ifo SCHNELLDIENST

9
2020

16. September
2020
73. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

ifo Bildungsbarometer 2020, Teil 1 Bildung in der Coronakrise
Ludger Wößmann, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig, Philipp Lergetporer, Katharina Werner und *Larissa Zierow*

ifo Bildungsbarometer 2020, Teil 2 Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem
Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig und *Katharina Werner*

Die Treuhandanstalt: Eine Bestandsaufnahme
Moritz Hennicke, Moritz Lubczyk und *Lukas Mergele*

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen
Martin Werding, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und *Niklas Potrafke*

Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie
Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck, Bernd Raffelhüschen, Stefan Seuffert und *Florian Wimmesberger*

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Migrationsmonitor: Entwaldung und Migration
Britta Rude, Bennet Niederhöfer und *Fabio Ferrara*

BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Möbelindustrie
Simon Litsche

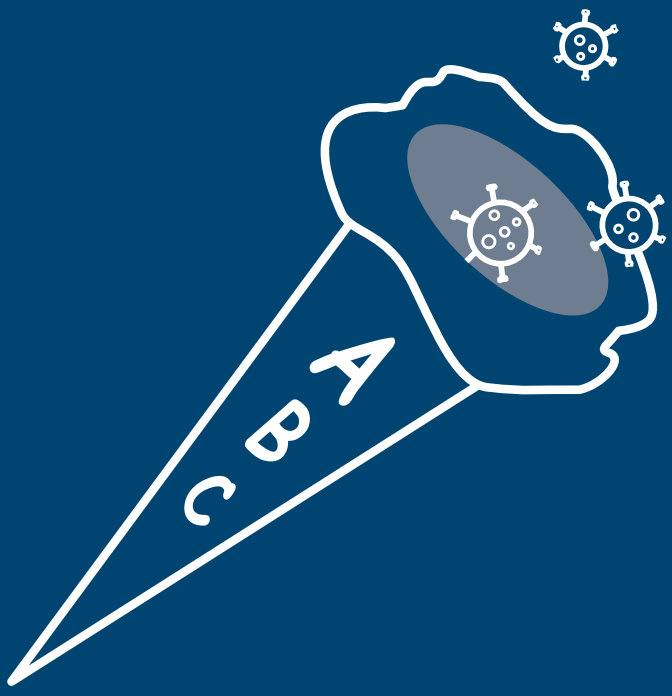
IM BLICKPUNKT

Mehr Markt, mehr Ordnungspolitik wagen!
Ludger Schuknecht

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Schulschließungen, fehlende Ausbildungsplätze, keine Jobs: Generation ohne Zukunft?

Silke Anger und *Malte Sandner, Alexander M. Danzer, Axel Plünnecke, Olaf Köller, Enzo Weber, Samuel Mühlemann, Harald Pfeifer* und *Bernhard Wittek, Hans Peter Wollseifer*



ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

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

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

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

im Internet:
http://www.ifo.de

9/2020 ifo SCHNELLDIENST

Schulschließungen, fehlende Ausbildungsplätze, keine Jobs: Generation ohne Zukunft?

Mitte März 2020 wurden deutschlandweit die Schulen geschlossen, um die Ausbreitung der Corona-Pandemie zu verlangsamen. Eltern improvisierten mit Schule zu Hause. Für einen Unterricht ohne Anwesenheit war das Bildungssystem jedoch unzureichend vorbereitet. Es stellte sich heraus: Die Ausstattung der Schulen mit digitaler Infrastruktur, Geräten und Lernmitteln ist schlecht, und die meisten Lehrkräfte sind nicht damit vertraut, diese Mittel einzusetzen.

Unsere Autoren beleuchten im aktuellen Schnelldienst, welche Folgen die Schulschließungen für Prüfungsleistungen, Entwicklung von Kompetenzen und spätere Erfolge auf dem Arbeitsmarkt haben. Sie diskutieren, ob das Lernen zu Hause die Probleme bei der Bildungsgerechtigkeit in Deutschland verschärft. Sie beschreiben zudem, was nötig ist, um das Bildungssystem zu digitalisieren.

Auch auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt hinterlässt die Corona-Pandemie deutliche Spuren: Die Anzahl der Bewerber geht zurück, und die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden hat sich verringert. Deshalb widmet sich der Schnelldienst auch der Frage, wie die Politik hier gegensteuern kann.

Auf unserer Website finden Sie weitere Berichte und Analysen zu den Auswirkungen der Corona-bedingten Schulschließungen:
https://www.ifo.de/themen/coronavirus

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Schulschließungen, fehlende Ausbildungsplätze, keine Jobs: Generation ohne Zukunft?

Die Auswirkungen der Coronakrise auf die Arbeitsmarktchancen der Corona-Abiturjahrgänge 3
Silke Anger und *Malte Sandner*

Auswirkungen der Schulschließungen auf Kinder mit Migrationshintergrund 7
Alexander M. Danzer

Die Digitalisierung im Bildungswesen als Chance 11
Axel Plünnecke

Auswirkungen der Schulschließungen auf die Digitalisierung im Bildungswesen 14
Olaf Köller

Corona, Strukturwandel und Arbeitsmarkt 17
Enzo Weber

Auswirkungen der Coronakrise auf den Ausbildungsstellenmarkt: Was die Politik tun kann 19
Samuel Mühlemann, Harald Pfeifer und *Bernhard Wittek*

Das Handwerk gibt keinen Jugendlichen verloren 23
Hans Peter Wollseifer

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Bildung in der Coronakrise
Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen? 25
Ludger Wößmann, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig, Philipp Lergetporer, Katharina Werner und *Larissa Zierow*

Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020 40
Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig und *Katharina Werner*

Die Treuhandanstalt: Eine empirische Bestandsaufnahme 30 Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung 49
Moritz Hennicke, Moritz Lubczyk und *Lukas Mergele*

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Spielt sie noch eine Rolle? 53
Martin Werding, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und *Niklas Potrafke*

Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie 59
Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck, Bernd Raffelhüschen, Stefan Seuffert und *Florian Wimmesberger*

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Migrationsmonitor: Entwaldung und Migration 66
Britta Rude, Bennet Niederhöfer und *Fabio Ferrara*

BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Möbelindustrie 75
Simon Litsche

IM BLICKPUNKT

Für Stabilität und Wachstum in Deutschland und Europa – mehr Markt, mehr Ordnungspolitik wagen! 78
Ludger Schuknecht

Nachruf auf Marlies Hummel

Schulschließungen, fehlende Ausbildungsplätze, keine Jobs: Generation ohne Zukunft?

Um die Ausbreitung der Corona-Pandemie zu verlangsamen, wurden die Schulen und Kitas deutschlandweit Mitte März 2020 geschlossen. Abschlussprüfungen wurden ausgesetzt, Kinder und Jugendliche ins »Home-Schooling« geschickt, Eltern aufgefordert, die Rolle der Lehrkräfte zu übernehmen. Wie werden sich die mehrmonatigen Schließungen der Schulen auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen auswirken? Kann das »Home-Schooling« den Präsenzunterricht ersetzen oder wird der fehlende Schulunterricht die Kompetenzentwicklung und den zukünftigen Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg der Betroffenen dauerhaft beeinträchtigen? Wird das »Lernen zu Hause« die Probleme bei der Bildungsgerechtigkeit in Deutschland weiter verschärfen? Auch auf dem deutschen Bildungs- und Ausbildungsmarkt hinterlassen die Folgen der Corona-Pandemie deutliche Spuren: Nicht nur die Zahl der Ausbildungsstellen geht zurück, sondern auch die Anzahl der Bewerber. Droht eine wirtschaftlich und gesellschaftlich abgehängte »Generation Corona«?

Silke Anger und *Malte Sandner**

Die Auswirkungen der Coronakrise auf die Arbeitsmarktchancen der Corona-Abiturjahrgänge

Weltweit haben Regierungen Schulen geschlossen, um die Ausbreitung der Corona-Pandemie zu verlangsamen. Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen stehen durch die Schließungen von Schulen und weiteren Einrichtungen im Vergleich zu jüngeren Jahrgangsstufen vor besonderen Herausforderungen. Der Wegfall der Berufsberatung sowie die Wirtschaftskrise erschweren ihren Übergang in anschließende Bildungswege und in den Arbeitsmarkt.

DIE BEDEUTUNG DER CORONA-PANDEMIE FÜR DIE ABSCHLUSSKLASSEN

In Deutschland wurden die Schulen ab dem 15. März 2020 als Maßnahme zur Eindämmung der Corona-Pandemie geschlossen. Das Distanzlernen wurde zum Alltag und stellte Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrkräfte vor große Herausforderungen. Bis zur Öffnung der Schulen fiel der Präsenzunterricht in den meisten Bundesländern fast zehn Wochen lang aus, je nach lokaler Entwicklung der Infektionszahlen sogar noch länger. Dieser massive Einschnitt legt trotz des Umstiegs auf das Distanzlernen nahe, dass die Lernentwicklung der Jugendlichen beeinträchtigt wurde.

Für Abschlussklassen bedeuteten die Schulschließungen – obwohl diese Klassen früher an die Schulen zurückkehrten –, dass die Vorbereitungen auf entscheidende Prüfungen größtenteils ohne Präsenzunterricht und ohne direkten Kontakt zu den Lehrkräften stattfinden mussten und Versäumnisse – anders als bei den jüngeren Jahrgangsstufen – nicht zu einem späteren Zeitpunkt in der Schule nachgeholt werden können. Hinzu kam die Unsicherheit, ob und zu welchem Zeitpunkt Abschlussprüfungen stattfinden würden. Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen mussten schließlich unter Beweis stellen, dass sie trotz teils schwieriger persönlicher und familiärer Umstände Höchstleistungen bei den Abschlussprüfungen erbringen konnten. Allerdings haben sich zumindest die Abiturnoten laut der Kultusministerien der meisten Bun-

* Unser Dank gilt Ute Leber, Judith Hild und den Kolleginnen und Kollegen des Projekt-Teams der Studie »Berufliche Orientierung: Berufswahl und Studienwahl (BerO)«: Sarah Bernhard, Hans Dietrich, Adrian Lerche, Alexander Patzina und Carina Toussaint.

desländer im Durchschnitt nicht verschlechtert bzw. teils sogar verbessert.[1]

Prof. Dr. Silke Anger

leitet den Forschungsbereich »Bildung, Qualifizierung und Erwerbsverläufe« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insb. Bildungsökonomik, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
Zudem ist sie Research Fellow des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Dr. Malte Sandner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Bildung, Qualifizierung und Erwerbsverläufe« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Darüber hinaus rückte während der Schulschließungen auch die Entscheidung bezüglich der Berufs- und Studienwahl näher. Für die Schülerinnen und Schüler, die sich in ihrer anschließenden Bildungsentscheidung noch unsicher waren, bedeuteten die temporären Schließungen von Schulen und weiterer öffentlicher Einrichtungen wie der Berufsberatung eine starke Einschränkung der außerfamiliären Unterstützung bei der Berufsorientierung und im konkreten Bewerbungsprozess. Insbesondere bei Jugendlichen aus bildungsfernen Familien und solchen mit Migrationshintergrund dürfte dies eine große Beeinträchtigung darstellen (vgl. Schwarz et al. 2020). Schülerinnen und Schüler, die ihren Übergang in den Arbeitsmarkt oder in weitere Bildungswege bereits geplant hatten, konnten ihre Zukunftspläne aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der Infektionsschutz- und Hygienemaßnahmen teils nicht realisieren.

DIE SITUATION DER CORONA-ABITURJAHRGÄNGE WÄHREND DER SCHULSCHLIESSUNGEN

Um die Folgen der Corona-Pandemie für die Corona-Abiturjahrgänge besser abschätzen zu können, erfasste die IAB-Studie »Berufliche Orientierung: Berufs- und Studienwahl (BerO)« im März und April 2020 die Situation von mehr als 1 000 Gymnasiasten der beiden Abschlussjahrgänge (11. und 12. Klasse) von 195 Schulen in acht Bundesländern während der Schulschließungen auf Basis von Online-Befragungen und bietet somit einen Einblick in die Bedingungen, unter denen die Abiturprüfungen stattfanden (vgl. Anger et al. 2020). Die Autoren zeigen, dass über 90% aller befragten Schülerinnen und Schüler mindestens einmal pro Woche Lernmaterial von der Schule und fast die Hälfte sogar tägliche Informationen erhielten. Die Kommunikation erfolgte zumeist über Online-Plattformen oder E-Mails mit Aufgaben und Anleitungen, während Online-Kurse und virtueller Unterricht im Frühjahr 2020 kaum verbreitet waren.

Trotz der häufigen Bereitstellung von Lernmaterialien verbrachten die Jugendlichen im Vergleich zum Regelunterricht relativ wenig Zeit mit schulischen Aktivitäten. Nach den Auswertungen der BerO-Studie verbrachte etwa ein Viertel der Schülerinnen und Schüler der beiden Abschlussklassen an Wochentagen vier und mehr Stunden pro Tag mit schulischen Aufgaben, während fast 40% aller Jugendlichen weniger als zwei Stunden täglich für die Schule aufbrachten (vgl. Abb. 2 in Anger et al. 2020).[2] Etwa 10% der befragten Jugendlichen haben zwei bis drei Wochen nach den Schulschließungen noch nichts für die Schule gemacht; unter Abiturientinnen und Abiturienten liegt dieser Anteil sogar bei 15%.

Der Anteil der Schüler, die wenig für die Schule tun, ist unter männlichen Schülern und in Abschlussklassen deutlich höher. Die Vermutung, dass sehr gute Schüler die ihnen übertragenen Aufgaben schneller erledigen und daher weniger Zeit für die Schule aufwenden müssen, bewahrheitet sich nicht, wie eine getrennte Betrachtung der Schülerinnen und Schüler nach ihrem Leistungsniveau zeigt. Allerdings ergibt eine getrennte Betrachtung nach Häufigkeit des Empfangs von Lernmaterialien, dass Jugendliche seltener wenig Zeit für die Schule verwenden, wenn sie in regelmäßigem Kontakt mit der Schule stehen. Entgegen bisheriger empirischer Befunde zu unterschiedlichen Folgen der Schulschließungen nach sozioökonomischem Status (vgl. Bacher-Hicks et al. 2020; Jæger und Blaabæk 2020; Patzina et al. 2020) hängt der Lernumfang der Abiturienten und angehenden Abiturienten während der Schulschließungen nicht vom Bildungsstand der Eltern ab (vgl. Anger et al. 2020).

Da das Lernen und die kognitive und sozioemotionale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen nicht nur in der Schule stattfindet, ist die zusätzliche Betrachtung von anderen Aktivitäten relevant. Im Vergleich zum durchschnittlichen Zeitaufwand für die Schule – bei Schülerinnen 3,3 Stunden und bei Schülern 2,3 Stunden täglich – verbrachten die (angehenden) Abiturienten ihre Wochentage hauptsächlich mit Fernsehen (knapp drei Stunden), Telefonieren und Chatten (zwei Stunden), die männlichen Schüler vergleichsweise viele Stunden mit Computerspielen (knapp drei Stunden) – aufgrund der Ausgangssperre nicht überraschend – und alle Jugendlichen sehr wenig Zeit mit persönlichen Treffen von Freunden.

DIE DIREKTEN FOLGEN DER SCHULSCHLIESSUNGEN

Im Vergleich zur Situation vor Corona haben die Schulschließungen also zu einem Rückgang der mit Lernen verbrachten Zeit geführt. Die Art der Zeitverwendung sagt zwar noch nichts über die Qualität der Zeitverwendung aus, jedoch ist zu vermuten, dass sich die Schülerinnen und Schüler als Folge der geringeren

[1] Einzelne Bundesländer wie Bremen und Sachsen haben allerdings Corona-bedingte Notenanpassungen vorgenommen. Inwieweit solche Anpassungen zu einer Abwertung des Corona-Abiturs führen, wird sich zeigen.

[2] Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen von Wößmann et al. (2020) aus einer Elternbefragung im Juni 2020, nach der 38% der Kinder aller allgemeinbildenden Schulen höchstens zwei Stunden pro Tag gelernt haben.

Lernintensität und – hauptsächlich bei den jüngeren Jahrgängen – des Wegfalls von Leistungsbewertungen weniger Wissen aneignen (vgl. Burgess und Sievertsen 2020). Dies könnte zu Produktivitätsverlusten und Einkommenseinbußen über den gesamten Erwerbsverlauf führen (vgl. Psacharopoulos et al. 2020).[3]

Als weitere direkte Folge der Schulschließungen sind die Gesundheit und das Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen durch die soziale Isolation und der psychisch belastenden Situation in manchen Familien gefährdet (vgl. van Lancker und Parolin 2020). Hinweise auf diese Gefährdung finden sich auch bei den Schülerinnen und Schülern der Abschlussklassen gymnasialer Oberstufen: Nach eigenen Angaben treffen sich über 80% der befragten (angehenden) Abiturienten der BerO-Studie nicht mit Freunden, etwa 20% haben keinen telefonischen Kontakt, und nur etwa ein Viertel der Schülerinnen und Schüler bilden Lerngruppen.

Darüber hinaus wurde durch die Schulschließungen und die Ausgangsperre der Zugang zu relevanten Informationskanälen für den Übergang von der Schule in Ausbildung oder Studium erschwert. Auch wenn Beratungsangebote außerhalb des privaten Umfelds (zum Beispiel über Lehrkräfte und Berufsberatung) für Abiturienten eine tendenziell geringere Rolle spielen als für Absolventen anderer Schulformen (vgl. Schwarz et al. 2020), dürfte sich die Berufsorientierung der Corona-Abiturjahrgänge im Vergleich zu den Vorjahren durch den Wegfall der Berufsberatung verschlechtert haben. Dies ist vor allem für jene Abiturienten von Bedeutung, die bis Frühjahr 2020 noch keinen Ausbildungsvertrag in der Tasche oder sich noch nicht für einen Studiengang entschieden hatten. Jedoch ist auch für Jugendliche der Vorabschlussklassen mit Wunsch nach einem Ausbildungsplatz die Bewerbungsphase während der Schließung der Schulen und der Berufsberatung angelaufen.

DIE FOLGEN FÜR DEN BILDUNGSWEG UND DEN ARBEITSMARKT

Für vereinzelte Ereignisse in der Vergangenheit mit einem ähnlichen Ausfall von Schulunterricht wie während der Corona-Pandemie lassen sich langfristige Einbußen insbesondere bei Kompetenzen, Bildungsabschlüssen und Einkommen nachweisen. In Deutschland führten die Kurzschuljahre in den 1960er Jahren zu geringeren mathematischen Kompetenzen im späteren Lebensverlauf (vgl. Hampf 2019) und zu späteren Einkommensverlusten für die betroffenen Schülerinnen und Schüler (vgl. Cygan-Rehm 2018). In Belgien, Kanada und Argentinien hatten streikbedingte Schulschließungen häufigere Klassenwiederholungen und niedrigere Bildungsabschlüsse (vgl. Belot und Webbink 2010), geringere Kompetenzentwicklungen (vgl. Baker 2013) und häufigere Arbeitslosigkeit, geringqualifiziertere Berufe und Einkommensverluste im späteren Berufsleben (vgl. Jaume und Willén 2019) zur Folge. In den USA führt die lange Dauer der Sommerferien von zwei bis drei Monaten zum Verlust des im Schuljahr angeeigneten Wissens, insbesondere in Mathematik und bei benachteiligten Kindern auch in den Lesekompetenzen (vgl. Cooper et al. 1996; Alexander et al. 2007) sowie zu Beeinträchtigungen der mentalen Gesundheit und des Wohlbefindens von Kindern und Jugendlichen (vgl. Morgan et al. 2019).

Darüber hinaus können allgemeine Zusammenhänge zwischen Kompetenzen, Bildungsjahren und Arbeitsmarkterfolg in der Literatur zur Abschätzung der langfristigen Folgen herangezogen werden. Das reduzierte Lernen führt durch Wissenslücken und fehlende kognitive Kompetenzen zu einer geringeren Produktivität und Einkommenseinbußen der betroffenen Schülerinnen und Schüler im späteren Erwerbsleben (vgl. Wößmann 2020).[4] Hinzu kommen Effekte fehlender sozio-emotionaler Kompetenzen auf den Arbeitsmarkterfolg (vgl. Heineck und Anger 2010).

Über die Schulschließungen hinaus beeinflusst die Corona-Pandemie die Abiturjahrgänge auch über den Einbruch des Arbeits- und Ausbildungsmarkts. Eine umfassende Literatur belegt den Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktbedingungen zum Zeitpunkt des Arbeitsmarkteintritts und den Einstiegslöhnen (vgl. z.B. Altonji et al. 2016; Curry et al. 2019) wie auch den langfristigen Karriereverläufen (vgl. z.B. Oreopoulos et al. 2012; Schwandt und von Wachter 2019), insbesondere für hochqualifizierte Jugendliche in einem starren Lohnregime (vgl. Cockx 2016).

