



531 Bericht von Heiner von Lüpke, Charlotte Aebischer und Karsten Neuhoﬀ

Globale Kooperation als neues Leitbild der Internationalen Klimafinanzierung

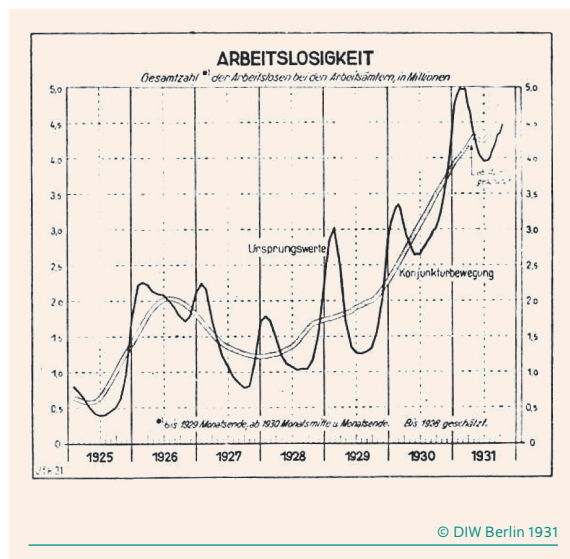
- Internationale Klimafinanzierung sollte sich an Prinzipien globaler Kooperation anlehnen
- Geberländer sollten finanzielle Unterstützung mit eigenen Klimaschutzmaßnahmen verbinden
- Wissensaustausch und technische Zusammenarbeit können Vertrauen stärken

540 Interview mit Heiner von Lüpke

544 Kommentar von Marcel Fratzscher

Die Illusion der guten Wirtschaftspolitik

Der Arbeitsmarkt



Seit Juli dieses Jahres ist die konjunkturelle Arbeitslosigkeit, die vormdem die ersten Ansätze zu einer leichten Besserung zeigte, erneut stark gestiegen. Der Monat August brachte eine Zunahme der Arbeitslosigkeit um 225 000, der September um 140 000 und die erste Hälfte des Monats Oktober allein um 129 000. Beinahe 4 ½ Millionen Arbeitslose wurden am 15. Oktober bei den Arbeitsämtern gezählt. [...] Mehr als der fünfte Teil ist vom Produktionsprozeß und damit vom Bezug ursprünglichen Einkommens ausgeschlossen. Die Schrumpfung der Beschäftigung, die seit Juli eingetreten ist, hat so gut wie keinen Wirtschaftszweig verschont. In der Industrie allein sind von Ende Juli bis Ende September rund 268 600 Arbeiter freigesetzt worden. Saisonmäßig hätte in dieser Jahreszeit die industrielle Beschäftigung eher noch steigen als fallen müssen; vor allem gilt dies für das Baugewerbe, das aber, wie die Übersicht zeigt, zur Belastung des Arbeitsmarkts mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit um 81 000 am meisten beigetragen hat.

Aus dem Wochenbericht Nr. 32 vom 4. November 1931

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

88. Jahrgang 11. August 2021

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander
Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. C. Katharina Spieß;
Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Anna Hammerschmid (Stellv.)

Lektorat

Nils Handler

Redaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Sandra Tubik;
Kristina van Deuverden

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

Globale Kooperation als neues Leitbild der Internationalen Klimafinanzierung

Von Heiner von Lüpke, Charlotte Aebischer und Karsten Neuhoﬀ

- Internationale finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer ist notwendig, um Klimaziele zu erreichen
- Experteninterviews zeigen Stärken und Schwächen verschiedener Konzepte der Internationalen Klimafinanzierung
- Internationale Klimafinanzierung sollte sich an den Prinzipien globaler Kooperation im Sinne von Ostrom statt an rein anreizbasierten Maßnahmen orientieren
- Reziprozität sollte im Mittelpunkt stehen: Geber- und Empfängerländer sollten finanzielle Unterstützung mit eigenen Klimaschutzmaßnahmen verbinden
- Mit Wissensaustausch und technischer Zusammenarbeit kann das Vertrauen zwischen Geber- und Nehmerländern gestärkt werden

Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Vorschlag für eine Reform der Internationalen Klimafinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2021

ZITAT

„Der Klimawandel fordert von der internationalen Gemeinschaft, Unterstützungssysteme für Entwicklungsländer effizienter zu gestalten. Wenn Gegenseitigkeit von Klimaschutzbeiträgen, Wissensaustausch und Orientierung an dem Bedarf der Partner im Zentrum dieser Unterstützung stehen, kann sie den Wandel hin zur Klimaneutralität beschleunigen.“ — Heiner von Lüpke —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Heiner von Lüpke
www.diw.de/mediathek

Globale Kooperation als neues Leitbild der Internationalen Klimafinanzierung

Von Heiner von Lüpke, Charlotte Aebischer und Karsten Neuhoﬀ

ABSTRACT

Um das Ziel zu erreichen, die Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad zu begrenzen, ist es notwendig, dass Industriestaaten Entwicklungsländer finanziell unterstützen. Die vertraglichen Bedingungen, unter denen diese Unterstützung geleistet wird, werden als Internationale Klimafinanzierung bezeichnet. Aufbauend auf Experteninterviews mit Fokus auf den Industriesektor analysiert dieser Beitrag die verschiedenen Stränge der Internationalen Klimafinanzierung und macht Vorschläge, wie ihre Effizienz gesteigert werden kann. Internationale Klimafinanzierung orientiert sich aktuell stark an der Entwicklungszusammenarbeit und versucht, Anreize und Unterstützung für nationale Bemühungen zur CO₂-Minderung zu schaffen. Es wird vorgeschlagen, Internationale Klimafinanzierung stärker an den Prinzipien globaler Kooperation nach Ostrom zu orientieren. Zu diesen Prinzipien gehört, dass auch Geberländer die finanzielle Unterstützung an Nehmerländer mit eigenen klimapolitischen Anstrengungen verbinden (Reziprozität). Auch Wissensaustausch und technische Zusammenarbeit können das gegenseitige Vertrauen stärken und das gesellschaftliche Bewusstsein sowohl bei Geber- wie auch Nehmerländern vergrößern. Würden die Instrumente der Internationalen Klimafinanzierung nach diesen Prinzipien umgestaltet, könnten sie verstärkte nationale Schritte zur CO₂-Minderung legitimieren und eine internationale Dynamik unterstützen, die die Transition zur Klimaneutralität beschleunigen könnte.

Mit der neuen US-Regierung öffnen sich Türen, um die Klimazusammenarbeit bei der diesjährigen Klimakonferenz in Glasgow nachhaltig zu stärken. Die internationale Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen ist ein wesentlicher Bestandteil des Pariser Klimaabkommens und gilt als Voraussetzung dafür, dass Schwellen- und Entwicklungsländer ihre Klimaschutzzusagen verwirklichen können.¹ Bei den diesjährigen G7- und G20-Gipfeln bestärkten die Länder ihre Versprechen aus dem Pariser Klimaabkommen, zu denen auch die Finanzierungszusagen von 100 Milliarden Dollar pro Jahr bis 2025 für Entwicklungsländer gehören. Deutschland und Großbritannien kündigten zusätzlich noch mehrere hundert Millionen Euro an, um die Folgen des Klimawandels in Entwicklungsländern abzufedern.² Für die Klimakonferenz in Glasgow hat sich die britische Präsidentschaft das Ziel gesetzt, die internationalen Zusagen im Bereich Klimafinanzierung auf das Niveau anzuheben, das notwendig ist, um globale CO₂-Neutralität zu erreichen.³

Auch wenn die in den letzten Monaten getroffenen Zusagen einen wichtigen Schritt darstellen, gibt es im Bereich der Internationalen Klimafinanzierung (International Climate Finance, ICF) noch große Defizite in Bezug auf Effektivität, Transparenz und Höhe verbindlicher Zusagen für die CO₂-Minderung sowie die Klimaanpassung.

