasen massiv zu reduzieren. *Von Thomas Straubhaar*

Um das Ziel eines verringerten CO₂-Ausstoßes zu erreichen, braucht es eine radikale Ökonomisierung der Klimapolitik. Nicht neue Verbote sind zu fordern, sondern wirtschaftliche Anreize und Sanktionen, den CO₂-Ausstoß zu verringern. Je teurer es ist, CO₂ und andere Treibhausgase freizusetzen, umso stärker und rascher werden Firmen, Häuslebauer und Autofahrer nach neuen Technologien und alternativen Verhaltensweisen suchen. Der IPCC-Klimabericht rechnet vor, dass eine Tonne emittiertes Kohlendioxid den Verursacher 20 bis 80 US-Dollar bis zum Jahr 2030 und danach 30 bis 155 US-Dollar kosten sollte. Das würde den Liter Benzin um 5 bis 10 Euro-Cent verteuern. Das ist die logische Konsequenz des UN-Klimaberichts. Sie sollte die politische Diskussion leiten.

Es ist ökonomisch sinnvoller, klimapolitische Ziele über Preise statt über Mengenziele erreichen zu wollen. Also nicht eine Reduktion der Menge der Treibhausgas-Emissionen um 20% bis 2020 ist vorzugeben, so wie es die Europäische Union oder das Kyoto-Protokoll tun wollen. Die bessere Strategie ist es, überall und jederzeit jeglichen CO₂-Ausstoß bei der Stromerzeugung, in der Produktion, beim Heizen, beim Verkehr und andernorts teurer zu machen. Genau dieses Ziel erfüllt eine allgemeine Lenkungsabgabe für Kohlendioxid-Emissionen. Sie soll beim Verursacher an der Ausstoß-Quelle erhoben werden und zwar mit einem für alle Ausstoß-Quellen gleichen Abgabesatz pro Tonne. Also: weil beim Fliegen pro Kilometer der CO₂-Aus-

stoß ein Mehrfaches größer ist als bei der Eisenbahn, wird ein Flugticket Hamburg – München um dasselbe Mehrfache stärker belastet als eine ICE-Fahrt von Hamburg nach München mit der Bahn. Bei der CO₂-Lenkungsabgabe gilt, je größer die Emission, desto höher die Abgaben.

Eine CO₂-Lenkungsabgabe schafft enorme monetäre Anreize, den Ausstoß von Treibhausgasen zu vermeiden. Denn was über Kosten und Preise und damit über Gewinne und den Geldbeutel geht, führt automatisch zu einem nachhaltigen ökologisch orientierten Verhalten. Die CO₂-Lenkungsabgabe ist außerdem eine ökonomisch zielkonforme Antwort auf die ökologischen Herausforderungen des Klimawandels. Sicher wäre sie am wirkungsvollsten, wenn sie weltweit eingeführt werden würde. Denn die größten CO₂-Verursacher sitzen in den USA mit einem Anteil von etwas mehr und in China mit einem Anteil von etwas weniger als jeweils 20% der weltweiten CO₂-Emissionen. Dann folgen Russland mit 6%, Japan und Indien mit je etwa 5% und erst dann kommt Deutschland mit 3%. Offensichtlich macht ein nationaler Alleingang Deutschlands wenig Sinn. Vielmehr droht dann lediglich, dass in Deutschland viele Dinge des täglichen Lebens teurer werden und auch für die industrielle Produktion die Kosten steigen. Beides schwächt die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Firmen. Besonders bitter sind dabei die Trittbrettfahrer-Effekte: Je mehr sich Deutschland und auch andere europäische Länder Mühe geben, ihre

Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren, um so geringer wird der Problemdruck für andere Staaten außerhalb Europas, selber und rascher eigene Maßnahmen gegen die Erderwärmung umzusetzen.

So gut, so recht. Aber eine nationale CO₂-Lenkungsabgabe wirkt bei genauerem Hinsehen nicht so negativ, wie es auf den ersten Blick zu befürchten ist. Die negativen Folgen der internationalen Wettbewerbsverzerrung können dann gemindert werden, wenn der Charakter der Lenkungsabgabe Ernst genommen wird. „Lenkungsabgabe“ bedeutet nämlich, dass die Abgabe nicht im allgemeinen Bundeshaushalt für irgendwelche wesensfremde Zwecke missbraucht werden darf. Sie soll höchstens zur Behebung von Klimafolgeschäden eingesetzt werden, also beispielsweise präventiv, um den Küstenschutz zu verbessern oder reaktiv, um die Schäden von Überschwemmungen zu finanzieren. Noch besser wäre es jedoch, das gesamte Aufkommen der CO₂-Abgabe in vollem Umfang an die Steuerzahler zurückzugeben. Das könnte ohne bürokratischen Verwaltungsaufwand am einfachsten dadurch geschehen, dass alle deutschen Steuerzahler einmal pro Jahr einen für alle gleich hohen Barscheck oder eine Steuergutschrift erhalten. Hinter der Gleichbehandlung bei der Ausschüttung steht eine ganz einfache Logik: Vom CO₂-Ausstoß und dessen Folgen in Form der Erderwärmung sind alle Deutschen gleichermaßen betroffen, also sollen auch alle vom Geldregen der Rückzahlung gleichermaßen profitieren.