Angesichts ungünstiger Arbeitsmarktbedingungen entscheiden sich junge Erwachsene verstärkt für den weiteren Bildungserwerb (vgl. Clark 2011; Sievertsen 2006). In einer international vergleichenden Studie für OECD-Länder zeigen Hampf et al. (2020), dass schwierige wirtschaftliche Bedingungen eines Landes zum Zeitpunkt der Hochschulzugangsberechtigung die Aufnahme und den Abschluss eines Studiums begünstigen. Langfristig verbessert dies den Arbeitsmarkterfolg der Jugendlichen. Für die Corona-Abiturjahrgänge ist daher zu erwarten, dass der erschwerte Zugang und das reduzierte Angebot auf dem Ausbildungsmarkt zu einem verstärkten Hochschulzugang führen. Außerdem dürften insbesondere Abiturientinnen und Abiturienten, die nach dem Abschluss ein »Gap Year« mit Reisen oder Praktika geplant hatten, zu Änderungen ihrer Zukunftspläne gezwungen sein und auf eine kurzfristige Studienaufnahme ausweichen.

Auch dürfte die Corona-Pandemie die Fächerwahl der angehenden Studierenden beeinflussen, die ihre Erwartungen bzgl. ihrer Arbeitsmarktchancen an die

[3] Kuhfeld et al. (2020) schätzen in einer US-amerikanischen Studie, dass die Schülerinnen und Schüler durch die lange Phase der Schulschließungen das neue Schuljahr mit maximal zwei Dritteln der Lernfortschritte eines typischen Schuljahrs beginnen.

[4] Psacharopoulos et al. (2020) schätzen die – durch einen Rückgang der Lernaktivitäten bedingten – Verluste für Länder aller Einkommensgruppen auf durchschnittlich 15% des BIP. Hinzu kommen unmittelbare Produktivitätsverluste durch die Schulschließungen als Folge der Fehlzeiten von Arbeitskräften mit zu betreuenden Kindern.

veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anpassen. Empirische Studien zeigen, dass sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt nicht nur auf die Bewerberzahlen an den Hochschulen auswirken, sondern auch »krisensichere« Fachrichtungen stärker nachgefragt werden (vgl. Goulas und Megalokonomou 2019; Ersoy 2019).

BERUFLICHE SORGEN DER ABITURJAHRGÄNGE

Die Schülerbefragung der BerO-Studie zeigt, dass sich Jugendliche aufgrund der Schulschließungen Sorgen um ihre berufliche Zukunft machen (vgl. Anger et al. 2020): Gut ein Drittel der befragten Schülerinnen und Schüler macht sich große oder sehr große Sorgen um die berufliche Zukunft und darüber, nicht genügend Informationen zur Berufsorientierung zu erhalten, und noch mehr Jugendliche – fast die Hälfte aller Befragten – sorgen sich um ihre Schulleistungen.

Die Verunsicherung der Abiturienten und angehenden Abiturienten wirft die Frage auf, wie die Jugendlichen kurz vor ihrem Übergang zum Studium oder in Ausbildung unterstützt werden können. Ein zusätzlicher Befund der BerO-Studie besteht darin, dass sich Abiturientinnen und Abiturienten weniger Sorgen machen, wenn sie während der Schulschließung häufiger Kontakt zu ihrer Schule haben. Dieser Befund legt nahe, dass zusätzliche Beratungsangebote – sowohl schulische als auch außerschulische – eine Verbesserungsmöglichkeit darstellen können.

Zudem hat sich ein beträchtlicher Anteil der Abiturientinnen und Abiturienten bereits um einen Ausbildungsplatz in einem Betrieb beworben, der nun womöglich von der Krise betroffen ist. Auch hier können Beratungsangebote bei der Realisierung der angestrebten Bildungs- und Berufsziele unterstützen. Dies ist umso wichtiger, als dass ein reibungsloser Übergang ins Studium oder in den Arbeitsmarkt langfristige Narbeneffekte verhindert (vgl. Schmillen und Umkehrer 2018).

FAZIT: LANGFRISTIGE NACHTEILE DES CORONA-ABITURS NICHT AUSGESCHLOSSEN

Das Lernen und die Prüfungsvorbereitungen »auf Distanz« gestalteten sich für viele Jugendliche des Corona-Abiturjahrgangs schwierig. Trotz vergleichbarer Abiturleistungen zu den Vorjahren können langfristige Nachteile des Corona-Abiturs im späteren Berufsleben nicht ausgeschlossen werden. Die Schließung der Schulen, das Aussetzen der Berufsberatung, fehlende Kontaktmöglichkeiten sowie ein reduziertes Ausbildungsplatzangebot erschweren den Übergang in den Arbeitsmarkt. Mögliche Folgen sind weniger attraktive Arbeitgeber für die Schulabsolventen sowie häufigere Studien- und Ausbildungsabbrüche durch die geringere Passung von Schulabgängern mit ihren weiteren Bildungswegen.

In Hinblick auf die andauernde Pandemie sollte der Fokus auch auf die nachfolgenden Schülerjahrgänge gerichtet werden, die bereits in der ersten Pandemie-Welle massiv vom Unterrichtsausfall betroffen waren. Effektives Lernen »auf Distanz« kann nur durch regelmäßige Kontakte zwischen Schülerinnen und Schülern und ihren Lehrkräften bzw. der Schule erfolgen. Darüber hinaus kann – neben einer klaren Kommunikation und zügigen Entscheidungen in der Bildungspolitik – die häufige Kommunikation mit der Schule die Sorgen der Jugendlichen reduzieren; Zur Sicherstellung der Berufsorientierung kann Berufsberatung auf Distanz mit unterschiedlichen Online-, aber auch Offline-Formaten ein Weg sein, um Schülerinnen und Schülern der Abschlussklassen bei der Realisierung ihrer Berufswünsche zu unterstützen und ihre beruflichen Sorgen zu reduzieren.

Aus bisherigen empirischen Studien lässt sich ableiten, dass reduziertes Lernen und soziale Isolation sowohl zu individuellen Folgekosten als auch zu gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsverlusten führt und soziale Ungleichheit fördert. Daher sind – im Fall weiterer Schulschließungen – Maßnahmen erforderlich, um schulische Bildungsprozesse trotz teilgeschlossener Schulen aufrechtzuerhalten (vgl. Danzer et al. 2020).

LITERATUR

Alexander, K. L., D. R. Entwisle und L. S. Olson (2007), »Lasting consequences of the summer learning gap«, *American Sociological Review* 72, 167–180.

Altonji, J. G., L.B. Kahn und J.D. Speer (2016), »Cashier or consultant? Entry labor market conditions, field of study, and career success«, *Journal of Labor Economics* 34(S1), 361–401.

Anger, S., S. Bernhard, H. Dietrich, A. Lerche, A. Patzina, M. Sandner und C. Toussaint (2020), »Schulschließungen wegen Corona: Regelmäßiger Kontakt zur Schule kann die schulischen Aktivitäten der Jugendlichen erhöhen«, *IAB Forum*, verfügbar unter: https://www.iab-forum. de/schulschliessungen-wegen-corona-regelmassiger-kontakt-zur-schule-kann-die-schulischen-aktivitaten-der-jugendlichen-erhohen.

Bacher-Hicks, A, J. Goodman und C. Mulhern (2020), »Inequality in Household Adaptation to Schooling Shocks: Covid-Induced Online Learning Engagement in Real Time«, NBER Working Paper 27555.

Baker, M. (2013), »Industrial actions in schools: Strikes and student achievement«, *Canadian Journal of Economics* 46(3), 1014–1036.

Belot, M. und D. Webbink (2010), »Do teacher strikes harm educational attainment of students?«, *Labour* 24(4), 391–406.

Burgess, S. und H. H. Sievertsen (2020), »Schools, skills, and learning: The impact of COVID-19 on education«, *VoxEu.org*, 1, verfügbar unter: https://voxeu.org/article/impact-covid-19-education.

Clark, D. (2011), »Do Recessions Keep Students in School? The Impact of Youth Unemployment on Enrolment in Post-Compulsory Education in England«, *Economica* 78(311), 523–545.

Cockx, B. (2016), »Do Youths graduating in a recession incur permanent losses?«, *IZA World of Labor*, Nr. 281.

Cooper, H., B. Nye, K. Charlton, J. Lindsay und S. Greathouse (1996), »The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review«, *Review of Educational Research* 66(3), 227–268.

Curry, M. (2019), »The Great Recession and shifting patterns of college effects for young men«, *Research in Social Stratification and Mobility* 59, 34–45.

Cygan-Rehm, K. (2018), »Is additional schooling worthless? Revising the zero returns to compulsory schooling in Germany«, CESifo Working Paper 7191, CESifo, München.

Danzer, A. M., N. Danzer, C. Felfe de Ormeno, C. K. Spieß, S. Wiederhold und L. Wößmann (2020), *Bildung ermöglichen! Unterricht und frühkindliches Lernen trotz teilgeschlossener Schulen und Kitas, Bildungsökonomischer Aufruf*, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/2020_05_04_Wößmann_et_al.pdf.

Ersoy, F. (2019), »Reshaping Aspirations: The Effects of the Great Recession on College Major Choice«, Working Paper, 14. März, verfügbar unter: https://ssrn.com/abstract=2746337.

Goulas, S. und R. Megalokonomou (2019), »Which degrees do students prefer during recessions?«, *Empirical Economics* 56(6), 2093–2125.

Hampf, F. (2019), »The effect of compulsory schooling on skills: Evidence from a reform in Germany«, ifo Working Paper, Nr. 313.

Hampf, F., M. Piopiunik und S. Wiederhold (2020), »The Effects of Graduating from High School in a Recession: College Investments, Skill Formation, and Labor-Market Outcomes«, CESifo Working Paper 8252.

Heineck, G. und S. Anger (2010), »The returns to cognitive abilities and personality traits in Germany«, *Labour Economics* 17(3), 535–546.

Jæger, M. M. und E. H. Blaabæk (2020), »Inequality in learning opportunities during Covid-19: Evidence from library takeout«, *Research in Social Stratification and Mobility* 68, Artikel 100524.

Jaume, D. und A. Willén (2019), »The long-run effects of teacher strikes: Evidence from Argentina«, *Journal of Labor Economics* 37(4), 1097–1139.

Kuhfeld, M., J. Soland, B. Tarasawa, A. Johnson, E. Ruzek und J. Liu. (2020), »Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement«, EdWorkingPaper 20-226.

Morgan K, G. J. Melendez-Torres, A. Bond, J. Hawkins, G. Hewitt, S. Murphy und G. Moore. (2019), »Socio-economic inequalities in adolescent summer holiday experiences, and mental wellbeing on return to school: analysis of the school health research network/health behaviour in school-aged children survey in Wales«, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(7), 1107.

Oreopoulos, P., T. von Wachter und A. Heisz (2012), »The short-and long-term career effects of graduating in a recession«, *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1), 1–29.

Patzina, A., H. Dietrich und A. Lerche (2020), »Social Inequality in Home Schooling during the COVID-19 Pandemic in Germany«, mimeo.

Psacharopoulos, G., V. Collis, H. A. Patrinos und E. Vegas (2020), »Lost Wages: The COVID-19 Cost of School Closures«, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 9246.

Schmillen, A. und M. Umkehrer (2018), »The scars of youth – effects of early-career unemployment on future unemployment experience«, *International Labour Review* 156(3/4), 465–494.

Schwandt, H. und T. Von Wachter (2019), »Unlucky cohorts: Estimating the long-term effects of entering the labor market in a recession in large cross-sectional data sets«, *Journal of Labor Economics* 37(S1), S161–S198.

Schwarz, L., S. Anger und U. Leber (2020), »Berufsorientierung durch die Schulen und Arbeitsagenturen ist für Jugendliche mit Migrationshintergrund besonders wichtig«, *IAB-Forum*, im Erscheinen.

Sievertsen, H. (2006), »Local unemployment and the timing of post-secondary schooling«, *Economics of Education Review* 50(C), 17–28.

Van Lancker W. und Z. Parolin (2020), »COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making«, *Lancet Public Health* 5(5), e243-e244. doi:10.1016/S2468-2667(20)30084-0.

Wößmann, L. (2020), »Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 38–44.

Alexander M. Danzer

Auswirkungen der Schulschließungen auf Kinder mit Migrationshintergrund

Daten des internationalen PISA-Kompetenztests 2018 zeigen, dass Kinder mit Migrationshintergrund in Deutschland substanziell schwächere Leistungen erbringen als ihre Mitschüler ohne Migrationshintergrund (durchschnittlich 13 (Mathematik) bis 17 (Lesen) Prozentpunkte).

BESTANDSAUFNAHME: KINDER MIT MIGRATIONSHINTERGRUND IM SCHULSYSTEM IN DEUTSCHLAND

Seit dem Jahr 2009 ist die relative schulische Leistung von Kindern mit Migrationshintergrund gefallen. Dahinter verbergen sich jedoch zwei unterschiedliche Trends (vgl. Abb. 1): Die relativen Leistungen von eingewanderten Kindern (Migranten der ersten Generation) fielen deutlich, während sich bei in Deutschland geborenen Kindern von Migranten (Migranten der zweiten Generation) die relativen Leistungen verbesserten, wenngleich langsamer. Die fallenden Leistungen der ersten Generation sind vermutlich teilweise durch die verstärkte Flüchtlingszuwanderung zu erklären.

Im internationalen PISA-Vergleich der Bildungskompetenzen schneidet Deutschland bei den Unterschieden zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund schlecht ab: Lediglich vier der 25 OECD-Länder in der Studie weisen eine größere Lücke in den Mathematikkompetenzen zwischen Migranten der ersten Generation und Einheimischen ohne Migrationshintergrund auf. Bei Kindern der zweiten Migrationsgeneration liegt die Kompetenzlücke in Deutschland im internationalen Mittelfeld.

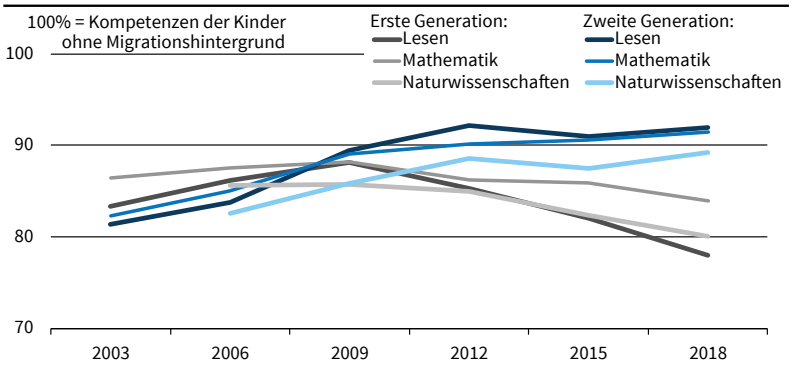
Die Weichen für spätere ökonomische Erfolge am Arbeitsmarkt werden bereits in der frühen Kind- und Schulzeit gelegt (vgl. Heckman 2006). Dementsprechend drohen schulische Bildungslücken von Kindern mit Migrationshintergrund deren langfristige Chancen am Arbeitsmarkt zu schmälern. Die Migrationsliteratur verweist auf die große Persistenz ökonomischer Benachteiligung über Generationen hinweg (vgl. Borjas 1994). Aus diesem Grund sind die bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie bestehenden Leistungsdefizite der Schüler mit

Prof. Alexander M. Danzer, Ph.D.

ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomik, an der KU Eichstätt-Ingolstadt und Gründungsdirektor des KU Research Institute BESH.

Abb. 1

Kompetenzlücke von Kindern mit Migrationshintergrund in Deutschland
PISA 2003–2018



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Migrationshintergrund äußerst beunruhigend. Woher aber stammen diese Nachteile?

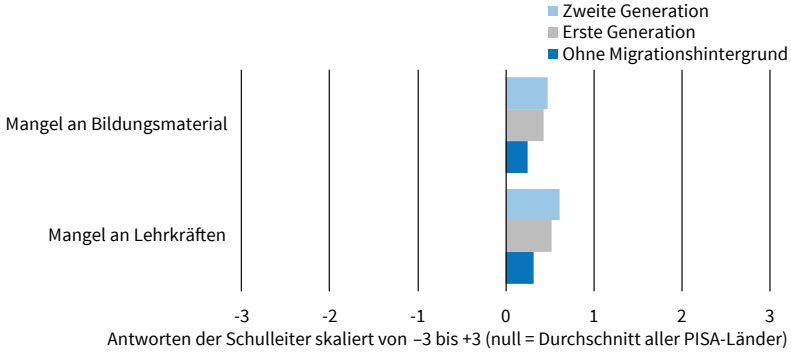
Sozioökonomische Faktoren

Ein großer Teil der schulischen Leistungsdefizite von Kindern mit Migrationshintergrund ist auf deren schwächere sozioökonomische Situation zurückzuführen (vgl. Lüdemann und Schwerdt 2013). Das bedeutet, dass Kinder aus dieser Bevölkerungsgruppe schwächere Leistungen erbringen, weil sie beispielweise in Familien mit geringeren Einkommen aufwachsen oder ihre Eltern über geringere Bildungsabschlüsse verfügen. Daraus resultiert eine Ressourcenbenachteiligung: laut PISA 2015 haben Kinder mit Migrationshintergrund relativ seltener Zugang zu Computern (laut *index of computer availability*). Aktuelle repräsentative Daten für Deutschland belegen auch, dass Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund seltener über ein eigenes Zimmer und Zugang zu Lernmaterialien (Bücher und Computer) verfügen (vgl. Geis-Thöne 2020).[1] Erschwert wird die Situation dadurch, dass Kinder aus Elternhäusern mit Migrationshintergrund laut PISA-Test eine etwas geringere Bildungsunterstützung und Förderung durch ihre Eltern erhalten.

[1] Basierend auf Daten des Deutschen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2017/2018.

Abb. 2

Ressourcenlücke für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland
PISA 2018



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Ebenso zeigt sich, dass Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund – trotz teils überdurchschnittlicher Ambitionen – in geringerem Maße mit Bildungseinrichtungen interagieren oder am Lernerfolg der Kinder mitwirken, teilweise aufgrund von fehlendem institutionellem Wissen oder sprachlichen Hürden (vgl. Nusche 2009).

Geografische Faktoren

Seit den späten 1980er Jahren belegen Ökonomen, dass die ethnische Umgebung, in der Kinder aufwachsen, einen Einfluss auf ihren langfristigen ökonomischen und schulischen Erfolg haben (vgl. Borjas 1994). Eine größere räumliche Konzentration von Kindern mit Migrationshintergrund korreliert mit schwächeren schulischen Leistungen von Migranten (vgl. Schneeweis 2015) und teilweise auch von Kindern ohne Migrationshintergrund (vgl. Jensen und Würtz Rasmussen 2011). Da diese Korrelationsmuster auch durch die Wohnortwahl der Eltern – und die damit einhergehende Wahl eines bestimmten Schulsprengels – beeinflusst werden können, ist zunächst unklar, ob Kinder tatsächlich durch das Aufwachsen in ethnischen Enklaven benachteiligt sind. Für Deutschland zeigt sich jedoch, dass Kinder von Gastarbeitern selbst dann über schwächere deutsche Sprachkenntnisse verfügen und die Schule häufiger ohne Bildungsabschluss verlassen, wenn ihre Eltern per behördlicher Wohnortzuweisung quasi zufällig in eine Arbeitsmarktregion mit zahlreichen Mitgliedern der gleichen Ethnizität geschickt wurden (vgl. Danzer et al. 2018). Die schwächeren Sprachleistungen der Kinder sind zumindest teilweise auf mangelnde Sprachkenntnisse der Eltern zurückzuführen. Dies ist insofern beunruhigend, als fehlende linguistische Fertigkeiten den kognitiven, sozialen und emotionalen Kompetenzaufbau bremsen (vgl. Heckman 2006) und damit langfristige negative Effekte auf den ökonomischen Erfolg haben können. Dies spiegelt sich schon im vorschulischen Bereich: Die Betreuung von Kindern mit Migrationshintergrund in Kindertagesstätten hat positive Wirkungen auf deren sprachliche und sozio-emotionale Entwicklung (vgl. Felfe und Lalive 2018). Die Ergebnisse verdeutlichen die essentielle Rolle regelmäßiger Kontakte zu Muttersprachlern für den Spracherwerb.