Häufig zitierte Statistiken zeigen steigende Zahlungen (Abbildung 1), jedoch kritisieren VertreterInnen der Entwicklungsländer, Wohlfahrtsverbände und AkademikerInnen den hohen Anteil von Krediten, die nur einen geringen Unterstützungsanteil umfassen, sowie fehlende Über-einkünfte zu Definitionen und Indikatoren.⁴

¹ Stephen Peake, Paul Ekins (2017): Exploring the financial and investment implications of the Paris Agreement. *Climate Policy* 17 (7), 832–852.

² BBC (2021): G7 summit: Leaders pledge climate action but disappoint activists. Artikel vom 13. Juni (online verfügbar, abgerufen am 28. Juli 2021). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

³ Vgl. Informationen auf der Webseite der Glasgow-Konferenz (online verfügbar).

⁴ J. Timmons Roberts et al. (2021): Rebooting a failed promise of climate finance. *Nature Climate Change* 11, 180–182.

Bei dieser wichtigen Rolle der Internationalen Klimafinanzierung stellt sich die Frage, ob gegenwärtige Ansätze zur Klimafinanzierung – die hauptsächlich auf Mechanismen der Entwicklungszusammenarbeit basieren – den Prinzipien für globale Kooperation für den Klimaschutz entsprechen.

Ansätze und Kontroversen in der internationalen Klimakooperation

Schon in der Klimarahmenkonvention von 1992 und der Frühphase der internationalen Klimapolitik gab es Ansätze für die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des globalen Klimas. Es gab zum einen die Idee, Anstrengungen zur Minderung des Klimawandels nicht nur national, sondern in Zusammenarbeit mit anderen Staaten durchzuführen; und zum Zweiten die Verpflichtung für die Industriestaaten, Entwicklungsländer durch finanzielle, technologische und kapazitätsbildende Maßnahmen zu unterstützen.⁵

Der erste Strang entwickelte sich durch die Verabschiedung des Kyoto-Protokolls im Jahr 2006 zu einem System des internationalen Emissionshandels weiter, wobei der Mechanismus zur umweltverträglichen Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) vorsah, dass Industriestaaten Projekte zur Minderung von Treibhausgas-Emissionen in Entwicklungsländern auf ihre eigenen Klimaziele anrechnen lassen konnten. Im Pariser Klimaabkommen von 2015 ist eine Fortsetzung des CDM als „Mechanismus zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung“ zwar vorgesehen, allerdings führt der Mechanismus zu Interessenskonflikten mit nationalen Politiken und der Weiterentwicklung nationaler Klimaziele,⁶ weshalb bisher auch noch keine internationalen Umsetzungsmodalitäten vereinbart werden konnten.⁷

Neben den etablierten Kooperationsmechanismen gab es auch Vorschläge zur grenzüberschreitenden, auf bestimmte Sektoren fokussierten Zusammenarbeit, sogenannte Sektoransätze.⁸ Darüber sollten durch Übereinkünfte auf Sektorebene – beispielsweise dem Stahl- oder Zementsektor – Konditionen für eine verstärkte Kooperation bei Emissionsminderungen geschaffen werden. Dabei lag jedoch bei den bisherigen Ansätzen der Fokus meist auf Vereinbarungen über CO₂-Bepreisung mit Minimum-Preisen oder einem gemeinsamen Emissionshandel. Motivation dafür war oftmals auch, die nationale Umsetzung solcher Politiken zu verbessern, um das Risiko, dass sowohl

⁵ Vgl. Informationen auf der Webseite der United Nations Framework Convention on Climate Change (online verfügbar).

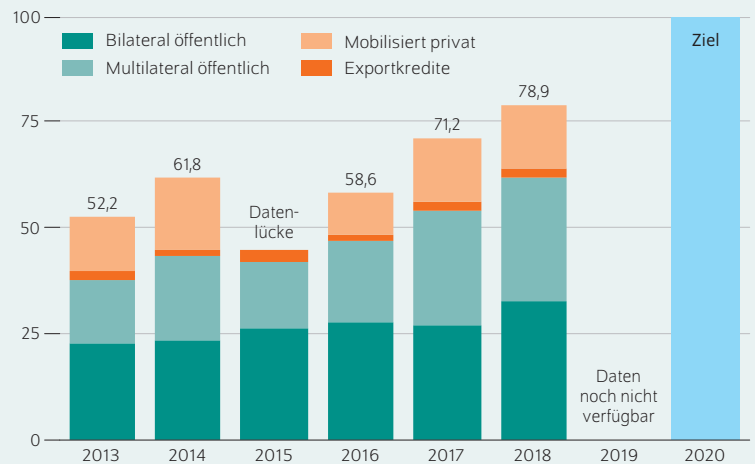
⁶ Erstens wird ein Land möglichst wenige Emissionsminderungen aus eigener Initiative ankündigen, wenn es zusätzliche Emissionsminderungen international „verkaufen“ kann. Ein CDM-Mechanismus torpediert also den Prozess der schrittweisen weltweiten Nachschärfung von Klimazielen. Zweitens kann Klimaneutralität nur erreicht werden, wenn Emissionen in allen Regionen größtenteils vermieden und nicht nur durch einen CDM-Mechanismus ausgeglichen werden.

⁷ Kelley Kizzier, Kelly Levin und Mandy Rambaros (2019): What You Need to Know About Article 6 of the Paris Agreement. Commentary. World Resources Institute (online verfügbar).

⁸ Jake Schmidt, Ned Helme, Jin Lee und Mark Houdashelt (2008): Sector-based approach to the post-2012 climate change policy architecture. Climate Policy 8 (5), 494–515.

Abbildung 1

Beigesteuerte und mobilisierte Klimafinanzierung In Milliarden Dollar



Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2021

Seit 2013 ist die finanzielle Unterstützung für Klimaanpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern gestiegen, hat aber noch nicht das angestrebte Niveau erreicht.

Treibhausgasemissionen als auch Produktion und Arbeitsplätze verlagert werden, zu minimieren.⁹

Solche Ansätze wurden aus ökonomischer Sicht als sogenannte Klimaclubs weiterentwickelt.¹⁰ In den Verhandlungen zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) haben sich solche multilateralistischen Top-Down-Ansätze bislang nicht durchgesetzt.¹¹ Zum einen unterscheiden sich die Länder in ihrer wirtschaftlichen Situation – und daher auch in dem jeweils angemessenen CO₂-Preisniveau und der Gewichtung von Klimapolitik sowie im Hinblick auf marktbasierende Ansätze im Politikpaket. Zum anderen fehlt auf internationaler Ebene ein institutioneller Rahmen für eine gemeinsame Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung. Wie notwendig ein solcher Rahmen ist, zeigt, dass es selbst für die vergleichsweise starken EU-Institutionen eine Herausforderung ist, klare politische Entscheidungen zum Europäischen Emissionshandel zu treffen. Vor diesem Hintergrund sollte erwogen werden, CO₂-Bepreisung auch mittelfristig als nationale

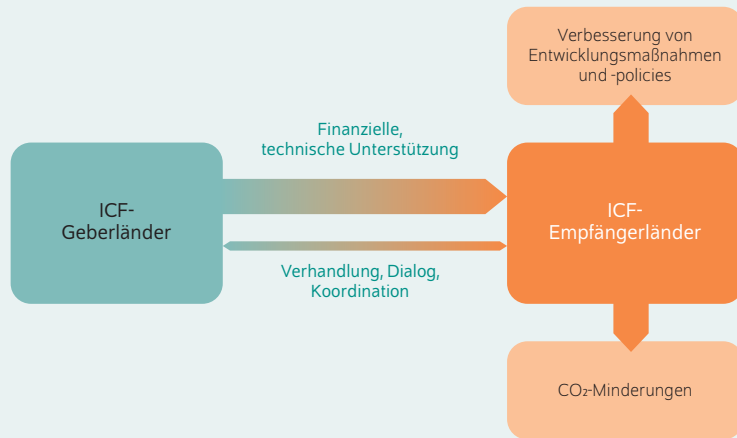
⁹ Ian Perry, Simon Black und James Roaf (2021): Proposal for an International Carbon Price Floor Among Large Emitters. Staff Climate Note, IMF (online verfügbar).

