

## EDITORIAL

### 2005 – ein erfolgreicher Arbeitsbeginn für das HWWI

*Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,  
liebe Partner, Förderer und Freunde,  
mit der Gründung des Hamburgischen  
WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) im  
April 2005 ist es uns gemeinsam gelun-  
gen, einen leistungsfähigen, gemein-  
nützigen, wirtschaftswissenschaftli-  
chen Think Tank ins Leben zu rufen. Für  
Ihre Treue und Unterstützung bedanke  
ich mich bei Ihnen herzlich.*

*Ich freue mich sehr, dass die bishe-  
rigen Forschungsprojekte, die wirt-  
schaftspolitische Beratung sowie der  
wirtschaftswissenschaftliche Wissens-  
transfer des Instituts eine breite Öff-  
entlichkeit überzeugen konnten. Die  
Forschungsaktivitäten des HWWI, die  
Veröffentlichungen sowie die akade-  
mische Lehrtätigkeit an führenden  
Hochschulen Deutschlands zeugen  
von fachlicher Kompetenz und hohem  
Engagement meiner Mitarbeiterinnen  
und Mitarbeiter.*

*Für das kommende Jahr 2006 wün-  
sche ich Ihnen allen viel Erfolg und  
alles Gute!*

*Ihr Thomas Straubhaar*

## IN DIESER AUSGABE

Die Stunde der  
politischen Bewährung Seite 1/2

Ergebnisse  
der Steuerschätzungen 2005 Seite 3

Klimaschutz in  
Entwicklungsländern trägt kaum  
zur Armutsbekämpfung bei Seite 4

## HAMBURGISCHES FORUM

### Die Stunde der politischen Bewährung

Die ökonomische und soziale Leistungsfähigkeit jeder Volkswirtschaft gründet auf Arbeit. Das deutsche Sozialleistungssystem ist beschäftigungsfeindlich. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit erhöht die Finanzierungslast je Arbeitsplatz, und die Arbeitslosigkeit steigt weiter. Daher hat Bundespräsident Horst Köhler dafür geworben, die sozialen Sicherungssysteme von den Lohnkosten abzukoppeln.

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty forderte angesichts der Bildung einer großen Koalition in Deutschland in seinem Vortrag im Rahmen der HWWI-Veranstaltungsreihe »Hamburgisches Forum« die Politiker auf, dynamisch und entschlossen „aus den gewohnten Bahnen auszubrechen und neue Programme zu wagen“.

Von Joachim Starbatty

Bei der Reform der Sozialleistungssysteme geht es um eine ordnungspolitische Weichenstellung, es geht um deren Integration in den marktwirtschaftlichen Systemzusammenhang. Das ist keine Abkehr vom Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Im Gegenteil: Die bisherigen Systeme gaukeln soziale Gerechtigkeit und Sicherheit bloß vor; sie werden von Tag zu Tag stärker unterminiert. Der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder hat völlig zu Recht gesagt: Wir müssen die Sozialsysteme modernisieren, sonst werden wir modernisiert. Der jetzt in Arbeit stehenden und der zukünftig in Arbeit gehenden Generation werden Lasten aufgebürdet, die sie nicht tragen können und auch nicht tragen wollen.

Die Inanspruchnahme von Märkten und die Kalkulierbarkeit finanzieller Lasten sind die Basis für soziale Gerechtigkeit. Die Bereitschaft der Menschen zu Solidarität ist stark und tief verwurzelt, aber sie wollen nicht ausgenutzt werden. Wenn statt der ordnungspolitischen Weichenstellung die künstliche Verlängerung des Sozialstaates durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Stichwort „Bürgerversicherung“) und durch Steuererhöhungen versucht werden sollte, wird sich auch diese

Regierung in die Rolle des Hasen gedrängt sehen, der den Wettlauf gegen die Igel „Defizite“ nicht gewinnen kann, so schnell er auch zwischen den jeweiligen Defiziten hin und her hetzen mag.