Infrastrukturelle Faktoren

Kinder mit Migrationshintergrund besuchen statistisch häufiger Schulen mit schwächerer infrastruktureller und personeller Ausstattung wie PISA-Daten für Deutschland im Jahr 2018 belegen. Dies äußert sich insbesondere hinsichtlich Lehrmaterialien und Lehrermangel: Bei beiden Mangelindikatoren liegen die Werte für Kinder mit Migrationserfahrung signifikant höher als die Werte für Kinder ohne Migrationserfahrung (vgl. Abb. 2). Metastudien zeigen, dass

eine bessere Ressourcenausstattung mit besseren schulischen Leistungen der Kinder einhergeht (vgl. Greenwald et al. 1996).

WELCHE AUSWIRKUNGEN HABEN DIE DURCH CORONA BEDINGTEN SCHULSCHLIESSUNGEN AUF KINDER MIT MIGRATIONSHINTERGRUND?

In Deutschland verfügt der Staat über das Bildungsmonopol. Darin reguliert er nicht nur Form, Inhalte und Abschlüsse der Bildungsinstitutionen, sondern verpflichtet mit Hilfe der Schulpflicht auch alle Kinder zum Besuch der Bildungseinrichtungen. Während der Corona-Pandemie hat der Staat seinen Bildungsauftrag temporär an die Eltern übertragen und damit das Prinzip des gleichen Zugangs zu Bildung für alle Kinder faktisch außer Kraft gesetzt: Es mehren sich Hinweise darauf, dass Lehrer in der Corona-Pandemie den Kontakt besonders zu Schülern mit Migrationshintergrund verloren haben. Für benachteiligte Kinder dürfte der soziale Aufstieg durch die Schulschließungen noch schwieriger geworden sein.

Die Bildungskluft zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund droht weiter zu wachsen. Der Spracherwerb der Kinder wird durch die fehlende Interaktion mit Lehrkräften und muttersprachlichen Mitschülern leiden, was zu langfristigen Bildungsnachteilen führt. Doch bereits in der kurzen Frist werden Schulschließungen den fachlichen Kompetenzerwerb der Kinder mit Migrationshintergrund in besonderem Maße bremsen. Empirische Studien zu Schulschließungen haben zwar bislang nicht explizit die Auswirkungen auf Kinder mit Migrationshintergrund beleuchtet. Allerdings zeigen Ergebnisse zu Lehrerstreiks in Argentinien, dass Schulschließungen den Kompetenzerwerb von Kindern im untersten Einkommensquartil und von Kindern schlechter gebildeter Eltern überproportional treffen (vgl. Jaume und Willén 2017, Tab. 18).

Mögliche Problemfelder liegen in der Lernumgebung, besonders für die Herausforderungen des (digitalen) Distanzlernens: Kinder mit Migrationshintergrund leben statistisch häufiger in beengten Wohnverhältnissen und verfügen seltener über angemessene Endgeräte für digitalen Unterricht. Ihre Eltern stehen häufiger vor ökonomischen Herausforderungen und/oder haben keine Erfahrungen mit dem deutschen Schulsystem gemacht. Damit entfällt häufig die entscheidende Unterstützung beim Lernen. Verschärft wird dieses Problem durch fehlendes Vertrauen in das Bildungssystem: Empirische Studien zeigen, dass Eltern der zweiten Migrantengeneration im Vergleich zu Eltern von Kindern ohne Migrationshintergrund generell über eine niedrigere Zufriedenheit mit dem Bildungssystem verfügen (Eltern, die zusammen mit ihren Kindern eingewandert sind, haben häufig noch eine höhere Zufriedenheit) (vgl. Maxwell 2010). Es bleibt zu befürchten, dass sich Eltern und Kinder mit Migrationshintergrund durch die Schulschließungen noch weiter abgehängt fühlen und das Vertrauen in staatliche Institutionen verlieren.

Neben der Vermittlung kognitiver Kompetenzen sind Schulen soziale Institutionen, die die sozio-emotionale Entwicklung prägen und soziale Schutzmechanismen bieten, beispielsweise gegen familiäre Überforderung. Während der Schulschließungen gehen soziale Kontrollmechanismen und Versorgungsmöglichkeiten verloren, beispielsweise mit ausgewogener Nahrung. Da Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund häufig schlechter ernährt sind, sich weniger bewegen und mehr Medienzeit zur Unterhaltung konsumieren (vgl. Lange et al. 2010), dürfte der Wegfall relativ gesunder Schulmahlzeiten und des Sportunterrichts hier besonders negative Auswirkungen auf den schulischen Erfolg haben (vgl. Bélot und James 2011).

Da die Corona-bedingten Schulschließungen langfristige Verdienst- und Einkommensverluste erwarten lassen (für einen Überblick vgl. Wößmann 2020), drohen Kinder sozial benachteiligter Haushalte in eine Armutsfalle zu geraten. Dies trifft keineswegs ausschließlich, aber doch häufig Haushalte mit Migrationserfahrung. Zur Sicherstellung von Chancengleichheit und zur Vorbeugung langfristiger Alimentierung in den Sozialsystemen sollte die Politik spezifische Maßnahmen ergreifen, um den sozialen Aufstieg von Kindern mit Migrationshintergrund zu fördern.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Bildungsökonomen haben bereits während der Schulschließungen auf die drohenden Bildungsnachteile für Kinder mit Migrationshintergrund hingewiesen und Handlungsempfehlungen gegeben (vgl. Danzer et al. 2020). Das grundsätzliche Ziel muss sein, geregelten Unterricht für alle Kinder, auch jene mit Migrationshintergrund, zu allen Zeiten sicherzustellen und dem Eindruck entgegenzuwirken, die Corona-Pandemie führe zu einer Pausierung der Regelbeschulung. Daneben sollten Kinder mit Migrationshintergrund speziell gefördert werden:

- Dazu zählt zunächst eine klare und zeitnahe Kommunikation über Herausforderungen, Ziele und Maßnahmen mit Schülern und deren Eltern. Dabei muss im Interesse der Kinder sichergestellt werden, dass Anforderungen und staatliche Vorgaben auch von Eltern ohne (ausreichende) deutsche Sprachkenntnisse rechtzeitig zur Kenntnis genommen und umgesetzt werden. Es müssen Wege gefunden werden, die Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund auf Augenhöhe in den Bildungsprozess (Betreuung und Kommunikation) einzubinden.
- Zur Ermöglichung von Distanzunterricht und Lehrer-Schüler-Kommunikation müssen entsprechende Endgeräte vorgehalten, erklärt und gewartet werden, gerade für Kinder aus ökonomisch benachteiligten Familien.

- Zu Kindern, die per Distanzunterricht zu Hause lernen, sollten Schulpsychologen regelmäßigen Kontakt halten. Eine bessere Versorgung mit schulpsychologisch geschultem Personal erscheint notwendig.
- Sollte es zu erneuten Schulschließungen kommen, sollten Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund eine zusätzliche Notbetreuung erhalten, um den Spracherwerb aufrechtzuerhalten und Leistungsrückstände aufzuholen.
- Zum Abbau bereits gebildeter bzw. fortschreitender Bildungsungleichheiten müssen Strukturen für umfangreichen Förderunterricht geschaffen werden. In den USA wurde seit den späten 1980er Jahren mit dem Programm SMART (Summer Migrants Access Resources through Technology) ein flexibles, schülerzentriertes Fernlernsystem entwickelt, mit dem den besonderen Bedürfnissen von Kindern mit Migrationshintergrund Rechnung getragen wird. In Sommercamps, Wochenendklassen und Zusatzunterricht wird es den Kindern möglich, ortsunabhängig mit vertrauten Lehrern zu kommunizieren und Leistungsrückstände abzubauen (vgl. Meyertholen et al. 2004).

FAZIT

Kinder mit und ohne Migrationshintergrund weisen deutliche Unterschiede in Ressourcen und schulischen Kompetenzen auf. Damit die Corona Pandemie nicht zu einer weiteren Verschärfung der Chancenungleichheit führt, sollten entsprechende bildungspolitische Maßnahmen zügig umgesetzt werden.

LITERATUR

Belot, M. und J. James (2011), »Healthy school meals and educational outcomes«, *Journal of Health Economics* 30(3), 489–504.

Borjas, G. (1994), »The Economics of Immigration«, *Journal of Economic Literature* 32, 1667–1717.

Danzer, A. M., N. Danzer, C. Felfe de Ormeno, C. K. Spieß, S. Wiederhold und L. Wößmann (2020), *Bildung ermöglichen! Unterricht und frühkindliches Lernen trotz teilgeschlossener Schulen und Kitas*, Bildungsökonomischer Aufruf, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/2020_05_04_Wößmann_et_al.pdf, aufgerufen 5. Mai 2020.

Danzer, A.M., C. Feuerbaum, M. Piopiunik und L. Wößmann (2018), »Growing up in Ethnic Enclaves: Language Proficiency and Educational Attainment of Immigrant Children«, CESifo Working Paper No. 7097, München.

Felfe, C. und R. Lalive (2018), »Does Early Child Care Help or Hinder Child Development?«, *Journal of Public Economics* 159, 33–53.

Geis-Thöne, W. (2020), *Häusliches Umfeld in der Krise: Ein Teil der Kinder braucht mehr Unterstützung*, IW-Report 15, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Greenwald, R., L. V. Hedges und Laine, R. D. (1996), »The Effect of School Resources on Student Achievement«, *Review of Educational Research* 66(3), 361–396.

Heckman, J.J. (2006), »Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children«, *Science* 312, 1900–1902.

Jaume, D. und A. Willén (2019), »The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina«, *Journal of Labor Economics* 37(4), 1097–1139.

Jensen, P. und A. Würtz Rasmussen (2011), »The effect of immigrant concentration in schools on native and immigrant children's reading and math skills«, *Economics of Education Review* 30(6), 1503–1515.

Lange, D., S. Plachta-Danielzik, B. Landsberg et al. (2010), »Soziale Ungleichheit, Migrationshintergrund, Lebenswelten und Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen«, *Bundesgesundheitsblatt* 53, 707–715.

Lüdemann, E. und G. Schwerdt (2013), »Migration background and educational tracking«, *Journal of Population Economics* 26(2), 455–481.

Maxwell, R. (2010), »Evaluating Migrant Integration: Political Attitudes Across Generations in Europe«, *International Migration Review* 44(1), 25–52.

Meyertholen, P., S. Castro und C. Salinas (2004), »Project SMART: Using Technology to Provide Educational Continuity for Migrant Children«, in: C. Salinas und M. E. Franquiz (Hrsg.). *Scholars in the Field: The Challenges of Migrant Education*, AEL Publisher, Jerusalem, Chapter 13, 181–191.

Nusche, D. (2009), »What Works in Migrant Education?: A Review of Evidence and Policy Options«, OECD Education Working Papers, No. 22, OECD Publishing.

Schneeweis, N. (2015), »Immigrant concentration in schools: Consequences for native and migrant students«, *Labour Economics* 35, 63–76.

Wößmann, L. (2020), »Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 38–44.

Axel Plünnecke

Die Digitalisierung im Bildungswesen als Chance

Zahlreiche Studien zeigen, dass das Wachstum von Volkswirtschaften und der individuelle Erfolg auf dem Arbeitsmarkt signifikant durch die kognitiven Fähigkeiten der Erwerbsbevölkerung beziehungsweise durch die Bildungsqualität beeinflusst werden (vgl. Hanushek und Wößmann 2008; Wößmann 2016). Falck et al. (2016) betonen basierend auf Auswertungen der PIAAC-Daten, dass Kompetenzen in Informations- und Kommunikationstechnologien dabei eine besondere Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt haben.

Die Digitalisierung hat während der Coronakrise weiter an Bedeutung gewonnen. Dies gilt sowohl für den Gesundheitsbereich selbst (Datenanalysen, Mustererkennung, Schnelltests, Bilddaten, Apps) als auch für die Wirtschaft (autonome Logistik, Lieferdienste, Plattformen, eCommerce, Homeoffice etc.). Datengetriebene Geschäftsmodelle werden zunehmend zu einem wettbewerbsentscheidenden Faktor (vgl. Anger et al. 2020). Fritsch und Krotova (2020) zeigen, dass sich Unternehmen, die bereits über ein datengetriebenes Angebot verfügen, am meisten von fehlenden Fachexperten gehemmt fühlen. Um digitalisierte Geschäftsmodelle erfolgreich zu implementieren, ist die simultane Verfügbarkeit von qualifizierten IT-Arbeitskräften und einer adäquaten Infrastruktur notwendig, was den Bedarf an IT-Experten und -Fachkräften weiter steigern wird und sich auch während der Coronakrise in einer vergleichsweise stabilen Arbeitskräftelücke in IT-Berufen widerspiegelt (vgl. Anger et al. 2020). Um Wachstumschancen der Digitalisierung langfristig zu nutzen und Zukunftschancen der aktuellen Schülergenerationen zu sichern, sollte das Bildungssystem den Schülerinnen und Schülern die notwendigen Kompetenzen vermitteln.

KALTSTART DER DIGITALEN FERNBESCHULUNG

Mit den durch die Coronakrise verbundenen Schulschließungen dürften dauerhafte Kompetenzverluste der Schülerinnen und Schüler verbunden sein, die durch die Fernbeschulung vermutlich nur zu einem Teil kompensiert werden konnten (vgl. Wößmann 2020). Neben dem geringeren zeitlichen Umfang, mit dem sich die Schülerinnen und Schüler mit der Schule beschäftigten, ist die (noch) fehlende Qualität der Fernbeschulung dabei von hoher Bedeutung. Befunde von Hattie (2013) zeigen deutlich, dass sich positive Effekte auf die Qualität ergeben, wenn Lehrpersonen Feedback zu ihrem Unterricht einholen, gezielt an der Verbesserung ihres Verhaltens im Unterricht arbeiten und Feedback an die Schüler geben. Hausaufgaben hingegen haben nur kleinere Effekte. Befragungen der Lehrkräfte zeigen jedoch, dass sie während der ersten Phase des Fernunterrichts vor allem Aufgabenblätter verteilten und nur in sehr eingeschränktem Rahmen Feedback an die Schülerinnen und Schüler geben konnten (vgl. Hachfeld et al. 2020). Auch Feedback zum digitalen Fernunterricht durch andere Lehrkräfte gab es kaum.

Berechnungen mit PISA-Daten durch Anger und Plünnecke (2020a) zeigen, dass höher gebildete Eltern bereits vor der Coronakrise ihre Kinder öfter bei den Schulaufgaben unterstützten. Die Unterschiede sind dabei unabhängig von den Kompetenzen der Kinder. Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien haben neben diesen Nachteilen während des digitalen Fernunterrichts zusätzlich ungünstigere Bedingungen, da sie seltener über einen eigenen PC oder ein Tablet und auch deutlich seltener über einen ruhigen Arbeitsplatz verfügen (vgl. Geis-Thöne 2020).

AUSGANGSLAGE DER DIGITALISIERUNG AN SCHULEN

Um der von den Schulschließungen betroffenen Generation an Schülerinnen und Schülern gute Zukunftsperspektiven zu sichern, sollte für den Fall weiterer regional und temporär möglicher Schulschließungen ein hochwertiger digitaler Fernunterricht zur Verfügung stehen. Ferner sollte auch die Unterrichtsqualität im Regelbetrieb durch Digitalisierung erhöht werden, um entstandene Rückstände aufzuholen. Auch können hierdurch die zunehmend wichtigen computer- und informationsbezogenen Kompetenzen gestärkt werden.

Die Ausgangslage an den deutschen Schulen lässt sich anhand der International Computer and Information Literacy Study (ICILS) auch mit anderen Ländern vergleichen. In dieser Studie wurden die computer- und informationsbezogenen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe erhoben. Nach ICILS war die Ausstattung der Schulen in Deutschland mit digitalen Geräten im Jahr 2018 deutlich schlechter als im internationalen Durchschnitt, die Schulen verfügten deutlich seltener über WLAN (schlechtester Wert der teilnehmenden Länder) und setzten digitale Geräte seltener im Unterricht ein (vgl. Eickelmann et al. 2019).

In der PISA-Erhebung aus dem Jahr 2018 wurden die Schülerinnen und Schüler ebenso befragt, wie häufig digitale Geräte in verschiedenen Unterrichtsstunden eingesetzt werden. Ein Vergleich von Deutschland mit Dänemark als Benchmark in ICILS-2018 macht deutlich, dass in Deutschland in der Zeit vor der Coronakrise ein großer Nachholbedarf beim Einsatz

Prof. Dr. Axel Plünnecke

leitet das Kompetenzfeld »Bildung, Zuwanderung und Innovation« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
Zudem lehrt er Wirtschaftswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Prävention und Gesundheitsmanagement in Saarbrücken.

digitaler Endgeräte im Unterricht bestand. Wenn in Deutschland digitale Geräte eingesetzt werden, erfolgt die Nutzung relativ häufig durch die Lehrkraft allein. Vor allem der Vergleich mit Dänemark zeigt, dass dort viel häufiger eine gemeinsame Nutzung der digitalen Geräte durch Schülerinnen, Schülern und Lehrkräften im Unterricht stattfindet (vgl. Anger et al. 2020).

Die in Dänemark deutlich stärkere Nutzung digitaler Geräte im Unterricht geht auch mit im Vergleich zu Deutschland signifikant höheren computer- und informationsbezogenen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in ICILS-2018 einher. In Dänemark ist nicht nur die Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien und WLAN deutlich besser, auch nehmen die Lehrkräfte stärker an Weiterbildungen teil und geben sich gegenseitig mehr Feedback (vgl. Eickelmann et al. 2019). Falck et al. (2018) zeigen auf Basis der TIMMS-Erhebung aus dem Jahr 2011, dass der Einsatz von Computern im Unterricht insgesamt bisher keine signifikant positiven Effekte auf die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler hat, jedoch für unterschiedliche Einsatzbereiche sowohl positive als auch negative Effekte feststellbar sind und damit die Art der Verwendung der Computer im Unterricht entscheidend ist. Eine Metastudie zum Einsatz digitaler Medien kommt zu dem Schluss, dass ihr Einsatz die Leistungen in den MINT-Schulfächern erhöhen kann. Der Effekt ist größer, wenn der Einsatz mit traditionellen Methoden kombiniert und nicht zu stark ausgeweitet wird und wenn die Lehrkräfte vorab für den Einsatz digitaler Medien entsprechend qualifiziert wurden (vgl. Hillmayr et al. 2017, S. 11 f.). ICILS-2018 zeigt in diesem Zusammenhang jedoch, dass nur ein Drittel der Achtklässlerinnen und Achtklässler Schulen besuchen, in denen viele Lehrkräfte interne Fortbildungsangebote zu digitalen Medien wahrgenommen haben. Nur sehr wenige Lehrkräfte in Deutschland machen ferner Unterrichtshospitationen zum Einsatz digitaler Medien (vgl. Eickelmann et al. 2019).

ERSTE SCHRITTE DER TRANSFORMATION DER SCHULEN

Für den Erfolg der Transformation des schulischen Bildungssystems ist es zunächst wichtig, den Wandel als dringlich zu erkennen, eine Konzeption zu entwickeln, Unterstützer zu gewinnen und Hemmnisse für den Wandel zu beseitigen (vgl. Anger und Plünnecke 2020b).

Die Schulschließungen haben die Notwendigkeit zum Wandel verdeutlich. Der erste Impuls in Richtung Digitalisierung der Schulen könnte jedoch wieder verlorengehen, wenn sich die Schulen für das Schuljahr 2020/2021 allein auf einen möglichst unveränderten Regelbetrieb fokussieren. Bayern und Sachsen haben als erste Bundesländer transparente Pläne vorgelegt, ab welchen wöchentlichen Neuinfektionszahlen pro 100 000 Einwohner in den Kreisen vom Regelbetrieb auf digitalen Fernunterricht umgestellt werden soll. Hierdurch nimmt die Verbindlichkeit zu, hochwertigen digitalen Fernunterricht sicherzustellen. Auch andere Bundesländer entwickeln entsprechende Konzepte und Strategien (vgl. Anger und Plünnecke 2020b). Auch sieht nach Eickelmann und Drossel (2020) ein Teil der Lehrkräfte die Chance, digitale Lehrangebote zu etablieren und auszubauen.

Hemmnisse bei Hardware und Software werden seit dem Sommer in ersten Schritten abgebaut. Dies betrifft Leihgeräte für Schülerinnen und Schüler und Dienstgeräte für Lehrkräfte. WLAN in Schulen wird in den kommenden Jahren im Zuge der Umsetzung des Digitalpakts zur Verfügung gestellt. Dazu soll nach Koalitionsbeschluss von Ende August 2020 eine bundesweite Bildungsplattform mit hochwertigen digitalen Lehrinhalten aufgebaut werden. Wichtig wäre es darüber hinaus, die Schulen mit zusätzlichen IT-Stellen für Administration und zur Unterstützung der Lehrkräfte auszustatten (vgl. Anger et al. 2020).