¹⁰ Klimaclubs sind Koalitionen aus Ländern, die gemeinsam das Ziel der Dekarbonisierung verfolgen, indem sie Clubregeln (eine Mischung aus Strafen für Teilnehmer, die die Regeln nicht einhalten, und Vorteile für sich an die Regeln haltende Teilnehmer) aufstellen. Vgl. William Nordhaus (2015): Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. American Economic Review 105 (4), 1339–1370.

¹¹ Minilaterale Ansätze beziehen nur Untergruppierungen von Ländern ein, welche am UNFCCC-Prozess teilnehmen, im Falle von Klimaclubs sind dies Länder mit ähnlich gelagerten politischen Interessen.

Abbildung 2

Bisheriges System einseitiger Unterstützungsleistungen (ICF) von Geber- zu Empfängerländern



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2021

Aktuell orientiert sich das System der Internationalen Klimafinanzierung an den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit.

(beziehungsweise EU-)Regulierung zu gestalten,¹² um in der globalen Klimazusammenarbeit unbeschwert von Komplexitäten der CO₂-Bepreisung Fortschritte in anderen Feldern zu erreichen.

¹² Siehe zu Fragen der möglichen Ausgestaltung „Closing the Green Deal for Industry—what design of a border carbon adjustment mechanism ensures an inclusive transition to climate neutrality, Climate Strategies Report, 2021“ (online verfügbar).

Tabelle

Faktoren der internationalen Kooperation für den Schutz des Klimas als globales Gemeingut

Faktor für globale Kooperation	Beschreibung
Normenbildung und sanfte Formen von Sanktionen	Normen als entscheidender Faktor für die Entscheidungen von Akteuren. Nichteinhalten kann soziale Sanktionen nach sich ziehen.
Reziprozität	Beiträge zum internationalen Klimaschutz werden von teilnehmenden Staaten in angemessener Weise geleistet: am effektivsten, wenn Regierungen vertrauen, dass Handeln für Klimaschutz auf Gegenseitigkeit beruht.
Vertrauen, Regeln und Transparenz	Diese Faktoren gelten als Grundlage für das Entstehen von vertrauensvollen zwischenstaatlichen Beziehungen, aus denen wiederum Kooperation zustande kommen kann.
Fazilitation von Experimentieren und Lernen	Internationales Lernen und Policy-Diffusion wichtig bei komplexen Umweltproblemen. Experimentieren unterstützt Lernen und Schaffen von Lösungen.
Mehrebenenansatz für Orientierung an nationale Gegebenheiten	Internationale zentralistische Ansätze haben sich als ineffektiv erwiesen. Effektiver sind nationale, dezentrale Ansätze mit einem Mindestmaß an internationaler Steuerung.

Quelle: Eigene Recherche.

© DIW Berlin 2021

Der zweite Strang globaler Kooperation zur Bekämpfung des Klimawandels, die Unterstützung von Entwicklungsländern durch Industrieländer, spielte in der Debatte um das globale Klimaabkommen ab 2007 eine große Rolle. Während Entwicklungsländer im Rahmen des Kyoto-Protokolls bis 2012 noch keine Verantwortung für eigene Minderungsmaßnahmen übernommen hatten, wurde sich für Nachfolgeabkommen auf eine gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung für Minderungsmaßnahmen geeinigt und vereinbart, dass die Industriestaaten ab dem Jahr 2020 jährlich mit 100 Milliarden Dollar Entwicklungsländer bei Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen unterstützen. Diese manifestiert sich auch in der Mehrheit der national angemessenen Beiträge zum Klimaschutz (Nationally Determined Contributions, NDCs) der Entwicklungsländer, in denen sich diese Länder bereiterklären, ihre Klimaschutzambitionen zu erhöhen, aber auch aufzeigen, dass sie dafür Unterstützung von Industriestaaten benötigen. Dabei war es stets ein Kernanliegen der Entwicklungsländer, nicht nur Unterstützung für Minderungs-, sondern auch für Klimaanpassungsmaßnahmen zu erhalten, weil die Industriestaaten historisch für Emissionen und deren negative Folgewirkungen für Entwicklungsländer verantwortlich seien (Abbildung 2).¹³

Diese Unterstützungsleistungen werden in der Mehrheit aufbauend auf Prinzipien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit implementiert, das heißt, sie sind bedarfsorientiert ausgerichtet und dienen der direkten finanziellen Unterstützung bei klimapolitischen Maßnahmen der Empfängerländer.¹⁴ Nationale Verantwortung (Ownership) über die Art und Ziele der Maßnahmen der Empfängerländer sowie das Angleichen der Unterstützungsleistungen zwischen Geber- und Empfängersystemen, -policies und -institutionen gelten dabei als zentral. Der Charakter dieser Transferleistungen ist vom Bottom-Up-Prinzip geprägt. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit für die größte Herausforderung der internationalen Klimazusammenarbeit geeignet sind, dem Dilemma der Klimaallmende: Ohne gemeinschaftliche Regeln gibt es wenig Anreize für einzelne Staaten, die gemeinsame Ressource des Weltklimas auf eigene Kosten zu schonen.

Gegenseitigkeit und Vertrauen als neue Leitbilder der Internationalen Klimafinanzierung

Die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom untersuchte die Faktoren, mit denen die „Tragödie der Allmende“ im Kontext der internationalen Klimapolitik überwunden werden kann.¹⁵

¹³ Lisa Schipper (2006): Conceptual History of Adaptation to Climate Change under the UNFCCC. Review of European Community and International and Environmental Law (RECIEL) 15 (1), 82–92; Harald Winkler, Brian Mantlana und Thapelo Letete (2017): Transparency of action and support in the Paris Agreement. Climate Policy 17 (7), 853–872.

¹⁴ Sáni Ye Zou und Stephanie Ockenden (2016): What Enables Effective International Climate Finance in the Context of Development Co-operation? OECD Development Co-operation Working Papers 28.

¹⁵ Elinor Ostrom (2009): A General Framework for Analyzing Sustainability of Socio-Ecological Systems. Science 325 (5939), 419–422; Elinor Ostrom (2010): Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. Global Environmental Change 20 (4), 550–557.

Abbildung 3

Elemente für eine Reform der Internationalen Klimafinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2021

Die Gegenseitigkeit von Klimabeiträgen, Vertrauen, Transparenz und gemeinsame Normen stehen im Zentrum einer an die Prinzipien globaler Kooperation angelehnten Internationalen Klimafinanzierung.

Diese wurden kombiniert mit neueren Erkenntnissen des von ihr angestoßenen Forschungsstrangs.¹⁶

Die Faktoren setzen sich zusammen aus der Reziprozität der Klimaschutzbeiträge der Staaten sowie die unterstützenden Faktoren Vertrauen, Kommunikation, internationale Lerngemeinschaft und Transparenz. Diese werden ergänzt durch einen internationalen Mehrebenen-Ansatz, Normenbildung sowie die Verständigung auf ein faires Regelwerk.¹⁷ In ihrer Gesamtwirkung ergeben sie die Grundlagen für Kooperation in der Klimaallmende (Tabelle 1). Um die bestehenden Ansätze anhand der Faktoren zur globalen Kooperation zu bewerten, wurde ein Analyserahmen aufgestellt (Abbildung 3). Daten für diese Analyse wurden in einer Literaturrecherche und in 16 semi-strukturierten Experteninterviews erhoben.

Aus den Ergebnissen der Analyse wurde qualitativ ein Narrativ gebildet, das erklärt, wie die Berücksichtigung der Faktoren für die globale Kooperation im Bereich des Klimaschutzes zu mehr Effektivität von ICF-Ansätzen führen kann.