Der Koalitionsvertrag lässt die notwendige ordnungspolitische Weichenstellung vermissen. Die Entlastung der Sozialsysteme in Form einer Umfinanzierung, Senkung der Lohnnebenkosten durch kompensatorische Anhebung der Mehrwertsteuer, hat sich als Luftnummer entpuppt; die Mehreinnahmen werden überwiegend zum Stopfen der Haushaltslöcher verwendet. Andere Maßnahmen sind nur als ein Drehen an den Stellschrauben der eingefahrenen Systeme zu verstehen. Verständlich, dass die Zunft der Ökonomen das wirtschaftspolitische Konzept als widersprüchlich, z.B. bei der steuerlichen Behandlung der Pendlerpauschale, oder als konjunkturell schädlich einstuft und die Haushaltsanierung als eine bloße Notoperation ansieht. Bekannte Wirtschaftsführer haben ihre Enttäuschung noch unverhohlener zum Ausdruck gebracht: Der Koalitionsvertrag addiere die schlechtesten Vorschläge beider Koalitionspartner, so Volkswagen-Chef Bernd Pischetsrieder. Die CDU/CSU

– zuvor immer auf Linie mit den Wirtschaftsführern – hat ungnädig bis empört reagiert. Dass Edmund Stoiber die Wirtschaftsbosse frontal attackiert – „Diese Leute entlassen Tausende von Mitarbeitern, kippen sie uns vor die Tür und kritisieren uns dann für das, was wir machen“ –, ist wohl aus seiner angeschlagenen Position heraus zu erklären.

Ein anderer Koalitionsvertrag sei bei diesem parlamentarischen Stimmenverhältnis nicht möglich gewesen, hört man aus der CDU. Der Wähler habe das auf Aufbruch gestimmte Programm der CDU nicht honoriert. Wenn die beiden großen Parteien etwa gleich stark seien, müsse das auch seinen entsprechenden politischen Niederschlag finden. Ob das Wahlergebnis tatsächlich ein Ausdruck des Wählerwillens oder nicht doch das Ergebnis handwerklicher Fehler im Wahlkampfauftritt der CDU/CSU war, sollte erst nach dem Zustandekommen des Koalitionsvertrags und der Kanzlerwahl diskutiert werden. Jetzt kann man sich freilich die Diskussion schenken, weil sie obsolet geworden ist. Eines sei aber doch festgehalten: Es ist schon erstaunlich, wie CDU und CSU es haben geschehen lassen, dass ein ausgezeichneter Verfassungsrechtler und Rechtswissenschaftler und untadeliger Bürger von den eigenen Truppen im Stich gelassen wurde. Wenn man einen Steuerreformer in das Kompetenzteam holt, dann muss man sich vorher mit seinem Konzept auseinandersetzen, eine politische Sprachregelung herbeiführen und das Programm offensiv vertreten. Dass Angela Merkel Kirchhofs steuerpolitische Konzeption zu-

#### HAMBURGER VWL IST SPITZE

Die Volkswirtschaftslehre der Universität Hamburg gehört zu den forschungstärksten VWL-Fakultäten in Deutschland. Das ergab das ForschungsRanking 2005 des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE).

Nähere Informationen unter:  
<http://www.che.de>

nächst als „Vision“ eingestuft und dann als „Zukunftsmusik“ abqualifiziert hat sowie die sachlich falschen Argumente und unfairen Angriffe der SPD nicht pariert hat, hat die CDU womöglich zwei bis drei Prozentpunkte und damit den Wahlsieg gekostet. Freilich ist dies bloß eine Vermutung.

**Wesentlicher für Form und Inhalt des Koalitionsvertrages mag die Erwartung gewesen sein, dass durchgreifende Reformen von den Wählern zwar nicht abgelehnt würden, wenn sie in abstrakter Form präsentiert würden, dass aber deren Urheber bei den nächsten Wahlen abgestraft würden, wenn einige Gruppen die finanziellen Auswirkungen zu spüren bekämen.**

Der luxemburgische Ministerpräsident, Jean-Claude Juncker, hat das Dilemma, dem sich Politiker ausgesetzt sehen, wie folgt formuliert: Wir wissen alle, was wir tun müssen; wir müssen achtgeben, dass wir es nicht tun, wenn wir an der Macht bleiben wollen. Ökonomen kennen diesen Sachverhalt als Kollektivgutproblematik: Die Sanierung der Sozialsysteme sichert derzeitige und schafft zukünftige Arbeitsplätze, mehrt die Steuereinnahmen und mindert die staatlichen Zuschüsse, verschafft der Regierung wieder Handlungsspielraum und kann daher als Kollektivgut bezeichnet werden. Der frühere Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm sagte einmal: Alle wissen, wir müssen den Gürtel enger schnallen, aber jeder fummelt bloß am Gürtel der anderen herum. Es kommt hinzu, dass sich auch nicht beteiligte Gruppen gegen Kürzungen wehren, wenn sie diese als ungerecht empfinden. Oft werden sie dabei von der jeweiligen Opposition unterstützt. Doch haben wir nun eine große Koalition; insofern könnte ein solches „Schwarzer-Peter-Spiel“ weniger wahrscheinlich sein. Freilich gibt es in der SPD einen starken linken Flügel, der eine Koalition mit der von Gregor Gysi und Oskar Lafontaine geführten Linkspartei vorziehen würde. Insofern muss die große Koalition mit einer erheblichen Opposition innerhalb der eigenen Reihen rechnen.