WEITERE SCHRITTE FÜR MEHR CHANCEN

Um die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler durch die Digitalisierung zu erhöhen und durch die Schulschließungen entstandene Rückstände aufzuholen, sind Lehrkräfte für den Einsatz digitaler Technologien im Unterricht und für das Lernen zu Hause zu qualifizieren. Der Nationale Bildungsbericht 2020 verdeutlicht jedoch, dass bisher nur fünf Bundesländer einheitliche Vorgaben erlassen haben, dass im Lehramtsstudium in Grundschule und Sekundarbereich I Veranstaltungen zum Erwerb digitaler Kompetenzen anzubieten sind (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Hier sind entsprechende Vorgaben auch in anderen Ländern umzusetzen.

Um durch zusätzliche Fort- und Weiterbildungsangebote für digitale Lernformate die Qualität des Unterrichts zu erhöhen (vgl. Eickelmann und Drossel 2020), sind Zeiten für deren Nutzung sicherzustellen. Durch das Feedback der Lehrkräfte untereinander kann die Unterrichtsqualität weiter gesteigert werden. Die kommenden Vergleichsarbeiten sollten bezüglich der damit verbundenen Möglichkeiten zur Evaluation so weiterentwickelt werden, dass bereits erste Erkenntnisse zum bisherigen digitalen Unterricht gewonnen werden können.

Um Rückstände aufzuholen, ist auch die Motivation zu erhöhen, digitale Lernformate begleitend zum Unterricht zu Hause zu nutzen. Grundsätzlich besteht bei den Schülerinnen und Schülern eine hohe Motivation, digitale Formate zum Lernen im privaten Umfeld einzusetzen. Engels und Schüler (2020) zeigen auf Basis einer Befragung von Jugendlichen, dass Videos von Schülerinnen und Schülern als persönlich beste Lernmethode betrachtet werden. Montag et al. (2019) beschreiben verschiedene psychologische Mechanismen, die kommerzielle Anbieter digitaler Plattformen verwenden, um die Nutzungsdauer der

Kunden zu erhöhen (Endless scrolling/streaming, Endowment effect, Show users of an app what they like, social reward, Zeigarnik effect). Entsprechende Mechanismen könnten auch von Schulen auf den digitalen Lernplattformen zur Motivation der Schülerinnen und Schüler genutzt werden. Die Einführung sollte empirisch begleitet werden, so dass soziale Vergleichsmechanismen, die zu Stress und Demotivation führen könnten, vermieden werden und die individuelle Entwicklung des Einzelnen im Fokus steht.

Auch im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung ergeben sich im Zuge der mit der Coronakrise verbundenen zunehmenden Digitalisierung Chancen. Die IW-Weiterbildungserhebung zeigt, dass mit steigendem Digitalisierungsgrad eines Unternehmens die Beschäftigten mehr an Weiterbildungen teilnehmen und Unternehmen mehr Ressourcen für betriebliche Weiterbildungen aufwenden und dazu mehr digitale Medien in der Aus- und Weiterbildung einsetzen. Aus Sicht der Unternehmen lassen sich digitale Lernformate besonders gut in den Arbeitsalltag integrieren. Die didaktischen Vorteile digitaler Medien sind jedoch bisher noch nicht ausreichend erkannt und umgesetzt (vgl. Klös et al. 2020). Auch ergeben sich Chancen durch die während der Coronakrise entwickelten, digitalen Lernformate an Hochschulen. Im Wintersemester 2018/2019 waren lediglich insgesamt 3,9% des Studienangebotes von Universitäten flexibel neben dem Beruf studierbar (vgl. Konegen-Grenier 2019). Das Angebot berufsbegleitender Bildungsangebote sollte daher in der Zukunft zunehmen können.

LITERATUR

Anger, C., E. Kohlisch, O. Koppel, A. Plünnecke und R. M. Schüler (2020), *MINT-Frühjahrsreport 2020, MINT – Schlüssel für ökonomisches Wohlergehen während der Corona-Krise und nachhaltiges Wachstum in der Zukunft*, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Anger, C. und A. Plünnecke (2020a), »Homeschooling und Bildungsgerechtigkeit«, *IW-Kurzbericht*, Nr. 44/2020, Köln.

Anger, C. und A. Plünnecke (2020b), *INSM-Bildungsmonitor 2020. Schulische Bildung in Zeiten der Corona-Krise*, Gutachten für die INSM, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020), *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*, Bielefeld.

Eickelmann, B., W. Bos, J. Gerick, F. Goldhammer, H. Schaumburg, K. Schwippert, M. Senkbeil und J. Vahrenhold (Hrsg.) (2019), *ICILS 2018, Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im zweiten internationalen Vergleich und Kompetenzen im Bereich Computational Thinking*, Waxmann, Münster, New York.

Eickelmann, B. und K. Drossel (2020), *Schule auf Distanz. Perspektiven und Empfehlungen für den neuen Schulalltag. Eine repräsentative Befragung von Lehrkräften in Deutschland.* Eine Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf.

Engels, B. und R. M. Schüler (2020), »Bildung digital? – Wie Jugendliche lernen und Schulen lehren«, *IW-Trends* (2), 89–106.

Falck, O., C. Constantin und L. Woessmann (2018), »Virtually No Effect? Different Uses of Classroom Computers and their Effect on Student Achievement«, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 80(1), 1–38.

Falck, O., A. Heimisch und S. Wiederhold (2016), »Returns to ICT Skills«, CESifo Working Paper, Nr. 5720.

Fritsch, M. und A. Krotova (2020), *Wie datengetrieben sind Geschäftsmodelle in Deutschland?, Analyse des Status quo*, IW-Report 09/20, Köln.

Geis-Thöne, W. (2020), *Häusliches Umfeld in der Krise: Ein Teil der Kinder braucht mehr Unterstützung. Ergebnisse einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)*, IW-Report 15/2020, Köln.

Hachfeld, A., P. Möhrke, S. Schumann und A. Beuter (2020), *Lehrerbefragung zur Schulschließung. Erste Ergebnisse*, Universität Konstanz; verfügbar unter: https://www.bise.uni-konstanz.de/kooperationsnetzwerk-partnerschulen/lehrerbefragung-zur-schulschliessung [05.07.2020].

Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2008), »The Role of Cognitive Skills in Economic Development«, *Journal of Economic Literature* 46(3), 607–668.

Hattie, J. (2013), »The power of feedback in school settings«, in: R. Sutton (Hrsg.), *Feedback: The hand-book of criticism, praise, and advice*, Peter Lang, New York.

Hillmayr, D., F. Reinhold, L. Ziernwald und K. Reiss (2017), *Digitale Medien im mathema-tisch-naturwissenschaftlichen Unterricht der Sekundarstufe; Einsatzmöglichkeiten, Umsetzung und Wirksamkeit*, Waxmann, Münster.

Klös, H.-P., S: Seyda und D. Werner (2020), *Berufliche Qualifizierung und Digitalisierung. Eine empirische Bestandsaufnahme*, IW-Report 40/2020, Köln.

Konegen-Grenier, C. (2019), *Wissenschaftliche Weiterbildung. Bestandsaufnahme und Handlungserfordernisse*, IW-Report 6/19, Köln.

Montag, C., B. Lachmann, M. Herrlich und K. Zweig (2019), »Addictive Features of Social Media/Messenger Platforms and Freemium Games against the Background of Psychological and Economic Theories«, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, 1–16.

Wößmann, L. (2016), »The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement«, *Journal of Economic Perspectives* 30(3), 3–32.

Wößmann, L. (2020), »Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 38–44.

Olaf Köller

Auswirkungen der Schulschließungen auf die Digitalisierung im Bildungswesen

Die Pandemie-bedingten Schließungen sämtlicher Bildungseinrichtungen in Deutschland haben im Frühjahr 2020 über mehrere Wochen dazu geführt, dass das Präsenzlernen vom Kindergarten bis in die Erwachsenenbildung ausgesetzt wurde. Im günstigsten Fall traten an die Stelle des Präsenzunterrichts digitale Angebote, die die Lernenden an ihren häuslichen digitalen Endgeräten bearbeiten konnten. Im ungünstigsten Fall waren die Lernenden über Wochen von jeglicher Lerngelegenheit abgeschnitten. Im Mittel hat sich so die für die Schule aufgebrachte Zeit bei den Schülerinnen und Schülern halbiert (vgl. Wößmann et al. 2020). Während Kitas und Schulen mit Beginn des Schuljahres 2020/2021 versuchen, wieder in den Normalbetrieb des Präsenzlernens zurückzukehren, setzen die Hochschulen im Wintersemester 2020/2021 weiterhin sehr stark auf digitale Angebote für die Studierenden. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass Hochschulen über deutlich bessere digitale Infrastrukturen verfügen als Kitas und Schulen. Dazu zählen Lernplattformen und Streaming- sowie Videokonferenztools, die es zumindest erlauben, ehemalige analoge Angebote fast eins zu eins in die digitale Welt zu übersetzen. Auch sind Formate des Blended Learnings, bei denen sich Präsenzphasen und Phasen digitalen Lernens bzw. Arbeitens abwechseln, im Hochschulbereich geläufig ebenso wie Onlinekurse (z. B. MOOCS).

UNZUREICHENDE DIGITALE INFRASTRUKTUR

Im Gegensatz dazu folgen Kitas und Schulen in Deutschland nach wie vor einem Interaktions- bzw. Instruktionsmodell, das fast ausschließlich auf Lerngelegenheiten vorort setzt, sei es in der Stammgruppe (Kita) oder im Klassenverband (Schule). Gründe für die Priorisierung des Präsenzformats liegen teilweise in der unzureichenden Infrastruktur. Hierzu hat die *International Computer and Information Literacy Study* (vgl. ICILS 2018; Eickelmann et al. 2019) die entsprechenden empirischen Befunde für die Sekundarstufe I geliefert. Auf der anderen Seite haben es die Allgemeine Didaktik wie auch die Fachdidaktiken in den letzten Jahrzehnten versäumt, tragfähige Modelle zur Einbindung digitaler Medien in den Präsenz- und Fernunterricht zu entwickeln und diese in die unterschiedlichen Phasen der Lehrkräftebildung einzuspeisen. So ignoriert die fachdidaktische Vorbereitung der Lehramtsstudierenden in der ersten Ausbildungsphase (universitäre Ausbildung) bislang mit wenigen Ausnahmen die Möglichkeiten digitaler Medien im Unterricht. Für die zweite und dritte Phase kommt erschwerend dazu, dass die häufig dafür zuständigen Landesinstitute für Lehrerbildung nicht gerade die Hochburgen didaktischer Innovationen im Bereich des digitalen Lernens sind. Zu hoffen ist dementsprechend, dass die Pandemie-bedingten flächendeckenden Schulschließungen im Frühjahr 2020 und die zu befürchtenden regionalen Schulschließungen im laufenden Schuljahr 2020/2021 zu einem massiven Digitalisierungsschub im Bildungs-, ja vor allem im Schulwesen führen werden. Anzeichen dafür ergeben sich aus dem Gespräch, das die Bundeskanzlerin am 13. August 2020 mit der SPD-Vorsitzenden und einigen Kultusministerinnen und -ministern geführt hat. Dort wurden jenseits des DigitalPakts Schule weitere Mittel des Bundes für die Digitalisierung von Schulen zugesagt.

Prof. Dr. Olaf Köller

ist Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor des IPN – Leibniz-Instituts für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

VIER SCHRITTE ZU EINER DIGITALISIERUNG VON SCHULE

Will man die zugesagten Mittel des Bundes zielführend einsetzen, so sind dafür verschiedene Maßnahmen erforderlich. Zunächst sollten so rasch wie möglich (flächendeckend) die infrastrukturellen Voraussetzungen in Schulen für digitales Unterrichten geschaffen werden. Teilweise parallel dazu wird es nötig sein, Professionalisierungsangebote für Lehrkräfte zu entwickeln, vor allem aber auch digitale Lernumgebungen (Lernsoftware) bereitzustellen, die erfolgreiches Distanzlernen erlauben und Lehrkräfte und Eltern bei der Betreuung der digitalen Angebote entlasten. Bisherige Angebote stellen häufig die Übersetzung analoger in digitale Angebote dar. Perspektivisch müssen analoge durch digitale Lernumwelten ergänzt werden, die die Ressourcen des Computers nutzen (Stichwort: Künstliche Intelligenz), so dass das Tablet oder Notebook selbst Lernbegleiter der Schülerinnen und Schüler sein kann. Konkret gilt, es folgende vier Schritte zu gehen:

Rascher Aufbau einer Infrastruktur

- Bereitstellung schneller Internetanbindungen für Schulen,
- Einrichtung und Betreuung von schuleigenen oder schulübergreifenden Servern bzw. Bereitstellung schuleigener oder schulübergreifender Clouds, dabei Einrichten von Benutzerverwaltungen und

Accounts für jede einzelne Lehrkraft und für jede einzelne Schülerin bzw. für jeden einzelnen Schüler (inkl. E-Mail-Adresse),
- Bereitstellung von Standardsoftware auf schuleigenen oder schulübergreifenden Servern,
- Bereitstellung von digitalem Unterrichtsmaterial auf schuleigenen oder schulübergreifenden Servern,
- Bereitstellung von datenschutzkonformen Videokonferenzsystemen,
- Alternativ zu den genannten Punkten: Nutzung existierender Angebote wie die HPI Schulcloud oder My.SCHOOLive,
- Einstellung von IT-Kräften zur Betreuung der Infrastruktur,
- Bereitstellung von digitalen Endgeräten (Notebooks) für Lehrkräfte; Definition eines Hardwarestandards durch die Schulaufsicht; Rahmenverträge mit Anbietern, dabei nicht den Einzelschulen die Wahl der Hardware überlassen,
- Bereitstellung von Tablets, besseren Notebooks für Schülerinnen und Schüler.

Auf- und Ausbau von überregionalen Open-Educational-Ressources (OER)-Plattformen

- Auf ihnen werden Unterrichtsmaterialien abgelegt, und sie stehen den Schulen kostenfrei zur Verfügung.[1] Wichtig ist dabei die Etablierung eines Zertifizierungs- bzw. Evaluierungssystems, das die Qualität der OER-Plattformen sichert.

Entwicklung von intelligenter Lernsoftware

- Rasche Einrichtung eines Gremiums, das eine länderübergreifende Strategie der Entwicklung intelligenter Software erarbeitet (Mitglieder: Vertreter des Bundes, der KMK, der Schulbuchverlage, aus dem Bereich der kommerziellen Softwareentwicklung sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus der KI- und Lehr-/Lernforschung,
- Ausschreibungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für große Projektverbünde (Konsortien mit Vertretern aus Schule, Wissenschaft und Wirtschaft) zur Entwicklung intelligenter digitaler Lernsysteme für die Kernfächer.

Lehrkräfteaus- und -weiterbildung

- Integration der informations- und computerbezogenen Bildung in den berufswissenschaftlichen Anteil der ersten Phase der Lehrkräfteausbildung,
- Erweiterung der Qualitätsoffensive Lehrerbildung (finanziert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung) durch Förderung von Vorhaben, in denen die Nutzung digitaler Tools in der fachdidaktischen Ausbildung an Universitäten gestärkt wird.
- In den Landesinstituten für Lehrkräftebildung: Aufbau eines breiten Angebots zu fächerübergreifenden, aber auch fachdidaktischen Angeboten in der Nutzung digitaler Werkzeuge im Unterricht und im Distanzlernen; dies idealerweise in Kooperation mit der Wissenschaft.

INTELLIGENTE TUTORIELLE SYSTEME (ITS)

Die Entwicklung intelligenter Lernsoftware stellt für das deutsche Bildungssystem die größte Herausforderung dar, da hierzu Vorarbeiten weitgehend fehlen. Solche Software stellt auch in Phasen des Distanzlernens sicher, dass Schülerinnen und Schüler bei der Bewältigung von Arbeitsaufträgen begleitet werden und unmittelbares Feedback erhalten. Eine lange Tradition – zumindest in den USA – haben in diesem Zusammenhang intelligente tutorielle Systeme (IST; vgl. Lusti 1992). Diese existieren seit mittlerweile 50 Jahren, ohne dass sie in Deutschland ernsthaft wahrgenommen wurden. Ein Grund dafür mag sein, dass in Deutschland bei vielen Akteuren die naive Vorstellung dominiert, solche Systeme würden Lehrkräfte ersetzen und darin stecke eine Gefahr.

IST sind Computerprogramme, die Schülerinnen und Schülern – idealerweise lehrplanbasiert – Lernumwelten zur Verfügung stellen, in denen sie individualisiert arbeiten können. Die Stärke dabei ist, dass ITS adaptiv sind, d.h. die Schwierigkeit der Lernaufgaben passt sich der Leistungsstärke der Schülerinnen und Schüler an, es werden Lernhilfen angeboten und Rückmeldungen gegeben. Ein ITS besteht aus vier Modulen, dem Expertenmodul, dem Schülermodul, dem Unterrichtsmodul und dem Kommunikationsmodul. Im Expertenmodul soll das Fachwissen der Lehrkraft abgebildet sein, im Schülermodul ist das Wissen (Stärken und Schwächen) der Schülerin/des Schülers repräsentiert. Es stellt die Grundlage für das ITS dar, sich der individuellen Leistungsfähigkeit anzupassen und entsprechende Lernaufgaben auszuwählen. Das Unterrichtsmodul reagiert auf den Leistungsstand der Schülerin/des Schülers und wählt die Informationen/Aufgaben aus, die für den Lernfortschritt angemessen erscheinen (Adaptivität). Das Kommunikationsmodell bestimmt die Art und Weise, wie das ITS mit den Lernenden interagiert, ob über Menüs und/oder gesprochene oder gelesene Sprache.

ITS werden typischerweise nicht alternativ, sondern ergänzend zum regulären Unterricht eingesetzt. Die empirische Begründung für die Wirksamkeit von ITS bietet interessanterweise immer noch der Aufsatz von Bloom (1984), in dem die hohe Wirksamkeit des Eins-zu-Eins-Tutoring hervorgehoben wurde. Das Eins-zu-Eins-Tutoring bezog sich allerdings bei Bloom auf

[1] Ein umfangreicher Überblick über existierende OER-Plattformen findet sich unter https://open-educational-resources.de/materialien/oer-verzeichnisse-und-services/ (aufgerufen am 27. August 2020).

die Lehrkraft-Lerner-Situation, eine ökonomisch auf den Schulkontext kaum übertragbare Situation. Keine Lehrkraft, kein Tutor/keine Tutorin wird am Nachmittag Zeit haben, sich allen Schülerinnen und Schülern individuell zu widmen. Hier bieten ITS in der Tat eine hervorragende Alternative. Eine Metaanalyse (Van der Kleij et al. 2015) belegt die Wirksamkeit computerbasierter Lernunterstützung im Tutoring. Die Autoren zeigen, dass computerbasierte Lernsysteme, die Rückmeldungen und Lösungshinweise zu den bearbeiteten Aufgaben geben und unterrichtsbegleitend eingesetzt werden, substanzielle Effekte auf Lernerfolge haben. Die Effektstärke liegt hier bei d = 0,49. Zur Einordnung dieser Effektstärke muss man wissen, dass ein konventioneller Unterricht in der Sekundarstufe I über ein Schuljahr zu einem Kompetenzzuwachs in der Größenordnung von d = 0,30 bis 0,50 führt (vgl. Köller und Baumert 2018). Wird also ergänzend zum Präsenzunterricht ein ITS eingesetzt, so wird noch einmal ein zusätzliches Lernjahr gewonnen.

Feedbook

Zu den wenigen ITS, die in Deutschland in die Praxis wirken, gehört das an der Universität Tübingen entwickelte webbasierte FeedBook (vgl. Rudzewitz et al. 2017), das in Kooperation mit einem Schulbuchverlag den Aufbau grammatischer Kompetenzen im Fach Englisch in der 7. Jahrgangsstufe an Gymnasien unterstützen soll. Das FeedBook baut nicht nur auf die Interaktion zwischen Software und Schülerin bzw. Schüler, sondern bindet die Lehrkraft explizit mit ein. Die Lehrkraft gibt entsprechend den am Vormittag erreichten Lernständen Hausaufgaben, die im FeedBook bearbeitet werden müssen. Die Schülerinnen und Schüler bearbeiten die Lektionen, das System unterstützt sie dabei. Ihre fertigen Arbeiten senden sie an ihre Lehrkraft. Diese wird wiederum vom System bei der Rückmeldung (formativ und summativ) an die Schülerinnen und Schüler unterstützt. FeedBook dürfte eines der elaboriertesten ITS in Deutschland sein.