Stahlsektor wurde bisher unzureichend in Klimaschutz einbezogen

Der Stahlsektor bietet sich zur Veranschaulichung der oben beschriebenen Kooperationsmöglichkeiten an. Die Stahlindustrie, allein verantwortlich für sieben bis neun Prozent der globalen CO₂-Emissionen,¹⁸ lässt sich hauptsächlich durch kapitalintensive Produktion sowie transnationale Ausrichtung charakterisieren.¹⁹ Hinzu kommen intensiver Wettbewerb und eine Vielzahl an Anbietern. Eine klimaneutrale Gestaltung des Stahlsektors umfasst sowohl den Umstieg auf klimaneutrale Produktionsprozesse und die effizientere Nutzung von Stahl als auch die weitere Verbesserung von Recyclingprozessen. Dabei sind die klimaneutralen Produktionsprozesse vielfach noch in der Kommerzialisierungsphase und werden voraussichtlich auch mittelfristig Mehrkosten gegenüber konventionellen Produktionsprozessen aufweisen.²⁰ Somit sind für den Wandel zur Klimaneutralität effektive Politikrahmen notwendig, wie sie aktuell auf nationaler und EU-Ebene intensiv diskutiert werden.

¹⁶ Beispielsweise Stefano Carattini, Simon Levin and Alessandro Tavoni (2019): Cooperation in the Climate Commons. Review of Environmental Economics and Politics 13 (2), 227–247; Maximilian Högl (2018): Enabling Factors for Cooperation in the Climate Negotiations: A Comparative Analysis of Copenhagen 2009 and Paris 2015. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper 14.

¹⁷ Marcel J. Dorsch and Christian Flachsland (2017): A Polycentric Approach to Global Climate Governance. Global Environmental Politics 17, 45–64.

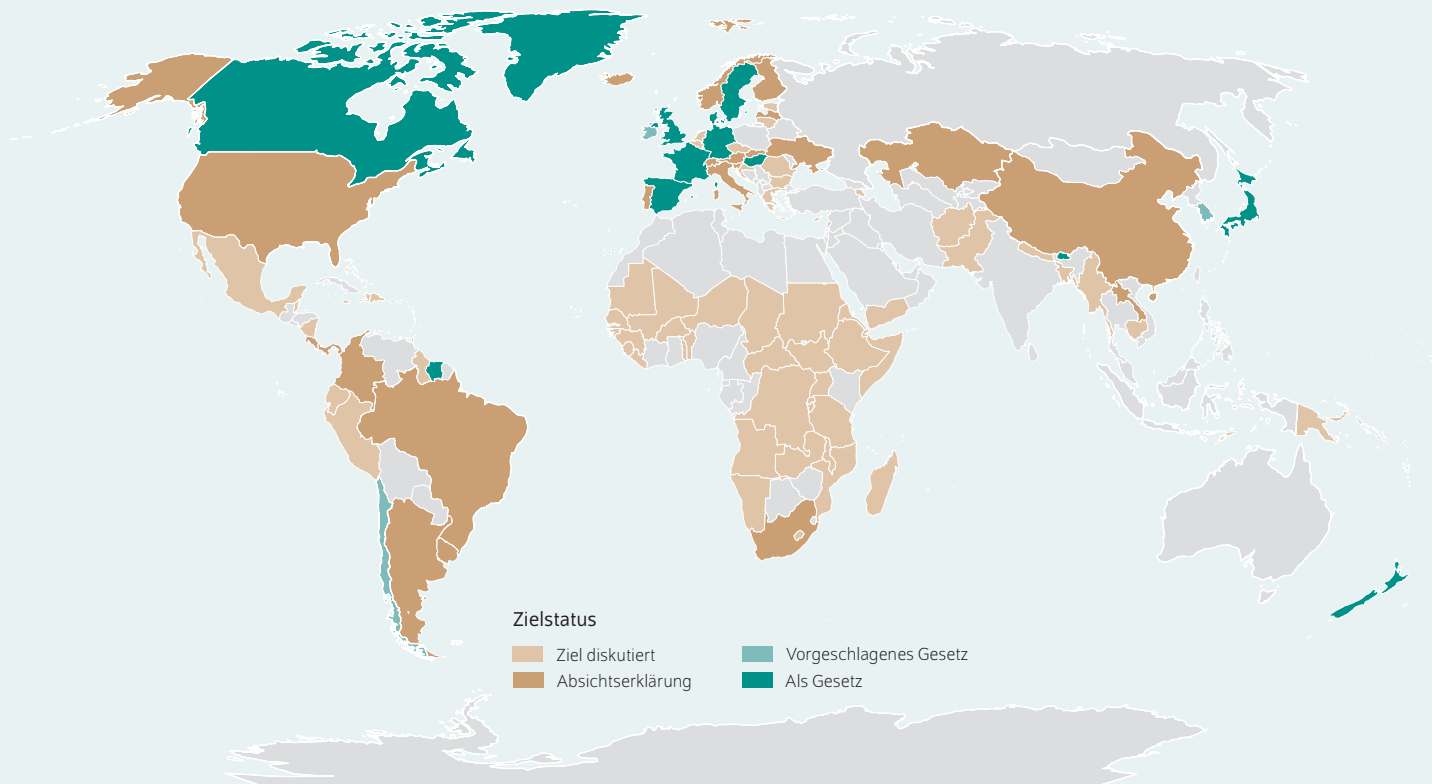
¹⁸ World Steel Association (2020): Steel's Contribution to a Low Carbon Future and Climate Resilient Societies. Worldsteel Position Paper (online verfügbar).

¹⁹ World Steel Association (2020): World Steel in Figures (online verfügbar).

²⁰ Material Economics (2019): Industrial Transformation 2050 – Pathways to Net-Zero Emissions from EU Heavy Industry (online verfügbar).

Abbildung 4

Aktueller Status von Klimaneutralitätszielen im internationalen Vergleich



Anmerkung: Länder, deren Zieljahre von 2050 abweichen, sind Finnland (2035), Island und Österreich (2040), Deutschland und Schweden (2045) sowie die Ukraine, Kasachstan und China (2060).

Quelle: Energy & Climate Intelligence Unit.

© DIW Berlin 2021

Immer mehr Staaten verpflichten sich gesetzlich oder in Absichtserklärungen der Regierungen Klimaneutralität zu erreichen.

Die Analyse des Stahlsektors in Indien, Südafrika und der EU²¹ hat gezeigt, dass die bisherigen technologischen Fortschritte sowie auch der größte Teil der Forschung zu klimaneutraler Produktion innerhalb der EU stattfinden.²² Auch multinationale Unternehmen wie ArcelorMittal oder Tata Steel setzen den Schwerpunkt ihrer Dekarbonisierungsbemühungen auf ihre europäischen Produktionsstätten. In Indien und in Südafrika werden die jeweiligen Anstrengungen von TataSteel India und ArcelorMittal South Africa abhängig von der Weiterentwicklung nationaler Klimapolitiken und der Unterstützung der europäischen Abteilung gemacht. Andere, heimische Unternehmen Indiens setzen sich niedrigere Ziele, indem sie beispielsweise Klimaneutralität gar nicht anvisieren.²³

Auf politischer Ebene ist in allen Ländern zu beobachten, dass Stahl (und die Industrie²⁴ insgesamt) nicht ausreichend in die Bestimmung der national angemessenen Beiträge zum Klimaschutz eingebunden wurde.²⁵ Indien hat zwar eine gewisse Anzahl an Maßnahmen wie beispielsweise das Pat-And-Trade (PAT) eingeführt, Südafrika eine CO₂-Steuer für den Industriesektor implementiert und die EU letztes Jahr ihren EU Green Deal sowie ihre Neue Industrielle Strategie vorgestellt. Doch insgesamt bleiben die Anreize und Rahmenbedingungen für die Stahlindustrie unzureichend, um klimaneutrale Materialherstellung, effiziente Materialwahl und Nutzung sowie umfassendes Recycling zu erreichen. Internationale Klimafinanzierung kann hier maßgebliche Hilfe leisten.