Bei einer solchen Konstellation ist das Führungspersonal der großen Koalition in besonderem Maße gefordert. Gesucht sind – in Anlehnung an Joseph Schumpeter – dynamische Politiker, die aus den gewohnten Bahnen ausbrechen und neue Programme wagen. Thomas Straubhaar hat die Bedingungen und Konstellationen herausgearbeitet, die für das Auftreten dynamischer Politiker günstig sind. Entscheidend sind einmal eine gewisse psychische Prädisposition – Politiker müssen das für richtig Erkannte auch gegen Widerstand durchsetzen wollen – und müssen in Konfrontationen mit Interessenvertretern, zu denen auch Gewerkschaften gehören, standhaft bleiben und sich so Legitimation und Rückenwind für gesellschaftliche Reformen holen. So geschehen in Großbritannien, als Margaret Thatcher den Erpressungsversuchen des radikalen Bergarbeiterfunktionärs Arthur Scargill nicht nachgab, und in den USA, als Ronald Reagan sich von den Fluglotsen nicht erpressen ließ. Hoffen wir, dass unsere Politiker erkennen, wann diese Stunde gekommen ist und dass sie sich in dieser Stunde bewähren.

#### HAMBURGISCHES FORUM

##### Deutschland und Europa nach der Wahl: Chancen und Perspektiven

###### Folge III

**Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld**

Ludwig-Maximilians-Universität  
München

###### Europa im Umbruch: Wege aus der Krise

Donnerstag, 8.12.2005, 17.00 Uhr

###### Folge IV

**Dr. Wolfgang Peiner**

Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg

Dienstag, 31.01.2006, 17.00 Uhr

Nähere Informationen zu unseren Veranstaltungen finden Sie im Internet unter: <http://www.hwwi.org/veranstaltungen/veranstaltungen.htm>

## Ergebnisse der Steuerschätzungen 2005

Vom 2. bis 3. November 2005 fand in Rostock-Warnemünde die 126. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ statt, in deren Rahmen die Steuereinnahmen für die Jahre 2005 und 2006 neu geschätzt wurden. Das Ziel sind Rahmendaten für die Finanzplanung. Insofern ist die Revision und der Vergleich der Ergebnisse zur letzten Schätzung bedeutsam. *Von Michael Bräuninger*

Die Schätzung erfolgte unter Vorgaben über die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Gegenüber der vorherigen Schätzung vom Mai wurden die Annahmen über das gesamtwirtschaftliche Wachstum leicht abgesenkt. Für die Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts wurden 1,3 % im Jahre 2005 (Mai: 1,6 %) und 1,8 % im Jahre 2006 (Mai: 2,4 %) prognostiziert. Dabei entsprachen die Vorgaben des Ministeriums im Wesentlichen der Prognose des Herbstgutachtens 2005 der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Trotz der nach unten korrigierten Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lag das Schätzergebnis für das Steueraufkommen diesmal leicht über dem vom Mai. Für das Jahr 2005 wurde ein um 2,9 Mrd. Euro und für 2006 ein um 0,9 Mrd. Euro höheres Aufkommen geschätzt. Dennoch bleibt die Finanzlage der öffentlichen Haushalte auch bei dem neu prognostizierten Steueraufkommen äußerst angespannt.

Das erhöhte Steueraufkommen resultiert wesentlich aus einer Zunahme der Einnahmen aus den Unternehmenssteuern. Besonders kräftig ist die Zunahme der Gewerbesteuer. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer und der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag sowie aus der Körperschaftssteuer sind gegenüber 2004 deutlich gestiegen. Dies wurde allerdings im Wesentlichen auch schon im Mai prognostiziert. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer sind aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der Reduktion der Steuersätze 2005 wie schon 2004 rückläufig. Erst 2006 wird es aufgrund der leicht verbesserten Konjunktur wieder zu einem Anstieg kommen. Die Umsatzsteuer wird im Jahr 2005 gegenüber 2004 nur leicht zunehmen. Die

Ergebnisse aus dem Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ Mai und November 2005