Bettermarks

Neben FeedBook für das Fach Englisch gewinnt in Deutschland in Mathematik das Programm Bettermarks an Bedeutung.[2] Bettermarks berücksichtigt die Klassenstufen 4 bis 11 und orientiert sich an den Lehrplänen aller 16 Länder. Ähnlich wie FeedBook folgt Bettermarks der Idee, dass die Lehrkraft den Schülerinnen und Schülern Aufgaben für den Nachmittag zuweist und Rückmeldung zu den Arbeitsergebnissen gibt. Bettermarks ist teiladaptiv und gibt Lernhilfen. Zudem hält es auch noch Materialien für Lehrkräfte zum Download vor.

[2] Siehe https://de.bettermarks.com/, aufgerufen am 27. August 2020.

Für die weitere Digitalisierung der Schulen wird es von zentraler Bedeutung sein, solche ITS für alle unterschiedlichen Fächer und Klassenstufen bereitzustellen. Nur so können digitale Angebote einen Mehrwert gegenüber analogen erreichen, nur so können Lehrkräfte entlastet werden, und nur so kann erreicht werden, dass Schülerinnen und Schüler in Phasen des Distanzlernens qualitativ hochwertig begleitet und unterstützt werden.

RESÜMEE

Die Corona-Pandemie hat in dramatischer Weise auf die große Anfälligkeit des Bildungssystems, das einem traditionellen Modell des Präsenzlernens in Bildungseinrichtungen folgt, hingewiesen. Anders als andere europäischen Länder wie Dänemark oder Estland hat Deutschland Entwicklungen im Bereich digitalen schulischen Lernens weitgehend ignoriert, dies gilt im Übrigen auch für die Systeme der Lehrkräfteaus- und -fortbildung. In diesem Beitrag wurde eine Agenda skizziert, in welchen Schritten eine Digitalisierung erfolgen kann und welches Potenzial digitale Umwelten in Form von IST haben können. Zu hoffen ist, dass sich solche digitalen Angebote rasch in deutschen Schulen etablieren und das Bildungssystem resistent gegen Krisen wie die Corona-Pandemie wird.

LITERATUR

Bloom, B. S. (1984), »The 2 sigma problem: The search more methods of group instruction as effective as one-to-one tutoring«, *Educational Researcher*, Juni/Juli, 4–16.

Eickelmann, B., W. Bos, J. Gerick, F. Goldhammer, H. Schaumburg, K. Schwippert, M. Senkbeil und J. Vahrenhold (2019), *ICILS 2018 # Deutschland. Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im zweiten internationalen Vergleich und Kompetenzen im Bereich Computational Thinking*, Waxmann, Münster.

Köller, O. und J. Baumert (2018), »Schulische Leistungen und ihre Messung«, in: W. Schneider und U. Lindenberger (Hrsg.), *Entwicklungspsychologie*, 8. Aufl., Beltz/PVU , Weinheim, 663–680.

Lusti, M. (1992), *Intelligente tutorielle Systeme. Handbuch der Informatik*, Band 15.4, Oldenbourg Verlag, München.

Rudzewitz, B., R. Ziai, K. De Kuthy und D. Meurers (2017), »Developing a web-based workbook for English supporting the interaction of students and teachers. Proceedings of the Joint 6th Workshop on NLP for Computer Assisted Language Learning and 2nd Workshop on NLP for Research on Language Acquisition at NoDaLiDa 2017«, *Linköping Electronic Conference Proceedings* 134, 36–46.

Van der Kleij, F. M., R. C. W. Feskens und T. J. H. M. Eggen (2015), »Effects of Feedback in a Computer-Based Learning Environment on Students' Learning Outcomes: A Meta-Analysis«, *Review of Educational Research* 85(4), 475–511.

Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2020), »Bildung in der Coronakrise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?«, *ifo Schnelldienst* 73(9), 25–39.

Enzo Weber

Corona, Strukturwandel und Arbeitsmarkt

Der stationäre Einzelhandel hat mit Umsatzrückgängen zu kämpfen, es droht eine Insolvenzwelle. Der Online-Handel boomt dagegen, und mit ihm die Lieferdienste. Der Luftverkehr liegt völlig danieder, ein Zurück zur Vor-Corona-Zeit ist im Verkehr so bald nicht absehbar. Auch der Veranstaltungswirtschaft drohen langfristige Schäden. Onlinedienste sind dagegen gefragt wie nie, viele Firmen planen Termine auch weiterhin virtuell durchzuführen. Die traditionelle Automobilindustrie ist schon länger in der Krise, die Investitionen nach Corona werden dagegen noch stärker als zuvor in Richtung E-Mobilität & Co. gelenkt. Internationale Handelsbeziehungen geraten unter Druck und werden teils kritischer beurteilt. 4.0-Technologien könnten dagegen eine stärker in den Märkten selbst verteilte Produktion ermöglichen, etwa durch 3D-Druck.

Das alles macht eines deutlich: Die Wirtschaft nach Corona sieht anders aus als die Wirtschaft vor Corona, und die großen Trends sind Digitalisierung und Ökologisierung. Hutter und Weber (2020) sprechen von einer transformativen Rezession.

TREND ZUR HÖHERQUALIFIZIERUNG

Diese Trends verändern den Arbeitsmarkt. Die Jobs, die den deutschen Arbeitsmarktaufschwung ausmachten, können morgen schon ganz anders aussehen. In der Tat erwarten etwa IAB, BIBB und GWS in ihren Wirtschaft-4.0-Szenarioanalysen einen deutlichen Trend zur Höherqualifizierung und starke Änderungen im mittleren Qualifikationsbereich (vgl. Wolter et al. 2016). Auch im Zuge des Umstiegs auf E-Mobilität können derartige Effekte auftreten (vgl. Mönnig et al. 2018).

Es geht dabei keineswegs um eine großflächige Reduktion des Beschäftigungsstandes, sondern um Änderung der Beschäftigung. Lange hat der technologische Wandel in Deutschland vor allem das Segment der Niedrigqualifizierten getroffen. Einst die größte Gruppe im deutschen Arbeitsmarkt, stellen sie heute mit Abstand die kleinste. Abbildung 1 zeigt, dass sich der Sockel der Arbeitslosigkeit gerade bei Niedrigqualifizierten immer weiter erhöht hatte. Klinger und Weber (2016) zufolge haben sich im Laufe eines Jahres in Rezessionen fast zwei Drittel der konjunkturellen Arbeitslosigkeit in persistente, strukturelle Arbeitslosigkeit gewandelt. Zu dieser Verfestigung kann es vor allem kommen, wenn über die Arbeitslosigkeitsphase hinweg Arbeitserfahrung und Qualifikationen veralten. Dies geschah mit der Automatisierung klassischer Fabrikarbeit, der Computerisierung und der Etablierung des Internets. In der Tat gibt es Evidenz, dass sich die Stellenanforderungen besonders in Rezessionen ändern, vorwiegend zulasten von Routinetätigkeiten und zugunsten höherer Qualifikationen (vgl. Hershbein und Kahn 2018).

GRÖSSERE RISKEN FÜR DIE MITTLERE QUALIFIKATIONSEBENE

Prof. Dr. Enzo Weber

leitet den Forschungsbereich »Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökonometrie und Arbeitsmarkt, der Universität Regensburg.

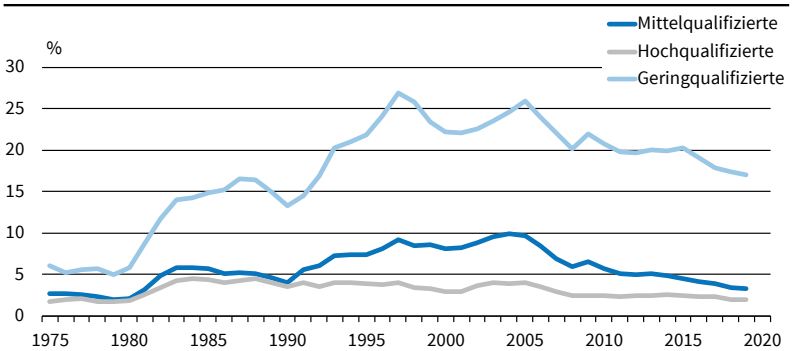
Die Hauptrisiken liegen heute aber möglicherweise nicht auf der niedrigen, sondern auf der mittleren Qualifikationsebene – dem Kernstück des deutschen Bildungssystems. In der Tat zeigen etwa Hutter und Weber (2020), dass der technologische Wandel über Jahrzehnte die Qualifizierten gegenüber den Niedrigqualifizierten begünstigte. Automatisierung etwa kann Technologien schaffen, die komplementär zu Hochqualifizierten sind und diesen zusätzliche Mittel an die Hand geben, aber substitutiv für Niedrigqualifizierte sind, so dass deren Jobs unter Druck geraten. Dieser Trend setzt sich aber seit Ende der 2000er Jahre nicht fort, stattdessen werden aber hohe gegenüber mittleren Qualifikationen begünstigt. Dahinter steht beispielsweise die Entwicklung hin zu einer digitalen Wirtschaft 4.0.

Wir müssen also das Risiko ernst nehmen, dass sich die in der Coronakrise entstehende Arbeitslosigkeit verfestigen könnte – trotz der Personalknappheit, die das Bild in vielen Berufen auch auf der mittleren Qualifikationsebene in den vergangenen Jahren prägte. Derartige dauerhafte Schäden würden zu einer immensen sozialen und wirtschaftlichen Belastung führen. Wir brauchen also geeignete Instrumente, um einer solchen Entwicklung vorzubeugen.

So wird die Transformation der Wirtschaft häufiger berufliche Umorientierung nötig machen. Neben

Abb. 1

Qualifikationsspezifische[a] Arbeitslosenquoten



[a] Geringqualifizierte: kein Berufsabschluss; Mittelqualifizierte: Lehre/Fachschule; Hochqualifizierte: Hoch-/Fachhochschule.
Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis des Mikrozensus und Strukturerhebungen der BA.

© ifo Institut

dem Recht auf Nachholen eines Berufsabschlusses ist die zentrale Frage, unter welchen Bedingungen sich auch qualifizierte Beschäftigte auf den Weg zu einer neuen Ausbildung machen können. Dabei kann es um komplette Berufswechsel gehen, oder es wird innerhalb eines Berufsfeldes die Ausrichtung geändert. Für derartige Entscheidungen kann mit professionellen Beratungsangeboten wichtige Orientierung gegeben werden. Dass Menschen mit Familie nach 20 Jahren im Job noch einmal für ein paar hundert Euro Ausbildungsvergütung in die Lehre gehen, darf aber als illusorisch gelten. Wir brauchen also für Zweitausbildungen ein BAFöG, das sich an den Bedarfen von Menschen in der Mitte des Berufslebens orientiert.

QUALIFIZIERUNG IN KURZARBEIT, ARBEITSLOSIGKEIT UND BESCHÄFTIGUNG STÄRKEN

Ein wichtiger Schritt ist auch, Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verbinden. Angesichts der Kurzarbeitszahlen und des gravierenden Wirtschaftseinbruchs in der Coronakrise lässt es sich nicht vermeiden, die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes über zwölf Monate hinaus zu verlängern. Gerade lange Kurzarbeit kann aber einen notwendigen Wandel verzögern, wenn etwa Geschäftsmodelle oder Produktionsweisen überholt sind. Den Risiken kann mit Investitionen in die Fortentwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten entgegengewirkt werden. Entsprechend sollten bei einer Verlängerung von Kurzarbeit Vergünstigungen wie die Übernahme der Sozialbeiträge daran geknüpft werden, dass die Zeit für Qualifizierung genutzt wird (vgl. Weber 2020). Die Regeln dafür sollten möglichst flexibel sein, da es sich in der Praxis oft als nicht einfach herausgestellt hat, Kurzarbeit und Qualifizierung zu verbinden. Die fiskalischen Rückflüsse über Steuern und Beiträge infolge von positiven Effekten der Qualifizierung könnten einen großen Teil der Kosten des Kurzarbeitergeldes ausgleichen (vgl. Kruppe et al. 2020).

Gerade bei Menschen in der Arbeitslosigkeit muss der Effekt des Veraltens von Qualifikationen vermieden werden. Dafür wäre z. B. ein besonderer Bildungsbonus geeignet, der laufend an alle gezahlt wird, die in der Arbeitslosigkeit eine geeignete längere Qualifizierung absolvieren. Dies würde Kompetenzen aktuell halten und zudem eine nachhaltigere Entwicklung der Erwerbskarriere fördern, gerade wenn der Anreiz während der Arbeitsmarktschwäche groß ist, auch Jobs unterhalb des eigentlich erreichbaren Niveaus anzunehmen. Der Bildungsbonus könnte zunächst für die Dauer der Rezessionsbewältigung angelegt sein und im Anschluss evaluiert werden. Wenn man etwa einen Betrag von 250 Euro pro Person und Monat annimmt, läge das finanzielle Volumen für ein Jahr bei bis zu 300 Mio Euro.

Die technologischen Trends wirken sich nicht nur auf der formalen Qualifikationsebene aus. Noch stärkere Änderungen als zwischen den Berufen dürften innerhalb der Berufe, also bei Tätigkeiten und Kompetenzen, auftreten. So zeigen breite Studienergebnisse, da im Zuge der Digitalisierung nicht nur IT-Fähigkeiten, sondern vor allem allgemeine Kompetenzen deutlich an Bedeutung gewinnen. Dabei geht es etwa um Kommunikationsfähigkeit, Prozessdenken, Lernfähigkeit, Abstraktionsvermögen, Kreativität und eine inhaltliche Flexibilität bei stärker wechselnden Aufgaben (vgl. Arntz et al. 2016; Warning und Weber 2017).

Dafür wird in der Weiterbildungspolitik ein proaktiverer Ansatz benötigt. Bestehende Regeln sehen etwa Fördermöglichkeiten für eine Person nur alle vier Jahre vor und das auch nur, wenn der Job vom Strukturwandel bedroht ist. So sehr die neuen Angebote zu begrüßen sind, zeigt sich dabei doch ein sehr defensiver, an Defiziten orientierter Ansatz: Es geht darum, Beschäftigte durch punktuelle Maßnahmen zu retten, wenn sie ins Hintertreffen geraten sind. Bei der Entscheidung für oder gegen Weiterbildung stellt sich aber gerade der Abstand vom Bildungssystem und vom Lernen an sich als wesentliche Hürde heraus. Um die Beteiligung entscheidend zu verbessern, wäre also eine substanzielle Förderung auf kontinuierlicher Basis nötig. Dies sollte bereits unmittelbar an die Erstausbildung anknüpfen.

FAZIT: AUF DIE FÖRDERUNG VON QUALIFIZIERUNG UND NEUEINSTELLUNGEN KOMMT ES AN

Starke Trends wie Digitalisierung und Ökologisierung bestanden schon vor der Coronakrise. Einen zusätzlichen Schub gab es aber vor allem für die digitale Wirtschaft. Auch ist eine zunehmende ökologische Ausrichtung von Investitionen zu beobachten. Denkbar ist, dass infolge der krisenhaften Disruption Geschäftsmodelle in anderer Form neu gestartet werden.

Diese Veränderungen betreffen auch den Arbeitsmarkt. Dies gilt vor allem für Kompetenz- und Qualifikationsanforderungen. Die Weiterbildungspolitik steht vor großen Herausforderungen, um Beschäftigen, Arbeitslosen und Kurzarbeitenden geeignete Qualifizierung zu ermöglichen. Dies ist der Schlüssel zur einer aktiven Bewältigung der aktuellen Transformationsprozesse.

Der Schlüssel zur Bewältigung der Coronakrise liegt aber auch darin, die Neueinstellungsdynamik wieder in Gang zu bringen, bevor bleibende Schäden am Arbeitsmarkt entstehen. So droht sich Arbeitslosigkeit zu verfestigen und bei den Berufseinsteigern eine Generation Corona zu entstehen, deren Erwerbsintegration auch längerfristig Schäden davonträgt (vgl. z.B. Möller und Umkehrer 2015). Die Suchaktivität am Arbeitsmarkt blieb nach dem von Hartl et al. (2020) festgestellten Einbruch bis zuletzt schwach. Weiterhin zeigt sich, dass sich Beschäftigte seit Beginn der Krise wesentlich häufiger auf Stellen unter ihrem Erfahrungsniveau bewerben als zuvor, der Arbeitsmarkt also seine Funktion, Aufwärtsentwicklungen

zu ermöglichen, nicht mehr im selben Maße nachkommt (vgl. Bauer et al. 2020). Aus diesen Gründen müssen die stark beeinträchtigten Jobchancen möglichst schnell wieder verbessert werden. Temporäre Neueinstellungszuschüsse wären dafür das geeignete Mittel (vgl. Merkl und Weber 2020), etwa durch Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Bei der Einstellung von Auszubildenden sollten zusätzlich die Arbeitnehmerbeiträge übernommen werden, um auch die Anreize zu einer Ausbildungsaufnahme zu stärken. Da die Sozialversicherungsbeiträge hier nur einen begrenzten finanziellen Hebel darstellen, sollte darüber hinaus ein Zuschuss zu den Ausbildungskosten geleistet werden, der nicht an eine bestimmte Krisenbetroffenheit geknüpft ist. Denn der Ausbildung kommt im Strukturwandel eine besondere Bedeutung zu.

LITERATUR

Arntz, M., T. Gregory, S. Janssen und U. Zierahn (2016), *Tätigkeitswandel und Weiterbildungsbedarf in der digitalen Transformation,* ZEW; Mannheim.

Bauer, A., K. Keveloh, M. Mamertino und E. Weber (2020), »Wie die Corona-Krise die Suchprozesse am Arbeitsmarkt beeinflusst«, *IAB-Forum*, 5. August.

Hartl, T., C. Hutter und E. Weber (2020), »Neueinstellungen in der Krise«, *Makronom*, 18. Juni.

Hershbein, B. und L. B. Kahn (2018), »Do Recessions Accelerate Routine-Biased Technological Change? Evidence from Vacancy Postings«, *American Economic Review* 108, 1737–1772.

Klinger, S. und E. Weber (2016), »Detecting unemployment hysteresis: a simultaneous unobserved components model with Markov switching«, *Economics Letters* 144, 115–118.

Kruppe, T., E. Weber und J. Wiemers (2020), »Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit«, *IAB-Forum*, 26. August.

Merkl, C. und E. Weber (2020), »Raus aus der Neueinstellungskrise!«, *Wirtschaftsdienst* 100(7), 507–509.

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), »Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany?«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235, 474–498.

Mönnig, A., C. Schneemann, E. Weber, G. Zika und R. Helmrich (2018), *Elektromobilität 2035: Effekte auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit durch die Elektrifizierung des Antriebsstrangs von Personenkraftwagen,* IAB-Forschungsbericht 08/2018, IAB, Nürnberg.

Warning, A. und E. Weber (2017), »Wirtschaft 4.0: Digitalisierung verändert die betriebliche Personalpolitik«, *IAB-Kurzbericht* 12/2017.

Weber, E. (2020), »Kurzarbeit in der Corona-Krise: Längere Bezugsdauer bei Qualifizierung der Beschäftigten«, *IAB-Forum,* 6. Juli.

Wolter, M., A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, T. Maier und C. Neuber-Pohl (2016), *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie*, IAB-Forschungsbericht Nr. 13/2016, IAB, Nürnberg.

Samuel Mühlemann, Harald Pfeifer und *Bernhard Wittek*

Auswirkungen der Coronakrise auf den Ausbildungsstellenmarkt: Was die Politik tun kann

Erste Studien beleuchten die Folgen der Coronakrise auf den Ausbildungsstellenmarkt. Ein Rückgang der betrieblichen Nachfrage nach Auszubildenden ist kaum vermeidbar, doch die Politik kann gegensteuern. Die duale Ausbildung ist eine wichtige Säule des deutschen Bildungssystems und zentraler Baustein zur Deckung der betrieblichen Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. Anders als bei vollschulischen Bildungsgängen ist bei der dualen Ausbildung (neben der Berufsschule) der Betrieb ein zentraler Lernort. Die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden hängt somit auch stets von ökonomischen Faktoren ab. Neben dem produktiven Einsatz von Auszubildenden während der Ausbildungszeit ist die mittel- bis langfristige Fachkräftegewinnung das dominierende Motiv deutscher Ausbildungsbetriebe (vgl. Muehlemann et al. 2010; Schönfeld et al. 2020). Eine neue Studie zeigt, dass Konjunkturerwartungen ein wichtiger Treiber der betrieblichen Nachfrage nach Auszubildenden sind (vgl. Muehlemann et al. 2020). Eine empirische Analyse basierend auf Daten der dualen Berufsausbildung von 2007 bis 2019 sowie aktuellen Konjunkturindikatoren des ifo Instituts schätzt eine Reduktion der betrieblichen Nachfrage im Herbst 2020 aufgrund der Coronakrise im Vergleich zum Vorjahr um rund – 8%.