²¹ Die Wahl dieser Länder ergibt sich durch das Projekt, innerhalb dessen diese Studie geschrieben wurde. Im Hinblick auf die Umsetzung von CO₂-mindernden Maßnahmen bieten diese drei Fälle außerdem eine interessante Vergleichsbasis. Die Analyse von Chinas Stahlsektor wäre eine logische Ergänzung für weitere Forschung.

²² Valentin Vogl et al. (2021): Green Steel Tracker (online verfügbar).

²³ Tamiksha Singh et al. (2020): Transitioning India's Steel and Cement Industries to Low Carbon Pathways. SNAPFI country study (online verfügbar).

²⁴ Industrie bezieht sich hier auf die Definition der Weltbank und beinhaltet Bergbau und Steinbrüche, Produktion, Bauwesen und öffentliche Versorgungsbetriebe (Strom, Gas und Wasser).

²⁵ Zoha Shawoo und Oliver Johnson (2019): Industry transitions: a critical gap in national climate commitments. Stockholm Environment Institute (online verfügbar).

Internationale Klimafinanzierung kann durch Prinzipien globaler Kooperation effektiver werden

Internationale Klimafinanzierung braucht gemeinsame Normen

Die grundlegende Einigung im Pariser Klimaabkommen, den weltweiten Temperaturanstieg auf maximal 1,5 Grad zu begrenzen, ist eine wesentliche Voraussetzung, um die globale Kooperation durch Klimafinanzierung zu steigern. Anders als bei dem Vorläuferabkommen – dem Kyoto-Protokoll – wird so ein globales Referenzsystem geschaffen, das den Vertragsstaaten eine Zielvorstellung gibt, innerhalb der sie ihre national angemessenen Beiträge zum globalen Klimaschutz formulieren und implementieren können. Das Pariser Klimaabkommen setzt somit auf sanfte Formen von Kontrolle und Sanktion, beispielsweise durch sozialen und wirtschaftlichen Druck auf klimaschädigende Akteure.²⁶ Ein wichtiger Baustein für die weitere Verankerung dieser globalen Norm in Gesellschaft und Wirtschaft sind die zunehmenden Absichtserklärungen zu Klimaneutralität (Abbildung 4).²⁷

Diese Norm ist eine wichtige gemeinsame Grundlage und politische Legitimierung für Entwicklungs- und Schwellenländer, um nationale Schritte in Richtung Klimaneutralität zu unternehmen.²⁸

Geberländer sollten Unterstützung mit eigenen Klimaschutzmaßnahmen verbinden

Reziprozität kann bei der internationalen Klimazusammenarbeit abgebildet werden, indem die gegenseitige Abhängigkeit der Beiträge von Geber- und Empfängerländern bei der Gestaltung und Umsetzung von Klimapolitiken berücksichtigt wird.²⁹ Das bedeutet, dass Länder, die beabsichtigen, anderen Ländern Unterstützung zur Verfügung zu stellen, diese Beiträge mit der Formulierung und Umsetzung ihrer eigenen Klimapolitik verbinden.³⁰ Durch ein solches Angleichen an das Prinzip der Reziprozität wären auch Kontroversen um einseitige Konditionalität behoben, die zum Beispiel entstehen, wenn Geberländer einseitig verlangen, dass Empfängerländer sich zu höheren Klimaschutzzielen und Maßnahmen verpflichten. Wenn *beide* Seiten sich zu höheren Klimazielen verpflichten, entstünde ein internationaler Aufschaukelungsprozess zur Klimaneutralität, eingebettet in das System der kollektiven Bestandsaufnahmen des Pariser

Klimaabkommens. Auf diese Weise könnten auch politische Entscheidungsebenen für höhere Klimaschutzziele (typischerweise StaatschefInnen und MinisterInnen) und technische Durchführungsebene stärker gekoppelt werden.

Reziprozität fußt darauf, dass Gesellschaft und Politik sowohl in einem Land, das Unterstützung bereitstellt, als auch in einem Land, das diese nutzt, zu der Einschätzung kommen, dass in beiden Ländern Transitionsbemühungen und internationale Beiträge den nationalen Umständen angemessen sind. Die internationalen Diskussionen zum Bali Action Plan haben gezeigt, wie schwierig es ist, eine Methode zu definieren, um die Vergleichbarkeit der Maßnahmen zu bewerten.³¹ Wenn jedoch das Ziel nicht eine global vergleichende Bewertung als Grundlage einer Übereinkunft ist, sondern vielmehr, nationale gesellschaftliche und politische Prozesse zu informieren, dann können eine Vielzahl von Elementen gemeinsam eine robuste Informationsgrundlage schaffen. Dabei können die im Pariser Klimaabkommen vorgesehenen Zweijahrestransparenzberichte sowie Berichte aus technischen Gutachten und Peer-Reviews als Grundlage solcher Information dienen. So können die Vorteile von multilateralen Prozessen bei der Absicherung der Interessen kleiner Länder kombiniert werden mit den Vorteilen von zusätzlicher Flexibilität und Passgenauigkeit in bilateralen Prozessen.

Vertrauen, Regeln und Transparenz als Basis für gegenseitige Beiträge

Bei der Dekarbonisierung der Industrie existieren zumindest zwei Bereiche, für die Entwicklung von Vertrauen eine Rolle spielt. Gegenseitiges Vertrauen kann einerseits durch einen stetigen und verlässlichen Implementierungsprozess von Internationaler Klimafinanzierung selbst erreicht werden, bei dem Geber- und Empfängerländer in kontinuierlichem Austausch stehen. Andererseits können vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen der politischen AkteurInnen gefördert werden, indem vermieden wird, auf Partnerländer politischen Einfluss zu nehmen. Damit können Grundlagen geschaffen werden, um Entscheidungen über die Höhe der internationalen Klimaschutzbeiträge des Industriesektors auf beiden Seiten – Geber- und Empfängerländer – vorzubereiten und zu treffen.

Eng verwandt sind die Faktoren des vereinbarten Regelwerks und der Transparenz.³² Besonders hilfreich ist es hierbei, sich an bestehenden, beiden Akteuren schon bekannten Strukturen und Regelwerken zu orientieren und zum Beispiel das Enhanced Transparency Framework des Pariser Klimaabkommens weiterzuentwickeln.

²⁶ Dieter Rucht (2019): Faszinosum Fridays for Future. Aus Politik und Zeitgeschichte APUZ 47–48 (online verfügbar); BBC (2021): Shell: Netherlands court orders oil giant to cut emissions. Artikel vom 26. Mai 2021 (online verfügbar).

²⁷ Siehe zum Beispiel den Net Zero Report der IEA (online verfügbar).

²⁸ Simon Sharpe und Timothy M. Lenton (2021): Upward-scaling tipping cascades to meet climate goals: plausible grounds for hope. Climate Policy 21 (4), 421–433.

²⁹ Elinor Ostrom (2000): Collective action and the evolution of social norms. Journal of Economic Perspectives 14 (3), 137–158.

³⁰ Willem Pieter Pauw et al. (2020): Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel? Climate Policy, 20 (4), 468–484.

³¹ Mary Jane Mace (2012): 'Comparability of efforts' among developed country parties and the post-2012 compliance system. In: Jutta Brunnée, Meinhard Doelle und Lavanya Rajamani (Hrsg.): Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime. Cambridge, 286–316.

³² Romain Weikmans, Harro van Asselt & J. Timmons Roberts (2020): Transparency requirements under the Paris Agreement and their (un)likely impact on strengthening the ambition of nationally determined contributions (NDCs). Climate Policy 20 (4), 511–526.