	Ist		Schätzung			
			vom November		vom Mai	
	2003	2004	2005	2006	2005	2006
<b>Gemeinschaftliche Steuern</b>						
Lohnsteuer	133090,2	123895,4	119300	120100	118550	119500
Veranlagte Einkommensteuer	4568,1	5393,5	8930	11255	6600	9950
Nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	9001	9918,8	9440	9760	9960	10380
Zinsabschlag	7632,4	6772,6	6880	6982	6826	6928
Körperschaftssteuer	8275,2	13123,3	15400	16550	16580	18020
Steuern vom Umsatz	136995,9	137365,9	139600	142200	139000	141600
<b>Ländersteuern</b>						
Kraftfahrzeugsteuer	7335,6	7739,5	8500	8700	8700	8900
Sonstige Ländersteuern	11377,1	12034,5	11620	11901	11277	11523
<b>Gemeindesteuern</b>						
Gewerbesteuer	24138,6	28373	31000	31900	29250	30400
Grund- und Gemeindesteuern	10338,7	10608,3	10853	11028	10916	11096
<b>Bundessteuern</b>						
Mineralölsteuer	43187,7	41781,7	39900	39900	41000	41100
Stromsteuer	6531,2	6596,7	6500	6600	6600	6700
Tabaksteuer	14093,9	13630	14200	14600	14100	14550
Weitere Bundessteuern und Zölle	25672,7	25604,4	25798	25961	25634	25923
<b>Summe der Steuereinnahmen</b>	<b>442238,3</b>	<b>442837,6</b>	<b>447921</b>	<b>457437</b>	<b>444993</b>	<b>456570</b>

Mineralölsteuer wird in 2005 geringer ausfallen als in 2004 und in 2006 auf niedrigem Niveau verharren. Hier zeigt sich insbesondere, dass es aufgrund der hohen Ölpreise zu deutlichen Einsparungen bei Benzin und Heizöl kommt.

Von den höheren Steuereinnahmen profitieren Bund, Länder und Gemeinden in unterschiedlichem Maße. Der Bund kann gegenüber der Mai-Schätzung mit um 1,3 Mrd. Euro gestiegenen Steuereinnahmen rechnen; diese resultieren aus den voraussichtlich um 1,5 Mrd. Euro niedrigeren EU-Abführungen. Im Jahr 2006 gehen die Einnahmen des Bundes jedoch gegenüber der Mai-Schätzung um 0,8 Mrd. Euro zurück. Dies ist zum einen auf die Rücknahme der Wachstumsprognose zurückzuführen, zum anderen wird der Bund durch die rückläufige Mineralölsteuer getroffen. Der größte Einnahmewachstum entsteht bei den Ge-

meinden, die von der Gewerbesteuer profitieren. Die Prognose für ihre Steuereinnahmen wurde für 2005 um 1,8 Mrd. Euro und für 2006 um 1,4 Mrd. Euro angehoben. Für die Länder werden die Steuereinnahmen 2005 um 1,2 Mrd. Euro und 2006 um 0,5 Mrd. Euro steigen.

Es stellt sich die Frage, ob eine Steuerschätzung auf Basis des geltenden Rechts Sinn macht, wenn praktisch gleichzeitig wesentliche Änderungen des Steuerrechts beschlossen werden. Zwangsläufig werden sich damit auch das Aufkommen und die Struktur der Steuereinnahmen ändern. Damit kann diese Prognose dann nicht mehr gültig sein. Aber damit ist sie auch besonders bedeutsam. Denn ohne eine Prognose des Steueraufkommens nach geltendem Recht, kann die Wirkung der Reformen auf das Steueraufkommen und damit auch auf die Konjunktur nicht beurteilt werden.

## Klimaschutz in Entwicklungsländern trägt kaum zur Armutsbekämpfung bei

Klimaschutz ist in – auch in der Entwicklungspolitik. Seit Beginn der 1990er Jahre werden erhebliche Entwicklungshilfemittel in Projekte zur Reduktion von Treibhausgasen investiert – zwischen 1998 und 2000 waren es über 7% der internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe, für Deutschland, Finnland und Japan über 10%. Ist dies mit den in den Millennium-Entwicklungszielen festgelegten Grundlagen der Entwicklungspolitik vereinbar oder führt Klimaschutz zu einer Umlenkung von Entwicklungshilfe weg von deren eigentlichem Ziel? Die Kompetenzbereiche des HWWI »Internationaler Handel und Entwicklung« sowie »Internationale Klimapolitik« richteten Ende Oktober zu dieser Frage gemeinsam eine internationale Konferenz „Climate or development?“ mit über 70 Teilnehmern aus.