Prof. Dr. Samuel Mühlemann

ist Professor für Human Resource Education & Development, Munich School of Management, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Harald Pfeifer

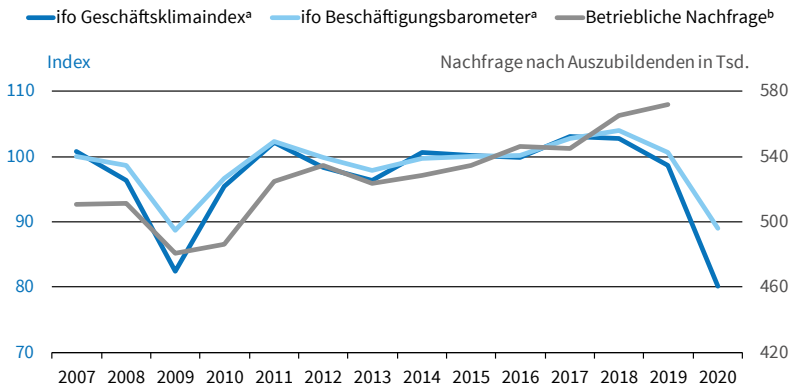
ist Professor für Berufsbildungsökonomik an der Universität Maastricht und Arbeitsbereichsleiter am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in Bonn.

Dipl-Kfm, MBR Bernhard Wittek

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Munich School of Management, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

ifo Geschäftsklimaindex und ifo Beschäftigungsbarometer und die Nachfrage nach Auszubildenden



[a] Durchschnitt zweites Quartal.
[b] Bei der BA registrierte Stellen per 30. September.
Quelle: Muehlemann et al. (2020) nach Daten der Bundesagentur für Arbeit und dem ifo Institut. © ifo Institut

DIE BETRIEBLICHE BERUFSAUSBILDUNG IST AUCH EINE ÖKONOMISCHE ENTSCHEIDUNG

Fachkräftegewinnung ist für viele Betriebe in Deutschland das wichtigste Ausbildungsmotiv. Um ihren Bedarf an Fachkräften und damit an Auszubildenden abschätzen zu können, müssen sie folglich in die Zukunft blicken. Sie tun dies umso genauer, da die duale Berufsausbildung in Deutschland für viele Betriebe eine substantielle Investition (Ausbildungskosten – Erträge aus der Arbeit von Auszubildenden) von durchschnittlich 16 000 Euro für eine dreijährige, und sogar rund 34 000 Euro für eine dreieinhalbjährige Berufsausbildung darstellt (vgl. Schönfeld et al. 2020). Während einer Krise kommt hinzu, dass Auszubildende ihre Aufgaben vermehrt nur zu Übungszwecken ausführen und die Nettoausbildungskosten aufgrund fehlender Erträge aus produktiver Arbeit tendenziell noch steigen. Betriebe, die aufgrund von Konjunkturschwankungen in finanzielle Engpässe geraten, müssen ihre Ausbildungstätigkeit möglicherweise aus Kostengründen reduzieren oder ganz aufgeben. Obwohl die Konjunkturerwartungen der Betriebe folglich eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der betrieblichen Nachfrage nach Auszubildenden spielen, existieren bisher kaum Studien zu deren Effekten auf den Ausbildungsmarkt.[1] Ein zentraler Vorteil der Analyse von Konjunkturerwartungen ist zudem, dass Daten hierzu zeitnah verfügbar sind, und somit kurzfristige Vorhersagen ermöglichen. Eine Analyse des Zusammenhangs des tatsächlichen Bruttoinlandprodukts (BIP) wird hingegen erst retrospektiv möglich.[2]

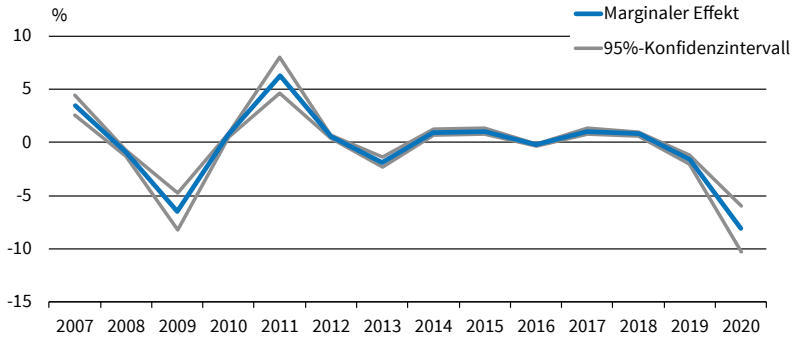
GESCHÄFTSERWARTUNGEN UND DEREN BEDEUTUNG FÜR DIE BETRIEBLICHE NACHFRAGE NACH AUSZUBILDENDEN

In einer aktuellen Studie (Muehlemann et al. 2020) legen wir eine erste Analyse der momentanen Krisenauswirkungen auf Grundlage ebensolcher Konjunkturerwartungsdaten vor. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der betrieblichen Nachfrage nach Auszubildenden, des ifo Geschäftsklimaindex und des ifo Beschäftigtenbarometers, im Mittel des jeweiligen zweiten Quartals. Beide ifo Konjunkturindikatoren bilden monatlich die Konjunktur- und Beschäftigungserwartungen wichtiger Teile der deutschen Wirtschaft ab[3] und zeigen ähnliche Entwicklungen, wobei der ifo Geschäftsklimaindex insbesondere in den Jahren der Finanzkrise und in den bisher zur Verfügung stehenden Monaten der Coronakrise stärker nach unten ausschlägt als das Beschäftigungsbarometer. Für die Berechnung des Zusammenhangs zwischen Konjunkturerwartungen und der Nachfrage nach Auszubildenden wurden Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) zusammengespielt, um die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden zu modellieren. Die betriebliche Nachfrage ergibt sich demnach aus der Summe der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge und der Zahl der bei der BA gemeldeten unbesetzten Ausbildungsstellen.[4]

Abbildung 2 zeigt den partiellen Effekt von Konjunkturerwartungen auf die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden für den Zeitraum 2007–2019 und die Vorhersage des partiellen Effektes für das

Abb. 2

Marginale Effekte des ifo Geschäftsklimaindex auf die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden



Quelle: Muehlemann et al. (2020). © ifo Institut

[1] Für Deutschland finden Dietrich und Gerner (2007) einen signifikant positiven Zusammenhang von betrieblichen Konjunkturerwartungen basierend auf dem IAB-Betriebspanel für die Jahre 1993–2003. Weitere Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt, der Arbeitslosigkeit und dem betrieblichen Ausbildungsverhalten, für eine aktuelle Literaturübersicht vgl. Muehlemann et al. (2020).

[2] Maier (2020) berechnet verschiedene Szenarien für den Ausbildungsmarkt, basierend auf unterschiedlichen Expertenvorhersagen für das BIP. Deren Vorhersagen variieren jedoch von – 2,8% bis – 11,2% (vgl. Maier 2020, S. 7–8), was zu einer entsprechend großen Streuung in den Vorhersagen zum Ausbildungsmarkt von – 18 000 bis zu – 73 000 angebotenen Ausbildungsplätzen führt. Alternativ können verschiedene Szenarien, basierend auf Expertenschätzungen, durchgespielt werden

[3] Vgl. Sauer und Wohlrabe (2020) für weitere Details zu den Konjunkturindikatoren.

[4] Vgl. Femming und Granath (2016) und Bundesagentur für Arbeit (2019) für weitere Hinweise zu Datenerhebung und Indikatorenberechnungen.

Jahr 2020.[5] Die Resultate weisen auf einen Corona-bedingten Nachfragerückgang von – 8,1% hin (95%-Konfidenzintervall: +/– 2,2 %), oder rund 46 000 Ausbildungsstellen. Der zu erwartende Effekt der Coronakrise ist also quantitativ größer als der der Finanzkrise in den Jahren 2008/2009. Bei Letzterer betrug der konjunkturbedingte Rückgang der Nachfrage gemäß unseren Schätzungen rund – 6%. Die Ergebnisse lassen sich jedoch nicht direkt auf die Zahl der Ausbildungsverträge übertragen, da in den Jahren 2018 und 2019 jeweils mehr als 50 000 der bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Ausbildungsstellen nicht besetzt werden konnten.

Zeitgleich kann die Coronakrise auch dazu führen, dass viele Jugendliche in diesem Jahr eine alternative vollschulische Ausbildung anstelle einer Berufsausbildung wählen. Basierend auf den Erfahrungen der letzten Jahre schätzen wir einen konjunkturbedingten Rückgang der dualen Ausbildungsverträge von rund – 6% (95%-Konfidenzintervall: +/– 1,5%). Jedoch ist zu berücksichtigen, dass in diesem Jahr das Angebot an ausbildungsinteressierten Jugendlichen nicht nur wegen der Coronakrise, sondern auch aus demografischen Gründen rückläufig ist (vgl. Maier 2020).

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht führt der Rückgang an Ausbildungsplätzen in der Zukunft zu einer geringeren Zahl an verfügbaren Fachkräften, die spätestens beim nächsten Konjunkturaufschwung wieder dringend benötigt werden. Von der Bedeutung fehlender Ausbildungsangebote für individuelle Berufsbiografien ganz zu schweigen. Für die Politik muss es folglich ein zentrales Anliegen sein zu verstehen, wie Betriebe ihre Ausbildungsnachfrage an sich verändernde Erwartungen anpassen. Kenntnisse über den Zusammenhang zwischen Konjunkturerwartungen und der Nachfrage nach Auszubildenden können dabei aufgrund der zeitnahen Bereitstellung solcher Daten ein wichtiger Baustein für frühes und effektives Handeln sein. Doch welche Handlungsoptionen hat die Politik, um die Zukunftschancen von Jugendlichen und mittelfristig das Fachkräfteangebot auf dem Arbeitsmarkt zu sichern?

WAS TUT DIE BERUFSBILDUNGSPOLITIK?

Die Bundesregierung hat bereits ein Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht, um den negativen Folgen der Coronakrise entgegenzuwirken. Kernpunkte des Pakets[6] sehen vor, von den Folgen der Pandemie betroffenen kleinen und mittleren Betrieben mit bis zu 249 Beschäftigten

i. eine Prämie von 2 000 Euro je abgeschlossenem Ausbildungsvertrag zu zahlen, wenn sie ihr Ausbildungsniveau halten,
ii. eine Prämie von 3 000 Euro für jeden gegenüber dem Vorkrisenniveau zusätzlich abgeschlossenen Ausbildungsvertrag zu zahlen.
iii. Betriebe, die Auszubildende von jenen Betrieben übernehmen, die Insolvenz anmelden mussten, erhalten eine Prämie von 3 000 Euro pro aufgenommenem Auszubildenden.

Zusätzlich ist eine Förderung von 75% der Bruttoausbildungsvergütung für Betriebe vorgesehen, die für Auszubildende und deren Ausbilder keine Kurzarbeit beantragen.

FÜHREN SUBVENTIONEN ZU MEHR AUSBILDUNGSPLÄTZEN ODER ZU HOHEN MITNAHMEEFFEKTEN?

Ein negativer Aspekt von Subventionen besteht darin, dass diese zu Mitnahmeeffekten führen können, da ein Teil der Ausbildungsbetriebe auch ohne staatliche Unterstützung ihr Verhalten nicht verändert hätte. Die Corona-Prämie deckt für viele Betriebe zudem nur einen Bruchteil der durchschnittlichen Nettokosten eines Auszubildenden in Höhe von 6 500 Euro pro Jahr (Ausbildungsjahr 2017/2018; vgl. Schönfeld et al. 2020). Ein Blick in die Vergangenheit lässt vermuten, dass eine so breit angelegte und in ihrem Umfang relativ geringe Fördermaßnahme eher begrenzte Auswirkungen auf die betriebliche Ausbildungsbereitschaft haben wird. Zwischen 2008 und 2010 – also zu Zeiten der letzten Finanzkrise – wurde Betrieben, die förderbedürftige Bewerber (z.B. Altbewerber) einstellten, zwischen 4 000 Euro und 6 000 Euro gezahlt. Der Erfolg dieser Maßnahme war überschaubar und von hohen Mitnahmeeffekten geprägt (vgl. Evaluationsbericht des BMAS 2013).[7] Hinweise auf eine angemessenere Förderungshöhe könnten die regelmäßig durchgeführten BIBB-Erhebungen zu Kosten und Nutzen der betrieblichen Ausbildung geben, da die Nettokosten in einigen Berufen und Branchen sehr hoch sind, während bei 28% der Auszubildenden sogar Nettoerträge vorliegen (vgl. Schönfeld et al. 2020). Der Ansatz, über schnelle und unbürokratische Förderung der Ausbildung Kriseneffekte abzumildern, ist aber grundsätzlich richtig – insbesondere auch, weil die Maßnahmen auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt sind.[8] Bisherige Erfahrungen werfen jedoch Fragen nach einer kostenef-

[5] Die marginalen Effekte basieren auf einem First-Difference-Regressionsmodell auf Bundeslandebene für den Zeitraum 2007–2019 (vgl. Muehlemann et al. 2020).

[6] Informationen verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/ausbildung-corona-1763542, aufgerufen am 24. August 2020.

[7] Seit 2015 gibt es jedoch Angebote zur Unterstützung von Auszubildenden in der Form von ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) für förderungsbedürftige junge Menschen sowie individuell angepassten Förderunterricht für benachteiligte Auszubildende und Entlastung der Unternehmen bei der Durchführung und Organisation der Ausbildung (Assistierte Ausbildung, AsA), verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/foerderung-ausbildung.

[8] Großbetriebe bilden in größerem Umfang vor allem den eigenen Fachkräftenachwuchs aus (rund 70% der Auszubildenden sind fünf Jahre nach der Ausbildung immer noch im Betrieb), während in kleineren Betrieben ein deutliche höherer Anteil der Auszubildenden den Betrieb nach der Ausbildung verlässt (vgl. Schönfeld et al. 2020).

fizienten Ausgestaltung auf und geben Anlass alternative und ggf. flankierende Maßnahmen zu diskutieren.

FLEXIBILISIERUNG DER AUSBILDUNGSORGANISATION KÖNNTE DIE AUSBILDUNGSBEREITSCHAFT ERHÖHEN

Eine solche Maßnahme könnte eine Flexibilisierung der Ausbildungsorganisation sein, die es Betrieben erleichtert, eine betriebliche Ausbildung trotz Unsicherheiten über die Entwicklung der Geschäftslage beizubehalten oder auszubauen. So wäre in Krisenzeiten eine kurzfristige Erhöhung des berufsschulischen Teils der Ausbildung für das erste Ausbildungsjahr denkbar, um dann in den Folgejahren und bei verbesserter Auftragslage die Anwesenheit im Betrieb entsprechend zu erhöhen. Über diesen Weg würden insbesondere die produktiven Beiträge im Betrieb steigen, da Auszubildende dann am Arbeitsplatz sind, wenn auch tatsächlich produziert wird und sie sich bereits viel schulisches Wissen angeeignet haben. Der Ansatz einer stärkeren Flexibilisierung der Zeitaufteilung von Auszubildenden wird bereits länger (und nicht nur zu Krisenzeiten) von betrieblicher Seite gefordert. So zeigen Betriebsbefragungen schon vor der Finanzkrise, dass eine bessere Abstimmung zwischen den betrieblichen Produktionsabläufen und dem Berufsschulunterricht für ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis sorgen würde. Rund zwei Drittel der Nicht-Ausbildungsbetriebe hielten eine solche Maßnahme für hilfreich für die Aufnahme der Ausbildung im Betrieb (vgl. Schönfeld et al. 2010). Natürlich müssten auch seitens der Berufsschulen Voraussetzungen für derartige Flexibilität geschaffen werden. Dazu gehören neben personellen Kapazitäten auch die digitale Ausstattung der Schulen sowie eine Flexibilisierung der Lehrpläne.

FAZIT: DEM RÜCKGANG AN AUSBILDUNGSPLÄTZEN DURCH FLEXIBILISIERUNG GEGENSTEUERN

Die betriebliche Nachfrage nach Auszubildenden wird bedingt durch die Coronakrise zurückgehen und zu einer deutlichen Reduktion der Ausbildungsverträge führen. Gegenmaßnahmen der Berufsbildungspolitik sollen Ausbildungsanreize setzen, sind aber voraussichtlich ineffizient, weil sehr breit gestreut und in ihrer Höhe wohl zu gering, um die Nettoausbildungskosten von Betrieben zu decken, die ohne staatliche Unterstützung aus finanziellen Gründen nicht ausbilden würden. Mitnahmeeffekte dürften vor allem in jenen Branchen und Regionen hoch sein, in denen die Nettokosten gering und die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsstellen im Vorjahr (aufgrund von fehlenden geeigneten Bewerbern) hoch waren. Da viele Betriebe vorwiegend zur Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs ausbilden, wird entscheidend sein, wie schnell sich die Konjunkturerwartungen wieder verbessern. Mittelfristig könnte eine Flexibilisierung der Ausbildungsorganisation helfen, die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe auch während Krisenzeiten zu stabilisieren.

LITERATUR

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013), *Forschungsbericht Arbeitsmarkt Nr. 438. Begleitforschung »Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte«*, Abschlussbericht, BMAS, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2019), Grundlagen: Qualitätsbericht – Statistiken über den Ausbildungsmarkt, BA, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020), »Ausbildungsstellenmarkt«, verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Ausbildungsstellenmarkt/zu-den-Daten/zu-den-Daten-Nav.html.

Dietrich, H. und H.-D. Gerner (2007), »The determinants of apprenticeship training with particular reference to business expectations«, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 40(2/3), 221–233.

Flemming, S. und R.-O. Granath (2016), *BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September*, Zentrale Datenquelle für die Ausbildungsmarktbilanz. Bundesinstitut für Berufsbildung, verfügbar unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/naa309/naa309_BIBB-Erhebung_Zusammenfassung_2016.pdf.

Maier, T. (2020), *Auswirkungen der »Corona-Krise«auf die duale Berufsausbildung: Risiken, Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Muehlemann, S., H. Pfeifer, G. Walden, F. Wenzelmann und S. C. Wolter (2010), »The financing of apprenticeship training in the light of labor market regulations«, *Labour economics* 17(5), 799–809.

Muehlemann, S., H. Pfeifer und B. Wittek (2020), »The effect of business cycle expectations on the German apprenticeship market: Estimating the impact of Covid-19«, *Empirical Research in Vocational Education and Training*, im Erscheinen.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg.) (2020), *ifo Handbuch der Konjunkturumfrage*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 88, ifo Institut, München.

Schönfeld, G., F. Wenzelmann, R. Dionisius, H. Pfeifer und G. Walden (2010), *Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe: Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung*, W. Bertelsmann Verlag, Gütersloh.

Schönfeld, G., F. Wenzelmann, H. Pfeifer, P. Risius und C. Wehner (2020), *Ausbildung in Deutschland – eine Investition gegen den Fachkräftemangel*, BIBB Report 1, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Hans Peter Wollseifer

Das Handwerk gibt keinen Jugendlichen verloren

Produziert die Corona-Pandemie eine »verlorene Generation«? Zumindest eine verunsicherte. Laut einer aktuellen Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung sind 61% der Jugendlichen der Ansicht, dass sich die Chancen auf Ausbildung durch Corona verschlechtert haben.

Monatelange Schulschließungen, Unterricht am Küchentisch, Prüfungen unter erschwerten Bedingungen – die meisten Schülerinnen und Schüler hat diese Situation erheblich belastet. Viele Jugendliche erleben die Folgen der Rezession unmittelbar, wenn ihre Eltern plötzlich in Kurzarbeit zu Hause sitzen. Kein Wunder, dass diejenigen, die sich unter diesen Eindrücken mit ihrer beruflichen Perspektive beschäftigen, verunsichert sind. Viele überlegen, ob jetzt der richtige Zeitpunkt ist, eine Ausbildung zu beginnen.

Auch für die meisten Betriebe ist die Pandemie eine enorme Herausforderung, für viele sogar ein Überlebenskampf. Corona hat die deutsche Wirtschaft hart getroffen. Die Auswirkungen sind bis heute deutlich spürbar. Auch auf Seiten der Betriebe herrschte vor allem in den ersten Monaten der Pandemie eine große Verunsicherung.

Dennoch, und das ist die gute Nachricht, halten viele Handwerksbetriebe an der Ausbildung fest. In einer gemeinsamen Erklärung mit Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern hat der Bundespräsident Ende Juni ausdrücklich gewürdigt, *»dass viele Unternehmen ungeachtet der schwierigen Situation, in der sie sich befinden, alles tun, um ihre Auszubildenden zu halten und auch neue Ausbildungsplätze anzubieten.«*

STÄRKERER EINBRUCH ALS NACH DER FINANZKRISE

Mit welcher Wucht die Pandemie den Ausbildungsmarkt getroffen hat, lässt sich mit Zahlen eindringlich belegen. So lag die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber bis Ende Juli deutlich unter dem Wert des Vorjahres (– 40 088 bzw. – 8,4%).