Wissensaustausch stärkt nationale Bemühungen

Die Reziprozität der Beiträge bedarf eines Bewusstseins für die Notwendigkeit internationaler Kooperation bei politischen EntscheidungsträgerInnen und Unternehmen. Nationale Anstrengungen werden sowohl klimapolitisch als auch industriepolitisch wirksamer, wenn diese Notwendigkeit auch in anderen Ländern verstanden wird und zu Maßnahmen führt. Internationales Peer-Learning erleichtert dabei, Klimapolitik zu implementieren, das zeigten die Interviews am Beispiel des Industriesektors. In der Forschung wird Politikdiffusion als wichtigeren Treiber für Klimapolitik in großen Volkswirtschaften identifiziert.³³ Solche Politikdiffusionsprozesse könnten durch Internationale Klimafinanzierung erleichtert werden, indem die Entwicklung von sowie der Zugang zu wissenschaftlichen Expertennetzwerken unterstützt beziehungsweise ermöglicht wird. Unter der Voraussetzung, dass bereits ein gegenseitiges Einvernehmen besteht, kann technische Zusammenarbeit auch dazu beitragen, die Nutzung von Politikdiffusionsprozessen zu verbessern und entsprechendes Wissen für politische EntscheidungsträgerInnen und Industrien verfügbar zu machen.³⁴

So kann Internationale Klimafinanzierung in Form von technischer Unterstützung zu Kooperation beitragen, indem sie als Kommunikations- und Informationskanal fungiert. Sie kann das Verständnis fördern, dass eine globale Zusammenarbeit notwendig ist, zum Beispiel durch den internationalen Austausch von politischen AkteurInnen und ExpertInnen.

Da Klimafinanzierung nachfrageorientiert ist, ist diese Art der Kommunikation zwischen Gebern und Empfängern äußerst wichtig, um auf beiden Seiten ein Verständnis dafür zu bilden, was nachgefragt wird.

Gemeinsame Referenzsysteme können Transitionsprozess unterstützen

Internationale Klimafinanzierung kann durch die charakteristische Orientierung an Bedarfe und Gegebenheiten der Empfängerländer den internationalen Mehrebenen-Ansatz unterstützen. So kann internationale Zusammenarbeit die koordinierende Rolle der Politik für Gesellschaft, Real- und Finanzwirtschaft im Transitionsprozess zur Klimaneutralität unterstützen. Zugleich wird durch die jeweiligen Kooperationspartner ein Referenzsystem für die Bewertung der eigenen Minderungsmaßnahmen und Minderungsmaßnahmen von Partnerländern etabliert. Die jeweiligen Kooperationsfelder von Klimafinanzierung werden in der Regel durch Geber und Empfänger individuell gestaltet und reflektieren die jeweiligen Landes- und Sektorvoraussetzungen. Wichtig ist dabei nur, dass Anschluss an das sich entwickelnde

internationale Referenzsystem von Klimaneutralität sowie an die Regeln des Pariser Klimaabkommens besteht. So kann Internationale Klimafinanzierung zu einem polyzentrischen System im Sinne Ostroms – Nationalstaaten als verantwortliche Akteure, kombiniert mit einem Mindestmaß an übergeordneter, internationaler Lenkung – beitragen.

Fazit: Internationale Klimafinanzierung kann globale Kooperation verbessern

Die Analyse zeigt, dass Internationale Klimafinanzierung eine wirkungsvolle Rolle für verbesserte Kooperation im Industriesektor spielen kann, vorausgesetzt, dass bestimmte Designmerkmale angepasst werden. Diese Anpassungen beziehen sich hauptsächlich auf fünf Prinzipien.

Erstens muss Internationale Klimafinanzierung als Teil der gemeinsamen Anstrengung der Transition zur Klimaneutralität in Geberländern und Empfängerländern gestaltet werden und, zweitens, so die Reziprozität der Klimaschutzbeiträge gestärkt werden. Dazu sollte der Industriesektor umfassender in die national angemessenen Beiträge zum Klimaschutz aller Länder eingebunden werden, um zu einem konsistenten klimapolitischen Rahmen auf nationaler Ebene beizutragen.³⁵ Aspekte sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit („just and inclusive transitions“) sollten dabei berücksichtigt werden.³⁶

Drittens muss Internationale Klimafinanzierung dem Aufbau von Transparenz und Vertrauen zwischen Geber- und Empfängerländern dienen. Die Ausgestaltung von Monitoring-, Berichterstattungs- und Überprüfungsprozessen ist schon lange ein kontroverses Thema in den internationalen Klimaverhandlungen. Sollten diese Ergebnisse allerdings nicht mehr als Grundlage für internationale Finanztransfers im Rahmen des Emissionshandels genutzt werden, sondern stattdessen gemeinsames Lernen über die Effektivität von Klimapolitiken unterstützen, so könnte die Akzeptanz von Transparenzmechanismen und die Bereitschaft, relevante Details detailliert und zeitnah offenzulegen, gesteigert werden.

Für den Industriesektor könnte so über die wichtigsten Entwicklungen für eine erfolgreiche Transition zur Klimaneutralität nicht nur berichtet werden, wie sich die Emissionen konventioneller Produktionsprozesse entwickelt haben, sondern auch, wie groß der Anteil an Recycling bei verschiedenen Materialien liegt, wie sich die Effizienz beim Materialeinsatz entwickelt hat und welche Fortschritte bei klimaneutralen Produktionsprozessen erreicht wurden.

Viertens muss gemeinsames Lernen angestrebt und unterstützt werden durch eine enge technische Zusammenarbeit

³³ Sam Fankhauser, Caterina Gennaioli and Murray Collins (2015): Do international factors influence the passage of climate change legislation?. *Climate Policy* 16 (3), 318–331; Gabriela Iacobuta et al. (2018): National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update. *Climate Policy* 18(9), 1114–1132.

³⁴ Etwa über Communities of Practice wie die Green Growth Knowledge Plattform als möglicher Partner, und/oder einschlägige internationale Policy-Konferenzen.

³⁵ Zoha Shawoo und Oliver Johnson (2019): Industry transitions: a critical gap in national climate commitments. Stockholm Environment Institute (online verfügbar).

³⁶ David Victor, Frank Geels und Simon Sharpe (2019): Accelerating the low carbon transition: the case for stronger, more targeted and coordinated international action. *Energy Transition* (online verfügbar).

auf politischer, gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Ebene. So können fundierte Entscheidungen über verstärkte Klimaschutzbeiträge getroffen werden, die zu einer wirksamen Umsetzung beitragen und so die Reziprozität stärken. Der Zugang der Schwellenländer zum technologischen und regulatorischen Fortschritt der Geberländer müsste dafür verbessert werden, zum Beispiel durch internationalen Expertenaustausch oder gemeinsame Projekte und Programme.

Dazu sollten fünftens die jeweiligen ICF-Beiträge eingebettet werden in gemeinsame politische Vereinbarungen zur Transition zur Klimaneutralität der Partnerländer. Aufbauend auf einem wachsenden Verständnis der notwendigen Rahmenbedingungen für eine Transition zur Klimaneutralität sollten

sich Geber an den Bedürfnissen der Partnerländer orientieren. Dafür muss insbesondere die Unterstützung für den Industriesektor erhöht werden, zum Beispiel in der Vorbereitung auf die Glasgower Klimakonferenz.

Aufgrund der wachsenden Zahl der Absichtserklärungen von Schwellen- und Industrieländern zur Klimaneutralität besteht jetzt eine neue Dynamik und wachsendes Vertrauen, um über eine beschleunigte Transition zur Klimaneutralität zu sprechen. Dabei sollten auch die Angleichung der Internationalen Klimafinanzierung mit den Prinzipien der globalen Kooperation im Bereich des Klimaschutzes diskutiert werden.