Von Axel Michaelowa und Katharina Michaelowa

Die Erreichung der Millenniumsziele kann durch Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung gefördert werden, insbesondere bezüglich der Auswirkung von Extremereignissen und der Ausbreitung von Infektionskrankheiten. Problematisch ist hier vor allem die Abgrenzung von Anpassungsmaßnahmen zu generell entwicklungsfördernden Maßnahmen, die die Verwundbarkeit gegenüber meteorologischen Extremen verringern. Der Beitrag von Klimaschutzprojekten zur Erreichung der Millenniumsziele ist dagegen weniger klar. Die Bereitstellung erneuerbarer Energie im ländlichen Raum verringert die Schadstoffbelastung in Innenräumen und trägt somit zur Verbesserung der Gesundheitslage bei. Elektrizität kann zur Einkommensschaffung durch Kleinindustrie und Verbesserung der Bildung beitragen.

**Klimaschutzprojekte sind aber pro eingesetztem Euro bei der Erreichung der Millenniumsziele im Regelfall weniger wirksam als Alternativen wie der direkte Ausbau des Bildungssystems.** Die Hoffnung, dass der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM), der Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern erzeugt, armutsreduzierend wirkt, ist bislang enttäuscht worden. Weniger als 3% der CDM-Projekte haben die ländliche Elektrifizierung mit erneuerbaren Energien zum Ziel. Zwar erzeugen knapp 30% der Projekte Strom aus Biomasse und Kleinwasserkraft, aber ihr Beitrag zur ländlichen Regionalentwicklung ist begrenzt. Darüber hinaus gibt es

bislang kaum CDM-Projekte in den ärmsten Entwicklungsländern. **Bei der Konferenz vorgestellte Länderfallstudien bestätigten die geringe Rolle des CDM bei der Armutsbekämpfung. Insofern ist die Finanzierung von Maßnahmen zum Aufbau von CDM-Institutionen und die Weiterbildung von Projektentwicklern aus Entwicklungshilfemitteln kritisch zu betrachten.**

Eine Analyse der Entwicklung des Energieverbrauchs und des am Human Development Index (HDI) gemessenen Entwicklungsstandes zeigt, dass deutliche Verbesserungen des Entwicklungsstandes von einer niedrigen Basis zunächst nur mit einer geringen Erhöhung des Energieverbrauchs verknüpft sind. Erst nach Erreichen eines relativ hohen HDI-Wertes nimmt der Energieverbrauch rasant zu. Somit führt nicht die Erreichung der Millenniumsziele, sondern die Herausbildung einer Mittelklasse zum Emissionsanstieg. Aus klimapolitischer Sicht sind Maßnahmen gefragt, die den Konsum der Mittelklasse weniger emissionsintensiv machen, z.B. durch die Setzung von Effizienzstandards für Haushaltsgeräte oder eine gezielte Förderung des öffentlichen Verkehrs bei der Entwicklung von Großstädten.

**Für Entwicklungshilfegeber ist die Nutzung von Entwicklungshilfe für Klimaschutz sinnvoll, wenn sie zur Verteidigung des Entwicklungshilfebudgets führt. Eine Erhöhung des Budgets ist jedoch politisch in der Regel unmöglich.** Außerdem sind Klimaschutzprojekte administrativ wesent-

lich einfacher als direkt armutsmindernde Projekte – sie ermöglichen einen schnelleren Mittelabfluss und ihre Erfolgsbewertung ist klarer. Da Klimaschutz in den Industrieländern nicht automatisch durch einen „Dematerialisierungstrend“ erfolgt, sondern kostspielig ist und gegen mächtige Interessengruppen durchgesetzt werden muss, genießt derzeit die Emissionsreduktion in Entwicklungsländern den Status einer attraktiven Alternative zum heimischen Klimaschutz. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird diskutiert, inwiefern Klimaschutz bei der Zusammenarbeit mit stark wachsenden „Ankerländern“ eine Priorität bekommen soll. Solche Klimaschutzprojekte sollten idealerweise aus einer neuen Budgetlinie finanziert werden. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass Klimaschutz und Entwicklungspolitik weniger gemeinsam haben als gemeinhin angenommen wird.

### HWWI RESEARCH

HWWI Research – Denk- und Diskussionsanstöße aus der Forschung des HWWI

Sonja Butzengeiger: Voluntary compensation of GHG emissions: Selection criteria and implications for the international climate policy system, HWWI Research Report No. 1, HWWI, Hamburg 2005

Weitere Publikationen aus der Reihe HWWI Research finden Sie im Internet unter: <http://www.hwwi.org/publikationen/hwwiresearch.htm>