Auch die Zahl der Neuverträge im Handwerk ist stark eingebrochen. Zwischen Januar und Juli 2020 wurden 82 523 neue Ausbildungsverträge in Lehrlingsrollen der Handwerkskammern eingetragen – ein Minus von 13% im Vergleich zum Vorjahr. Bis Ende Mai lag der Einbruch bei den neuen Ausbildungsverträgen sogar noch bei – 18,3% und damit fast doppelt so hoch wie im Mai 2009, also unmittelbar nach der Finanzkrise (– 10,4%).

Immerhin: Der Rückstand zum Vorjahr hat sich im Juni und Juli reduziert, was dafür spricht, dass Bewegung in den Ausbildungsmarkt kommt. Mit dem Wiederhochfahren der Wirtschaft wurde eine Aufholjagd eingeleitet. Immer vorausgesetzt, dass es nicht zu einem zweiten Lockdown kommt. Weiteren Aufschluss darüber, wie schnell und erfolgreich diese Aufholjagd verläuft, wird die Zahl der Neuverträge für August bieten. Diese lag beim Verfassen dieses Textes noch nicht vor.

ANALOGE ANBAHNUNGSWEGE SIND WEGGEFALLEN

Was sind die Ursachen für den heftigen Einbruch auf dem Ausbildungsmarkt? Zwei »Corona-Effekte« kommen aus der Sicht des Handwerks zum Tragen: Zum einen die bereits angesprochene Verunsicherung bei Betrieben und Jugendlichen. Zum anderen sind bewährte analoge Anbahnungswege weggefallen, wodurch sich die Bewerbungsprozesse verzögern.

Die aktuellen Ausbildungsstellen- und Bewerberdaten lassen auf pandemiebedingte Verzögerungen beim Abschluss von Ausbildungsverträgen gegenüber normalen Jahren schließen. Die Bundesagentur für Arbeit rechnet mit einem zeitlichen Rückstand von sechs bis acht Wochen.

Lockdown und Kontaktbeschränkungen sind in diesem Jahr genau in die Phase gefallen, in der Berufsorientierung und Vertragsanbahnung normalerweise auf Hochtouren laufen. Das konnte in diesem Jahr nicht stattfinden, weshalb das »Matching« zwischen Betrieben und Jugendlichen ins Stocken geraten ist. Das ist ein erhebliches Problem. Durch die pandemiebedingten Schulschließungen, fehlenden Betriebspraktika und stornierten Ausbildungsmessen standen und stehen Betriebe vor der Herausforderung, mit interessierten Jugendlichen in Kontakt zu kommen und Ausbildungsverhältnisse anzubahnen.

Aufgrund ausgefallener Berufsorientierungseinheiten an den allgemeinbildenden Schulen, abgesagter Berufsberatungen der Arbeitsagenturen sowie stornierter Ausbildungsmessen und Berufsorientierungsmaßnahmen der Kammern und Verbände fehlen Schulabsolventinnen und -absolventen fundierte Kenntnisse der Ausbildungsberufe sowie der offenen Ausbildungsstellen und damit die Orientierung auf dem Ausbildungsstellenmarkt.

HANDWERK HAT SICH DIGITALISIERUNGSDRUCK GESTELLT

Diese weggebrochenen Kanäle mussten kompensiert, Betriebe und Ausbildungsinteressierte im Eiltempo zusammengebracht werden. Die Kammern und Verbände

Hans Peter Wollseifer

ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

des Handwerks haben in dieser Hinsicht Großartiges geleistet, sich dem Digitalisierungsdruck gestellt und viele Aktivitäten ins Netz verlagert. Webseminare, virtuelle Ausbildungsmessen, WhatsApp-Sprechstunden und Beratungs- und Informationsangebote werden mittlerweile verstärkt online angeboten.

Darüber hinaus stehen den Betrieben mit den Ausbildungsberatern und den passgenauen Besetzern bei den Handwerksorganisationen direkte Ansprechpartner zur Verfügung, die bei der Lehrstellensuche und der Ausbildungsplatzbesetzung direkt unterstützen. Und schließlich wurde die Lehrstellen-App des Handwerks nochmals verbessert.

Auch die Berufsbildungsstätten mussten sich auf die Pandemie einstellen und den während der Lockdown-Schließzeiten ausgefallenen Unterricht mit erheblichen Kraftanstrengungen nachholen. Im Einklang mit den im März geltenden Kontakteinschränkungen wurden zunächst Prüfungstermine ausgesetzt. Gesellen- bzw. Abschlussprüfungen konnten bzw. können weitestgehend in geplanter Form und Terminsetzung bzw. mit geringfügiger terminlicher Verschiebung bis spätestens Ende August abgeschlossen werden.

MEHR WERTSCHÄTZUNG FÜR BERUFLICHE BILDUNG

Auch die Politik hat auf die Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt reagiert. Die Hauptforderung des Handwerks, unseren Betrieben Wertschätzung zukommen zu lassen, die auch in schwierigen Zeiten an der Ausbildung festhalten, wurde von der Bundesregierung aufgegriffen.

Das Bundesprogramm »Ausbildungsplätze sichern« mit der Ausbildungsprämie als Kernstück ist richtig und wichtig. Angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie muss der Ausbildungsmarkt unbedingt gestützt werden, indem krisenbetroffene, aber eigentlich ausbildungswillige Kleinst- und Kleinbetriebe unterstützt werden.

Das Handwerk hat sich sehr früh dafür eingesetzt, dass Betriebe als Anerkennung und Wertschätzung für ihre Ausbildungsleistung entlastet werden. Denn wer ausbildet, hat auch hohe Kosten, was gerade kleine Betriebe überproportional trifft. Dieses Problem wird in der Coronakrise besonders augenscheinlich, gilt aber auch in »normalen« Zeiten.

Deshalb müssen auch über die Coronakise hinaus die Anstrengungen intensiviert werden, der beruflichen Bildung mehr Wertschätzung zukommen zu lassen. Auch finanziell. Ein konkreter Ansatz zur Entlastung von Ausbildungsbetrieben ist aus meiner Sicht die Gleichstellung von Azubis und Studenten bei den Sozialabgaben. Hier haben wir noch dicke Bretter zu bohren.

AUF CORONAKRISE DARF KEINE AUSBILDUNGSKRISE FOLGEN

Für das Handwerk ist eines völlig klar: Die Coronakrise darf nicht zu einer Krise für die berufliche Zukunft junger Menschen werden. Alle Jugendlichen, die eine Karriere im Handwerk anstreben, sollen diese Möglichkeit auch bekommen. Wir geben niemanden verloren – keinen Jugendlichen, und erst recht keine Generation. Schon im eigenen Interesse. Wir brauchen den Nachwuchs. Wir brauchen die Fachkräfte von morgen mehr denn je. Daher mein Appell an die Betriebe: Bilden Sie weiter aus.

Jeder junge Mensch, der an einer Ausbildung interessiert ist, sollte wissen, dass ein Einstieg noch möglich ist, auch wenn das neue Ausbildungsjahr in den meisten Ländern offiziell am 1. August gestartet ist. Für eine gute Ausbildung im Handwerk ist es nie zu spät. Sie bietet weiterhin beste Chancen für eine berufliche Karriere. Fach- und Führungskräfte sowie Betriebsinhaber werden in und vor allem dann nach der Coronakrise gebraucht.

Eine gute Ausbildung bleibt der Schlüssel für eine gute Zukunft. Daran hat sich durch Corona nichts geändert. Wie heißt es so richtig in der gemeinsamen Erklärung mit dem Bundespräsidenten? Demnach ist ein kraftvoller Neustart nach der Krise nur möglich, *»wenn eine junge, gut ausgebildete Generation in allen Bereichen unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens Verantwortung übernehmen kann.«* Dem ist nichts hinzuzufügen.

Ludger Wößmann, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig, Philipp Lergetporer, Katharina Werner und *Larissa Zierow**

Bildung in der Coronakrise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?

IN KÜRZE

Im ersten Teil berichten wir Ergebnisse einer Umfrage von über 1 000 Eltern von Schulkindern zu den Corona-bedingten Schulschließungen. Die Zeit, die Schulkinder mit schulischen Aktivitäten verbracht haben, hat sich während Corona von 7,4 auf 3,6 Stunden täglich halbiert. 38% der Schüler*innen haben höchstens zwei Stunden pro Tag gelernt, 74% höchstens vier Stunden. Dafür ist die mit Tätigkeiten wie Fernsehen, Computerspielen und Handy verbrachte Zeit von 4,0 auf 5,2 Stunden täglich gestiegen. Bei Akademikerkindern war der Rückgang der schulischen Aktivitäten ähnlich stark wie bei Nicht-Akademikerkindern, der Anstieg der passiven Tätigkeiten war etwas geringer. Vor allem leistungsschwächere Schüler*innen ersetzten Lernen durch passive Tätigkeiten. Mehr als die Hälfte der Schüler*innen (57%) hatte seltener als einmal pro Woche gemeinsamen Online-Unterricht, nur 6% täglich. Noch seltener hatten die Schüler*innen individuellen Kontakt mit ihren Lehrkräften. Besonders davon betroffen waren Nicht-Akademikerkinder und leistungsschwächere Schüler*innen. Fast alle Schüler*innen (96%) erhielten wöchentlich Aufgabenblätter zur Bearbeitung, knapp zwei Drittel (64%) bekamen dazu zumindest einmal pro Woche Rückmeldung. Im zweiten Teil untersuchen wir anhand einer repräsentativen Stichprobe die Meinung der deutschen Bevölkerung zur Bildungspolitik während Corona. Große Mehrheiten befürworten verpflichtenden Online-Unterricht bei Schulschließung (79%), Anweisungen der Lehrkräfte zu täglichem Kontakt mit den Schüler*innen (78%) und eine intensivere Betreuung von Kindern aus schwierigen sozialen Verhältnissen (83%). Verschiedene Corona-Schutzmaßnahmen in der Schule sind ebenfalls mehrheitsfähig.

Um die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus zu verlangsamen, wurden im Laufe des ersten Halbjahres 2020 in vielen Ländern die Schulen für mehrere Monate geschlossen. Weltweit waren zeitweise über 1,5 Mrd. Schulkinder von den Schließungen betroffen (vgl. UNESCO 2020). Aufgrund des historisch einmaligen Ausmaßes der Corona-bedingten Schulausfälle ist unklar, wie viel die Schulkinder während dieser Zeit lernen und welche bildungspolitischen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um Lernausfällen entgegenzuwirken.[1]

Um zu erfahren, mit welchen Aktivitäten die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht haben, haben wir eine deutschlandweite Umfrage unter mehr als 1 000 Eltern von Schulkindern durchgeführt. Die im ersten Teil dieses Beitrags berichteten Ergebnisse liefern erstmals umfassende Einblicke in den Alltag von Schulkindern, Eltern und Schulen während der Schulschließungen. Sie zeigen, wie viele Stunden die Schulkinder vor und während der Schließungen mit Lernen und anderen kreativen und passiven Tätigkeiten verbracht haben, wie die Eltern das häusliche Lernumfeld und die Situation während der Schulschließungen einschätzen und welche konkreten Maßnahmen die Schulen ergriffen haben, um den Schulbetrieb aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus geben sie auch Hinweise darauf, ob sich bestehende

* Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Sonderforschungsbereich Transregio 190) für finanzielle Unterstützung, dem Wissenschaftlichen Beirat des ifo Bildungsbarometers – Marius Busemeyer, Olaf Köller, Dorothea Kübler, Nele McElvany, Natalja Menold, Beatrice Rammstedt und Guido Schwerdt – und den Kolleg*innen im ifo Zentrum für Bildungsökonomik für Anmerkungen zum Fragebogen, Franziska Kugler für ihre Mitarbeit in den ersten Phasen des Projekts sowie Nils Bühler und Adrian Steinbrecher von Respondi für die hervorragende Zusammenarbeit bei der Durchführung der Meinungsumfrage.

[1] Erste Zahlen von Schulen in den USA, die schon vor Corona eine bestimmte Online-Plattform im Mathematikunterricht verwendet haben, legen nahe, dass der Lernfortschritt der Schulkinder insbesondere in Schulen in einkommensschwachen Gegenden während Corona stark und dauerhaft eingebrochen ist (vgl. Chetty et al. 2020). In Deutschland ergab eine Befragung in acht Bundesländern Ende März/Anfang April, dass die meisten Oberstufenschüler*innen in den ersten Wochen der Schulschließungen nur wenig für die Schule getan haben (vgl. Anger et al. 2020). Erste Erkenntnisse über die Situation während der Schulschließungen Anfang April lieferten auch repräsentative Befragungen von Eltern und Lehrkräften durch die Vodafone Stiftung Deutschland (2020) und die Robert Bosch Stiftung (2020). Ergebnisse einer Befragung von Jugendlichen und Eltern Ende Mai/Anfang Juni zeigen, dass sich die psychische Gesundheit der Kinder während der Corona-Pandemie verschlechtert hat (vgl. Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf 2020).

Ungleichheiten im Bildungssystem nach sozialer Herkunft und schulischer Leistung der Kinder durch die Coronakrise weiter verschärfen könnten.

Als Ergänzung zu dieser detaillierten Bestandsaufnahme untersuchen wir anhand einer repräsentativen Befragung der deutschen Bevölkerung, welche bildungspolitischen Maßnahmen zum Umgang mit Corona mehrheitsfähig sind. Während der Zeit der Schulschließungen wurden zahlreiche Maßnahmen vorgeschlagen, um schulische Bildungsprozesse trotz teilgeschlossener Schulen aufrechtzuerhalten (vgl. z.B. Danzer et al. 2020). Die im zweiten Teil dieses Beitrags berichteten Ergebnisse beleuchten, wie die deutsche Bevölkerung zu verschiedenen Corona-spezifischen bildungspolitischen Vorschlägen steht. Mit der schrittweisen Lockerung der Corona-Schutzmaßnahmen stellen sich für die Bildungspolitik die dringenden Fragen, wie die sichere Wiederaufnahme des Schulbetriebs gelingen kann und welche Bildungsmaßnahmen bei etwaigen zukünftigen Schulschließungen ergriffen werden sollten. Die Durchführbarkeit derartiger Maßnahmen hängt wesentlich davon ab, ob sie von der Mehrheit der Deutschen mitgetragen werden. Unsere repräsentativen Befragungsergebnisse zeigen, wie die Deutschen die Bildungspolitik während Corona bewerten und welche Bildungsmaßnahmen mehrheitsfähig sind.

DIE BEFRAGUNG

Die hier berichteten Daten wurden im Rahmen der Befragung des ifo Bildungsbarometers 2020 erhoben.[2] Das ifo Bildungsbarometer untersucht seit 2014 jährlich, was die deutsche erwachsene Bevölkerung über bildungspolitische Themen denkt. Für die diesjährige Befragung wurden im Juni 2020 insgesamt mehr als 10 000 Personen befragt. Die Stichprobe ist repräsentativ für die Bevölkerung in Deutschland zwischen 18 und 69 Jahren (siehe Kasten »Methodik der Befragung« für Details).

In dieser Bevölkerungsstichprobe haben wir – neben zahlreichen weiteren Fragen zur allgemeinen Bildungspolitik, die an dieser Stelle nicht berichtet werden – eine Reihe von Fragen gestellt, wie die Deutschen die Bildungspolitik während der Coronakrise beurteilen und welche bildungspolitischen Maßnahmen sie befürworten.[3]

Zudem haben wir aus dieser Gesamtstichprobe einer Elternstichprobe von mehr als 1 000 Eltern zusätzliche Fragen jeweils zu ihrem jüngsten Schulkind gestellt. Dabei ging es darum, mit welchen Aktivitäten die Schüler*innen die Corona-Zeit verbracht haben, welche Aktivitäten die Schulen durchgeführt haben und wie die Eltern die Zeit der Schulschließungen insgesamt bewerten. Die Befragung der Elternstichprobe liefert neue empirische Erkenntnisse über mögliche Folgen der Coronakrise für den Bildungserfolg von Kindern in Deutschland. Dabei untersuchen wir auch die Frage, inwiefern sich die Aktivitäten zwischen Kindern von Eltern mit unterschiedlichem Bildungshintergrund sowie zwischen Schüler*innen mit unterschiedlichen schulischen Leistungen unterscheiden.

Die Befragungsdaten der Elternstichprobe liefern Erkenntnisse über die Aktivitäten von Kindern und Schulen, die in dieser Form und Breite in keinem anderen Datensatz enthalten sind. Nicht zuletzt, weil der wissenschaftliche Feldzugang zu Schulen während der Corona-Pandemie weitgehend unmöglich war, sind diese Befragungsdaten zum jetzigen Zeitpunkt die beste verfügbare Datenquelle, um die Auswirkungen der Corona-bedingten Schulschließungen auf das schulische und außerschulische Lernen von Schulkindern darzustellen.

Gleichwohl möchten wir auf eine Reihe von möglichen Messfehlern und Einschränkungen für die Interpretation dieser Befragungsdaten hinweisen. Erstens beziehen sich die hier verwendeten Befragungsinstrumente auf die zeitliche Verteilung der Aktivitäten der Schulkinder auf verschiedene schulische und nicht-schulische Aktivitäten. Damit können sie keine direkten Erkenntnisse über die Qualität oder Intensivität der Lernzeit oder über das erlangte Kompetenzniveau liefern. Zweitens könnte sozial erwünschtes Antwortverhalten die Ergebnisse beeinflussen, etwa indem die Eltern längere Lernzeiten als die tatsächlichen angeben, weil sie diese als von der Gesellschaft gewünscht ansehen. Allerdings hat die Forschung gezeigt, dass in anonymen Online-Befragungen wie unserer soziale Erwünschtheit in der Regel keine großen Verzerrungen hervorruft (vgl. z.B. Das und Laumann 2010). Dementsprechend geben die Eltern in unserer Befragung wie unten berichtet an, dass ihre Kinder während Corona die meiste Zeit mit passiven Tätigkeiten wie Fernsehen und Computerspielen und wenig Zeit mit Lernen verbracht haben, was vermutlich nicht dem sozial erwünschten Bild entspricht. Falls also noch verbleibende Verzerrungen vorliegen, würde die tatsächliche Diskrepanz zwischen schulischen und passiven Tätigkeiten noch stärker ausfallen als in den Daten ersichtlich. Drittens stützen sich unsere Analysen zum Teil auf retrospektive Berichte darüber, welche Aktivitäten vor den Corona-bedingten Schulschließungen durchgeführt wurden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass selektive Erinnerung zu Messfehlern in den Daten führt (vgl. z.B. Zimmermann 2020). Es ist jedoch beruhigend, dass die retrospektiven Antworten plausibel sind: So entsprechen die angegebenen Schulstunden recht gut den Vorgaben der Lehrpläne. Viertens besteht die Möglichkeit von Messfehlern, weil die befragten

[2] Die Befragung des ifo Bildungsbarometers fand 2020 zum siebten Mal statt. Zu den Ergebnissen früherer Befragungen siehe Wößmann et al. (2019) und www.ifo.de/ifo-bildungsbarometer.

[3] Die gesamte Befragung zeichnet sich durch ein positives Erkenntnisinteresse aus. Die Ergebnisse der Meinungsbefragung zeigen auf, welche Meinungen die Deutschen haben, und legen damit dar, welche politischen Maßnahmen auf öffentliche Akzeptanz treffen. Normative Fragen, wie Bildungspolitik bestmöglich gestaltet werden sollte, um Bildungsergebnisse zu verbessern, werden hingegen bewusst nicht behandelt.

METHODIK DER BEFRAGUNG

Die Befragung des ifo Bildungsbarometers 2020 wurde zwischen dem 3. Juni und dem 1. Juli 2020 durch das Befragungsunternehmen Respondi durchgeführt.

Die Bevölkerungsstichprobe: Die Stichprobenziehung der insgesamt 10 338 Befragten erfolgte mit Hilfe eines Online-Fragebogens über so genannte Online-Access-Panels. Eine ausführliche Analyse der Befragungsmodi in einer früheren Welle des ifo Bildungsbarometers hat ergeben, dass eine solche Online-Befragung ein repräsentatives Meinungsbild der deutschen Gesamtbevölkerung zu bildungspolitischen Themen wiedergeben kann (vgl. Grewenig et al. 2018). Um ein möglichst breites Spektrum an bildungspolitischen Fragen abdecken zu können, wurden die hier berichteten Fragen zur Meinung der Bevölkerung über die Bildungspolitik während der Coronakrise jeweils zufällig ausgewählten Teilgruppen von etwa 1 000 Befragten der Gesamtstichprobe gestellt.