Heiner von Lüpke ist Gastwissenschaftler in der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | hluepke@diw.de

Charlotte Aebischer ist studentische Mitarbeiterin der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | caebischer@diw.de

Karsten Neuhoﬀ ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | kneuhoﬀ@diw.de

JEL: Q

Keywords: collective action, international climate finance, industry climate neutrality

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 32/2021:

www.diw.de/diw_weekly



INTERVIEW



Heiner von Lüpke ist Gastwissenschaftler in der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin

„Effizienz von internationaler Klimafinanzierung kann deutlich erhöht werden“

1. **Herr von Lüpke, was versteht man unter internationaler Klimafinanzierung?** Die internationale Klimafinanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil des Pariser Klimaabkommens von 2015. Darunter wird verstanden, dass industrialisierte Staaten die Entwicklungs- und Schwellenländer bei ihren Anstrengungen zum internationalen Klimaschutz unterstützen, indem sie Finanzierungen bereitstellen und sie mit weiteren Maßnahmen unterstützen. Grundlage ist der Gedanke, dass wir alle zum Klimaschutz beitragen müssen, die Industriestaaten allerdings wegen ihrer historisch größeren Verantwortung für Emissionen die Entwicklungsländer bei ihren gegenwärtigen Anstrengungen unterstützen. Man hat sich darauf verständigt, dass für diese klimapolitischen Zwecke bis zu 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr von entwickelten Staaten zu Entwicklungsländern fließen sollen.
2. **Wie groß ist derzeit die finanzielle Unterstützung der Geberländer?** Nach den letzten von der OECD veröffentlichten Zahlen sind das knapp 80 Milliarden US-Dollar, das heißt, es gibt jetzt noch eine Finanzierungslücke von 20 Milliarden. Über die letzten Jahre gab es zwar einen Aufwuchs, aber man ist noch nicht da, wo man sein will. Genau betrachtet kann man diese Zahlen auch kritisch sehen, weil man sich fragen kann, ob das jetzt zusätzliche und spezifisch allokierte Mittel oder Umwidmungen sind oder wie hoch dabei der Anteil von privaten und öffentlichen Geldern ist.
3. **Muss die Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des Klimaschutzes vollkommen neu gestaltet werden?** In der Entwicklungszusammenarbeit werden zum Beispiel Armutsbekämpfung und soziale Aspekte adressiert, die sehr lokal und nationale Anliegen von Entwicklungsländern sind. Die internationale Klimakooperation ist ein anderer Kontext, in dem man die Mechanismen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einmal neu betrachten sollte. Viele Dinge funktionieren relativ gut. Entwicklungszusammenarbeitsmechanismen tragen dazu bei, dass Kapazitäten in Staaten ausgebaut werden. Zum Beispiel können Projekte zur Energie- und Wasserwirtschaft direkt

lokal unterstützt werden, Politikberatung vorgenommen werden und so weiter. Die Frage ist, ob die Instrumente der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auch für den globalen Ansatz taugen und da sieht es ein wenig anders aus.

4. **Wie groß sind die eigenen Klimaschutzambitionen der Entwicklungs- und Schwellenländer?** Es gibt Länder, die sich hervortun und positive Beiträge leisten, dann gibt es Länder, die in ihrem Einsatz und ihren Durchführungserfolgen schwanken. Im Großen und Ganzen ist aber durch das Pariser Klimaabkommen eine erfreuliche Entwicklung zustande gekommen. Die meisten Staaten sind Verpflichtungen eingegangen oder haben solche angekündigt. Das ist natürlich auch abhängig von der klimapolitischen Bedeutung in dem jeweiligen Land.
5. **Wie kann die internationale Klimafinanzierung noch effizienter werden?** Ich denke, man startet da von einer relativ guten Basis. Es gibt ja durchaus Erfolge auf der Durchführungsebene, sprich beim Aufbau von Kapazitäten. Man kann mit den Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern in den Regierungen bei der Entwicklung von Durchführungsplänen zusammenarbeiten, man kann Pilotprojekte durchführen oder zum Beispiel erneuerbare Energien besser in Klimaaktionspläne integrieren. Ein wichtiger Bereich, den man noch mehr mit einbinden sollte, ist die Ebene der politischen Entscheidungen, also die Ebene, auf der Staatsoberhäupter darüber beratschlagen und entscheiden, ob ein Staat mehr Klimaschutz betreiben will. Durch die Koppelung dieser beiden Ebenen könnte die Effizienz von internationaler Klimafinanzierung noch deutlich erhöht werden.

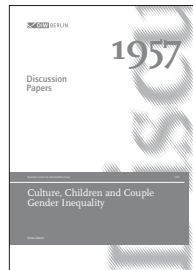
Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Discussion Papers Nr. 1957

2021 | Jonas Jessen



Culture, Children and Couple Gender Inequality

This paper examines how culture impacts within-couple gender inequality. Exploiting the setting of Germany's division and reunification, I compare child penalties of couples socialised in a more gender-egalitarian culture (East Germany) to those in a gender-traditional culture (West Germany). Using a household panel, I show that the long-run child penalty on the female income share is 26.9 percentage points in West German couples, compared to 15.5 in East German couples. I additionally show that among women in West Germany the arrival of a child leads to a greater increase in housework and a larger share of child care responsibilities than among women in the East. A battery of robustness checks confirms

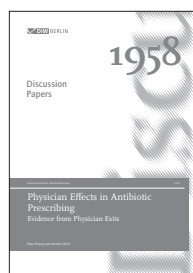
that differences between East and West socialised couples are not driven by current location, economic factors, day care availability or other smooth regional gradients. I add to the main findings by using time-use diary data from the German Democratic Republic (GDR) and reunified Germany, comparing parents with childless couples of similar age. This provides a rare insight into gender inequality in the GDR and allows to compare the effect of children in the GDR to the effects in East and West Germany after reunification. Lastly, I show that attitudes towards maternal employment are more egalitarian among East Germans, but that the arrival of children leads to more traditional attitudes for both East and West Germans. The findings confirm that socialisation has a strong impact on child penalties and thus on gender inequality as a whole.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1958

2021 | Shan Huang, Hannes Ullrich



Physician Effects in Antibiotic Prescribing: Evidence from Physician Exits

Human antibiotic consumption is considered the main driver of antibiotic resistance. Reducing human antibiotic consumption without compromising health care quality poses one of the most important global health policy challenges. A crucial condition for designing effective policies is to identify who drives antibiotic treatment decisions, physicians or patient demand. We measure the causal effect of physician practice style on antibiotic intake and health outcomes exploiting variation in patient-physician relations due to physician exits in general practice in Denmark. We estimate that physician practice style accounts

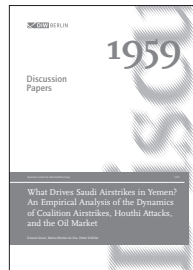
for 53 to 56 percent of between-clinic differences in all antibiotic consumption, and for 74 to 81 percent in the consumption of second-line antibiotic drugs. We find little evidence that low prescribing styles adversely affect health outcomes measured as preventable hospitalizations due to infections. Our findings suggest that policies to curb antibiotic resistance are most effective when aimed at improving physician decision-making, in particular when they target high prescribers. High prescribing practice styles are positively associated with physician age and negatively with staff size and the availability of diagnostic tools, suggesting that improvements in the quality of diagnostic information is an important path to improved decisions.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1959

2021 | Dawud Ansari, Mariza Montes de Oca Leon, Helen Schlüter



What Drives Saudi Airstrikes in Yemen? An Empirical Analysis of the Dynamics of Coalition Airstrikes, Houthi Attacks, and the Oil Market

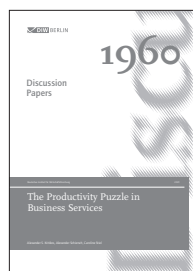
Since 2015, Saudi Arabia has led a foreign military intervention against the Houthi movement, which took over major parts of Yemen. The intervention, which manifests mainly in airstrikes, has attracted widespread controversy in media and politics as well as a large body of (qualitative) academic literature discussing its background and ways to escape it. Complementary to these efforts and connecting to the literature on oil and conflict, this study provides unique quantitative insights into what drives the extent of military interaction. We use a vector autoregressive (VAR) model to analyse the interactions between Saudi airstrikes in Yemen, gains of the Houthi movement on Yemeni ground, their attacks on Saudi Arabian soil, and crude oil prices. Our approach builds on high-resolution data from the Yemen Data Project and the Armed Conflict Location and Event Data Project. Our results show not only that the airstrike campaign has been factually impotent to repulse the Houthi movement but also that the movement's expansion in Yemen has not driven Saudi airstrikes. These findings draw both suitability and justification of the intervention further into question. Moreover, although the data fail to show that oil price levels drive the developments, our model identifies oil price volatility as a determinant for the airstrikes. However, the intervention has, in turn, no significant effect on oil markets. Besides adding to the academic discourse on oil and conflict, our results have implications for energy and climate policy: a coordinated transition might not deteriorate regional security, while uncertainty and fluctuations can increase conflict potential.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1960

2021 | Alexander S. Kritikos, Alexander Schiersch, Caroline Stiel



The Productivity Puzzle in Business Services

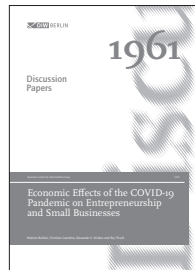
In Germany, the productivity of professional services, a sector dominated by micro and small firms, declined by 40 percent between 1995 and 2014. This productivity decline also holds true for professional services in other European countries. Using a German firm-level dataset of 700,000 observations between 2003 and 2017, we analyze this largely uncovered phenomenon among professional services, the 4th largest sector in the EU15 business economy, which provide important intermediate services for the rest of the economy. We show that changes in the value chain explain about half of the decline and the increase in part-time employment is a further minor part of the decline. In contrast to expectations, the entry of micro and small firms, despite their lower productivity levels, is not responsible for the decline. We also cannot confirm the conjecture that weakening competition allows unproductive firms to remain in the market.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1961

2021 | Maksim Belitski, Christina Guenther, Alexander S. Kritikos, Roy Thurik



Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Entrepreneurship and Small Businesses

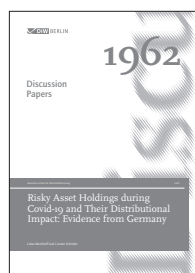
The existential threat to small businesses, based on their crucial role in the economy, is behind the plethora of scholarly studies in 2020, the first year of the COVID-19 pandemic. Examining the 14 contributions of the special issue on the "Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Entrepreneurship and Small Businesses," the paper comprises four parts: a systematic review of the literature on the effect on entrepreneurship and small businesses; a discussion of four literature strands based on this review; an overview of the contributions in this special issue; and some ideas for post-pandemic economic research.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1962

2021 | Lukas Menkhoff, Carsten Schröder



Risky Asset Holdings during Covid-19 and Their Distributional Impact: Evidence from Germany

We present evidence from a repeated survey on risky asset holdings carried out on a representative sample of the German population six times between April and June 2020. Given the size of the Covid-19 shock, we find little evidence of portfolio rebalancing in April 2020. In May, however, individual investors started buying heavily, fueling market recovery. The cross-section shows large differences as young, educated, high income, and risk tolerant investors are net buyers throughout and, thus, benefit from the stock market recovery. Older individuals, parents of young children, and individuals affected by adverse liquidity shocks from Covid-19 are net sellers. Given the high risk of illness, older people are hit by dual blows to both health and finances.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





MARCEL FRATZSCHER

Die Illusion der guten Wirtschaftspolitik

Marcel Fratzscher, Präsident des DIW Berlin.
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Nach 16 Jahren Kanzlerschaft von Angela Merkel steht das deutsche wirtschaftspolitische Modell an einer entscheidenden Weggabelung. Deutschland hat zwar wirtschaftlich ein erfolgreiches Jahrzehnt erlebt. Der Glaube, dieser Erfolg sei das Resultat guter Politik und ließe sich so fortführen, ist jedoch eine gefährliche Illusion.

Der wirtschaftliche Erfolg war mehr das Resultat von Glück als von guter Wirtschaftspolitik. Deutsche Unternehmen konnten mehr als andere vom Exportboom nach Asien profitieren und waren Nutznießer des Beschäftigungswunders. Der wichtigste Beitrag der Wirtschaftspolitik der Regierungen unter Merkel war dabei nicht die aktive Unterstützung, sondern die Gewährleistung von Stabilität. Bei der Bewältigung der großen Krisen in diesem Zeitraum bewies die Bundeskanzlerin meist eine hervorragende Intuition, im richtigen Augenblick das Richtige zu sagen und zu tun und dadurch Vertrauen zu schaffen.

Eine gestaltende Wirtschaftspolitik fand jedoch kaum statt: Die globale Finanzkrise wurde nicht genutzt, um Deutschlands ineffizientes Finanzsystem zu reformieren. Die europäische Wirtschaftskrise wurde nicht zum Anlass genommen, die Reform europäischer Institutionen ausreichend voranzutreiben. Auch in der Corona-Pandemie bemüht sich die Bundesregierung zu wenig, einen grundlegenden Politikwechsel Richtung Klimaschutz und Digitalisierung zu vollziehen.

Internationale Vergleiche zeigen unisono, dass staatliche Institutionen in Deutschland hohe Kompetenz haben. Die wichtigste Ursache für das Scheitern von Politik und Staat sind also nicht mangelnde Fähigkeiten, sondern vielmehr ein fehlender politischer Wille zur Veränderung. Die überbordende Bürokratie, über die sich viele beklagen, ist kein Unfall, sondern häufig genau so gewollt. Das Wirtschaftsmodell Deutschlands stellt noch immer die enge Symbiose zwischen Politik und Unternehmen in den Mittelpunkt. Das Bankensystem besteht mehrheitlich aus Finanzinstitutionen, die direkt oder indirekt von Politik und Staat gesteuert werden. Die Industriepolitik versucht nationale Champions zu fördern, doch das wird immer häufiger zum Bumerang.

Häufig ist die Bundesregierung in Europa der Bremsklotz, wenn es um höhere Standards beim Klima- und Umweltschutz geht, da sie die Interessen der Wirtschaftslobby verteidigt. Der Merkantilismus der Außenwirtschaftspolitik stellt kurzfristige wirtschaftliche Interessen in den Mittelpunkt, auch wenn dies verlangt, eigene Werte zu unterminieren, wie die Strategie gegenüber China zeigt. Die Industrieverbände haben enormen Einfluss auf politische Entscheidungen und schreiben nicht selten an der Gesetzgebung mit. Selbst beim Lieferkettengesetz, bei dem es vor allem um den Schutz von Menschenrechten geht, ist dies der Fall.

Der Grund, warum die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur scheitert, ist nicht primär fehlendes Geld oder unzureichende Fähigkeiten staatlicher Institutionen, sondern der politische Wille zur Besitzstandswahrung der Eliten: Eine Verkehrswende und ein schnellerer Umstieg auf alternative Antriebe scheint nicht im Interesse der Automobilbranche zu liegen. Ein zügiger Ausbau von Übertragungsnetzen und Produktionsanlagen für erneuerbare Energien bedroht die Geschäftsmodelle großer Energiekonzerne und lokaler Unternehmen. Eine Wohnungsbaupolitik, die den sozialen Wohnungsbau stärkt, mag zwar gut für Einkommensschwächere sein, aber Wohnungskonzerne bevorzugen ein knappes Angebot und steigende Immobilienpreise.

Tatsache ist: Kaum ein Land in der Welt wäre fähiger, die großen Herausforderungen bei Klimaschutz, digitaler Transformation und Globalisierung erfolgreich zu gestalten, als Deutschland. Hier gibt es viele kluge und hoch motivierte Menschen, innovative und resiliente Unternehmen und kompetente staatliche Institutionen. Doch der fehlende politische Wille zur Veränderung und der Versuch der Besitzstandswahrung verhindern Reformen. Die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands wird nicht nur in China und den USA bestimmt, sondern vor allem von der Antwort auf die Frage: Ist die Politik gewillt, die Dominanz der Besitzstandswahrung zu brechen und Deutschlands Wirtschaftsmodell grundlegend zu erneuern?

Der Beitrag ist am 6. August 2021 bei Zeit online erschienen.