Um die Repräsentativität der Befragungsergebnisse für die deutsche Gesamtbevölkerung zwischen 18 und 69 Jahren sicherzustellen, wurden die Beobachtungen anhand der amtlichen Statistik nach Alter, Geschlecht, Bundesland, Schulabschluss, Gemeindegrößenklassen und Erwerbsstatus gewichtet. Bei der Auswertung der bildungspolitischen Meinungen der Gesamtstichprobe werden jene Personen, die zu einer Frage keine Angabe gemacht haben, nicht berücksichtigt. Der Anteil der Personen ohne Angabe ist sehr gering und liegt bei keiner der berichteten Fragen über 1%. Viele der Fragen zu den bildungspolitischen Meinungen betreffen die Zustimmung zu verschiedenen Maßnahmen. Um die Ergebnisse übersichtlich zu präsentieren, werden die Antwortkategorien in den Abbildungen in der Reihenfolge »sehr dafür«, »eher dafür«, »weder dafür noch dagegen«, »eher dagegen« und »sehr dagegen« aufgeführt. Die neutrale Kategorie »weder dafür noch dagegen« wurde im Fragebogen jedoch als letzte Antwortmöglichkeit der Liste präsentiert.

Wie sicher von den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage auf die Gesamtbevölkerung geschlossen werden kann, lässt sich anhand von statistischen Wahrscheinlichkeiten angeben. Der Fehlerbereich bei einer Stichprobengröße von 1 000 Befragten liegt je nach Antwortverteilung zwischen 1,8 und 3,1 Prozentpunkten. Wenn z.B. 50% der Befragten einer Frage zustimmen, bedeutet dies, dass der wahre Zustimmungswert in der Gesamtbevölkerung mit 95%iger Wahrscheinlichkeit zwischen 46,9% und 53,1% liegt.

Die Elternstichprobe: Aus der Gesamtstichprobe, die die erwachsene Bevölkerung in Deutschland repräsentiert, haben wir alle Eltern von Schulkindern gebeten, für ihr jüngstes Schulkind Fragen zu Aktivitäten während der Zeit der Corona-bedingten Schulschließungen zu beantworten. Insofern ist diese Teilstichprobe ein »Convenience Sample« von Eltern von Schüler*innen an allen allgemeinbildenden Schulen – Grundschulen, Haupt-, Real- und Gesamtschulen, Gymnasien und sonstigen weiterführenden Schularten –, das aufgrund der Repräsentativität der Gesamtstichprobe insgesamt ein gutes Abbild der Schüler*innen an allgemeinbildenden Schulen darstellen sollte. Die Elternbefragung beinhaltet eine Frage zu den Aktivitäten der Kinder in der Zeit vor den Schulschließungen. Fälle, in denen die Eltern in dieser Frage keine Zeit für Schulbesuch angegeben haben, werden in der Analysestichprobe nicht berücksichtigt, da diese Fälle nicht als Schüler*innen zu identifizieren sind.

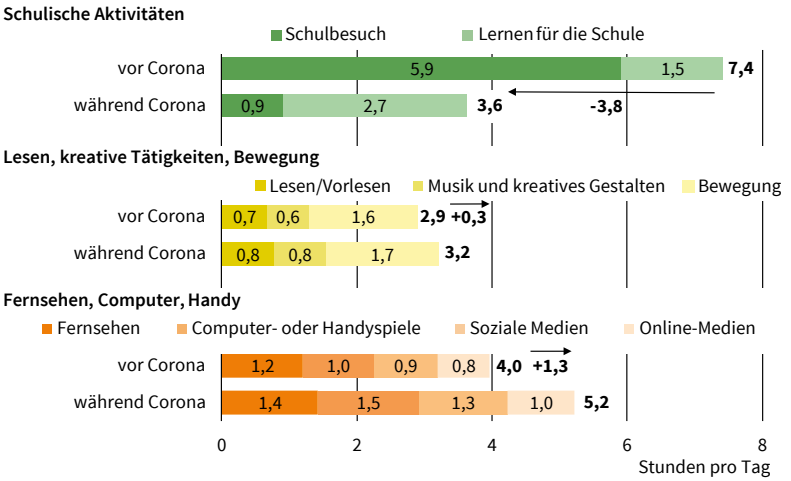
Die Elternstichprobe umfasst 1 099 Eltern von Schulkindern. 51% der Antwortenden sind männlich (Väter), 49% weiblich (Mütter). Von den Schulkindern besuchten 36% Grundschulen, 30% Gymnasien und 34% andere weiterführende Schularten. In tiefergehenden Analysen teilen wir die Elternstichprobe in jeweils zwei Teilstichproben auf. Zum einen unterteilen wir sie in Akademikereltern – diejenigen 27% der antwortenden Eltern, die einen (Fach-)Hochschulabschluss haben –, und Nicht-Akademikereltern, bei denen das nicht der Fall ist (73%). Zum anderen teilen wir die Schulkinder nach ihren Schulnoten in leistungsschwächere Schüler*innen, deren Durchschnittsnote in den Fächern Mathematik und Deutsch unter dem Median in ihrem jeweiligen Schultyp liegt (44%), und leistungsstärkere Schüler*innen, bei denen sie auf oder über diesem Median liegt (56%), ein.

Im vorliegenden Text und in den Abbildungen werden Prozentwerte und Zahlen genannt, die auf den jeweils nächsten Prozentpunkt bzw. auf die erste Nachkommastelle gerundet sind. Aufgrund der Rundungen kann es zu leichten Diskrepanzen zwischen den berichteten Einzelwerten und den berichteten Summen dieser Einzelwerte kommen.

Eltern nicht genau wissen, womit ihre Kinder ihre Zeit verbringen. Allerdings dürften die meisten Eltern die Aktivitäten ihrer Kinder während dieser Zeit einigermaßen gut einschätzen können: Nur 21% unserer Elternstichprobe geben an, dass beide Partner während der Corona-bedingten Schulschließungen zumindest halbtags außer Haus gearbeitet haben. Fünftens kann in längeren Befragungen Umfragemüdigkeit dazu führen, dass Befragte einige Fragen nicht gewissenhaft beantworten. Allerdings haben 500 der 1 099 Eltern in unserer Analysestichprobe bei der Frage zu den täglichen Aktivitäten ihres Kindes während Corona

Abb. 1

Womit verbrachten Schulkinder vor und während Corona ihre Zeit?
Zeit für schulische Aktivitäten halbiert, deutlicher Anstieg bei Fernsehen, Computerspielen und Handy



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Welche Aktivitäten hat Ihr Kind an einem typischen Werktag (Montag bis Freitag) vor [während] der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen?
Kategorien: Schulbesuch, z.B. Notbetreuung; Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen; Lesen/Vorlesen (nicht für die Schule), z.B. Kinderbücher, Romane, Sachbücher; Musik und kreatives Gestalten, z. B. Instrument spielen, singen, malen, zeichnen, basteln; Bewegung, z.B. Sport, Spielen im Freien, Spaziergänge; Fernsehen; Spiele an Computer, Handy oder Spielkonsole; Soziale Medien, z.B. Facebook, Whatsapp, Tiktok, Snapchat, Instagram, Twitter; Online-Medien, z.B. Videos, Musik.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

neben den zahlreichen vorgegebenen Feldern ein offenes Antwortfeld für »andere Tätigkeiten« genutzt, um zusätzliche Tätigkeiten einzutippen, was auf ein sehr gewissenhaftes Ausfüllen hindeutet.

WIE HABEN SCHULKINDER DIE ZEIT DER CORONAKRISE VERBRACHT?

Die ab März 2020 bundesweit verhängten Schulschließungen stellten Schüler*innen, Eltern, Lehrer*innen, Schulen und Bildungspolitiker*innen vor noch nie dagewesene Herausforderungen. Um zu erfahren, ob und wie Lernen unter diesen erschwerten Bedingungen stattgefunden hat, haben wir die Eltern von Schulkindern sowohl nach den Aktivitäten in der Familie als auch nach den Aktivitäten der Schulen befragt. Die Eltern haben die Fragen jeweils für ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht, beantwortet.

Tägliche Aktivitäten der Schulkinder

Zunächst haben wir die Eltern gefragt, welche Aktivitäten ihr Kind an einem typischen Werktag während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen hat. Dazu sollten die Eltern jeweils angeben, wie viele Stunden (auf halbe Stunden gerundet) ihr Kind mit mehreren vorgegebenen Aktivitäten verbracht hat. Dieselben Fragen haben wir dann auch für einen typischen Werktag vor den Schulschließungen gestellt. So lassen sich die Aktivitäten während der Corona-Zeit mit denen im regulären Schulbetrieb vergleichen.[4]

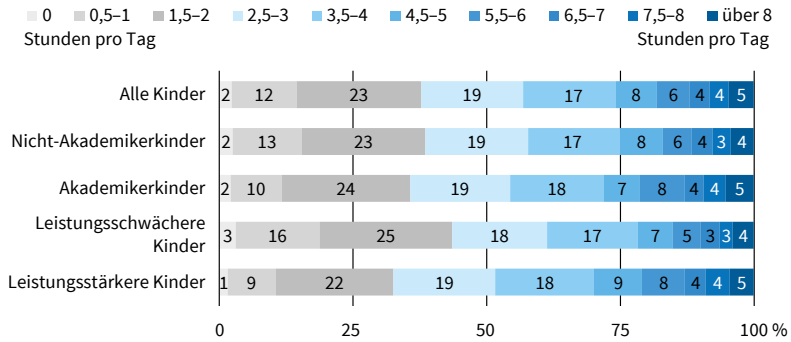
In der Zeit der Corona-bedingten Schulschließungen haben sich die Schüler*innen durchschnittlich 3,6 Stunden pro Tag mit schulischen Aktivitäten beschäftigt (vgl. Abb. 1). Davon entfielen durchschnittlich 0,9 Stunden auf Schulbesuch, z.B. in der Notbetreuung. Mit Lernen für die Schule – also z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht oder Hausaufgaben machen – haben die Schüler*innen täglich durchschnittlich 2,7 Stunden verbracht.

In der Zeit vor den Schulschließungen hatten sich die Schüler*innen durchschnittlich 7,4 Stunden pro Tag mit schulischen Aktivitäten beschäftigt: 5,9 Stunden Schulbesuch und 1,5 Stunden Lernen für die Schule. Damit haben die Schüler*innen während der mehrwöchigen Schulschließungen also weniger als die Hälfte der zuvor täglich üblichen Zeit mit schulischen Aktivitäten verbracht. Die Schulschließungen haben also zu einem deutlichen Rückgang der mit Lernen verbrachten Zeit geführt. Der Ausfall des Schulbesuchs konnte nur in geringem Maße durch gesteigerte Lernaktivitäten zu Hause aufgefangen werden.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung, wie viel Zeit verschiedene Schulkinder während Corona mit schulischen Aktivitäten – Schulbesuch oder Lernen für die Schule – verbracht haben, noch detaillierter. 38% der Schulkinder haben sich höchstens zwei Stunden pro Tag mit schulischen Aktivitäten betätigt. Bei 74% waren es höchstens vier Stunden. Zum Vergleich: In der Zeit vor Corona haben sich 89% der Schulkinder mindestens fünf Stunden pro Tag mit schulischen Aktivi-

Abb. 2

Wie viel Zeit verbrachten Schulkinder während Corona mit schulischen Aktivitäten?
38% der Schüler*innen lernten höchstens zwei Stunden pro Tag, 74% höchstens vier Stunden



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Welche Aktivitäten hat Ihr Kind an einem typischen Werktag (Montag bis Freitag) während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen?
Summe der beiden Kategorien: Schulbesuch, z.B. Notbetreuung; Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

[4] Die Fragebatterie zu den zeitlichen Aktivitäten enthielt neben vorgegebenen Kategorien auch ein offenes Feld für »andere Tätigkeiten«. In Fällen, in denen sich die genannten anderen Tätigkeiten einer der vorgegebenen Kategorien zuordnen ließen, haben wir diese offenen Angaben in die entsprechenden Kategorien miteinbezogen. Um Verzerrungen durch übermäßig große fehlerhafte Angaben zu vermeiden, haben wir in den sehr wenigen Fällen, in denen für einzelne Aktivitäten ein Wert von über zwölf Stunden angegeben wurde, diese Werte auf ein Maximum von zwölf Stunden begrenzt.

täten betätigt. Während Corona traf dies nur auf 18% der Schüler*innen zu. 14% der Schüler*innen haben während Corona sogar nur maximal eine Stunde am Tag mit schulischen Aktivitäten verbracht. Insgesamt haben 60% der Schulkinder die mit schulischen Aktivitäten verbrachte Zeit während Corona im Vergleich zur Zeit vor Corona um mindestens vier Stunden verringert, 80% um mindestens zwei Stunden; bei lediglich 13% der Schulkinder haben die Eltern keinen Rückgang berichtet.

Neben den schulischen Aktivitäten haben wir die Eltern auch zu anderen Aktivitäten befragt, mit denen die Schulkinder ihre Zeit verbracht haben. In der Corona-Zeit haben die Schüler*innen 3,3 Stunden pro Tag mit Tätigkeiten wie Lesen, Musizieren oder Bewegung verbracht, die häufig ebenfalls als entwicklungsförderlich angesehen werden (vgl. Abb. 1). Dies ist nur wenig (18 Minuten pro Tag) mehr als in der Zeit vor Corona (2,9 Stunden).

Demgegenüber sind relativ passive Tätigkeiten wie Fernsehen, Computer- und Handyspielen und der Konsum von sozialen Medien während der Corona-Zeit stark angestiegen. Pro Tag haben die Schüler*innen während Corona 5,2 Stunden mit diesen Aktivitäten verbracht. Das sind über eineinviertel Stunden mehr als in der Zeit vor Corona. Während der Corona-Zeit haben die Schulkinder also täglich über anderthalb Stunden mehr mit Fernsehen, Computerspielen und Handy (5,2 Stunden) verbracht als mit schulischen Aktivitäten (3,6 Stunden).

Hinter den berichteten Durchschnittswerten verbergen sich zum Teil deutliche Unterschiede nach Geschlecht und besuchter Schulart der Schüler*innen. Während es in der Zeit vor Corona kaum Unterschiede in den zeitlichen Aktivitäten zwischen Mädchen und Jungen gab (Mädchen hatten lediglich über eine halbe Stunde weniger mit Computer- und Handyspielen verbracht), sind diese Unterschiede in der Corona-Zeit zum Teil eklatant auseinandergegangen: Mädchen haben täglich eine halbe Stunde mehr als Jungen mit Lernen für die Schule verbracht (3,0 bzw. 2,5 Stunden), 20 Minuten mehr mit Lesen und kreativem Gestalten (1,7 bzw. 1,4 Stunden) und eine Viertelstunde mehr mit sozialen Medien (1,44 bzw. 1,19 Stunden), dafür aber eine ganze Stunde weniger mit Spielen an Computer, Handy oder Spielkonsole (1,0 bzw. 2,0 Stunden).

Auch zwischen den Schularten gibt es während Corona erwartbare Unterschiede. Grundschüler*innen haben im Durchschnitt etwas länger die Schule besucht (1,1 Stunden) als Schüler*innen an weiterführenden Schulen (0,8 Stunden). Gymnasiast*innen haben mit 3,2 Stunden mehr Zeit mit Lernen für die Schule verbracht als Grundschüler*innen und Schüler*innen an sonstigen weiterführenden Schularten (jeweils 2,5 Stunden). Grundschüler*innen haben mehr Zeit (3,9 Stunden) mit aktiven Tätigkeiten wie Lesen, kreativen Tätigkeiten und Bewegung verbracht als Schüler*innen auf den weiterführenden Schularten (jeweils 2,8 Stunden), aber wesentlich weniger (3,7 Stunden) mit passiven Tätigkeiten wie Fernsehen, Computerspielen und Handy. Mit diesen passiven Tätigkeiten haben Gymnasiast*innen 5,9 Stunden und Schüler*innen an anderen weiterführenden Schularten 6,3 Stunden verbracht, wobei dieser Unterschied einzig durch die Unterkategorie des Spielens an Computer, Handy oder Spielkonsole zustande kommt.

Unterschiede nach Familienhintergrund und schulischen Leistungen

In der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion wird häufig die Gefahr angesprochen, dass benachteiligte Kinder besonders stark unter den Corona-bedingten Schulschließungen leiden könnten. Daher betrachten wir im Folgenden unsere Ergebnisse separat für Kinder mit unterschiedlichen sozialen Hintergründen und schulischen Leistungen.

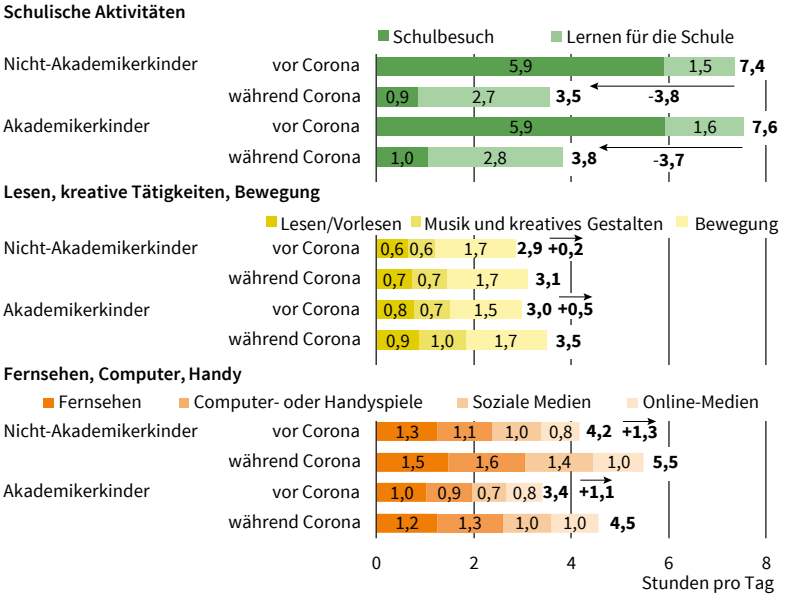
Es ist in der Forschung immer wieder belegt, dass das Elternhaus einen wesentlichen Einfluss auf den Bildungserfolg von Kindern hat (vgl. etwa Björklund und Salvanes 2011). Um zu untersuchen, inwiefern sich die Coronakrise unterschiedlich auf Familien mit unterschiedlichem Bildungshintergrund ausgewirkt hat, betrachten wir in Abbildung 3 die jeweiligen Aktivitäten separat für Schulkinder, deren antwortendes Elternteil einen (Fach-)Hochschulabschluss hat, und Schulkinder, bei denen das nicht der Fall ist.

Der Rückgang der schulischen Aktivitäten war bei Kindern von Akademikern mit 3,7 Stunden fast genauso stark ausgeprägt wie bei Nicht-Akademikerkindern (3,8 Stunden). In der Corona-Zeit haben Akademikerkinder im Durchschnitt rund eine Viertelstunde pro Tag mehr mit Schulaktivitäten verbracht als Nicht-Akademikerkinder (3,8 bzw. 3,5 Stunden). Insgesamt unterscheidet sich die Verteilung der mit Schulaktivitäten verbrachten Zeit nicht wesentlich zwischen den beiden Teilgruppen (vgl. Abb. 2). Dementsprechend gibt es bei der Dauer der schulischen Aktivitäten während Corona also gewisse Unterschiede nach dem Bildungshintergrund der Familien; diese sind aber nicht besonders stark ausgeprägt. Ob es Unterschiede in der Qualität des Lernens oder im Ausmaß der angeeigneten Lerninhalte gibt, können wir mit unserer Befragung nicht beantworten.

Der Anstieg der Aktivitäten wie Lesen, Musizieren oder Bewegung ist bei den Akademikerkindern mit einer halben Stunde stärker ausgeprägt als bei Nicht-Akademikerkindern, bei denen der Anstieg weniger als eine Viertelstunde beträgt (vgl. Abb. 3). Demgegenüber ist der Anstieg der Aktivitäten wie Fernsehen, Computerspielen und Handy bei den Nicht-Akademikerkindern mit 1,3 Stunden etwas stärker ausgeprägt, wobei er auch bei den Akademikerkindern 1,1 Stunden beträgt. Insgesamt verbringen Nicht-Akademikerkinder während Corona eine Stunde mehr mit diesen Aktivitäten als Akademikerkinder (5,5 bzw. 4,5 Stunden). Gleichwohl stellen die passiven Tätigkeiten auch bei

Abb. 3

Womit verbrachten Schulkinder mit unterschiedlichen Familienhintergründen ihre Zeit?
Lernrückgang bei Akademiker- und Nicht-Akademikerkindern ähnlich stark, mehr passive Tätigkeiten besonders bei Nicht-Akademikerkindern



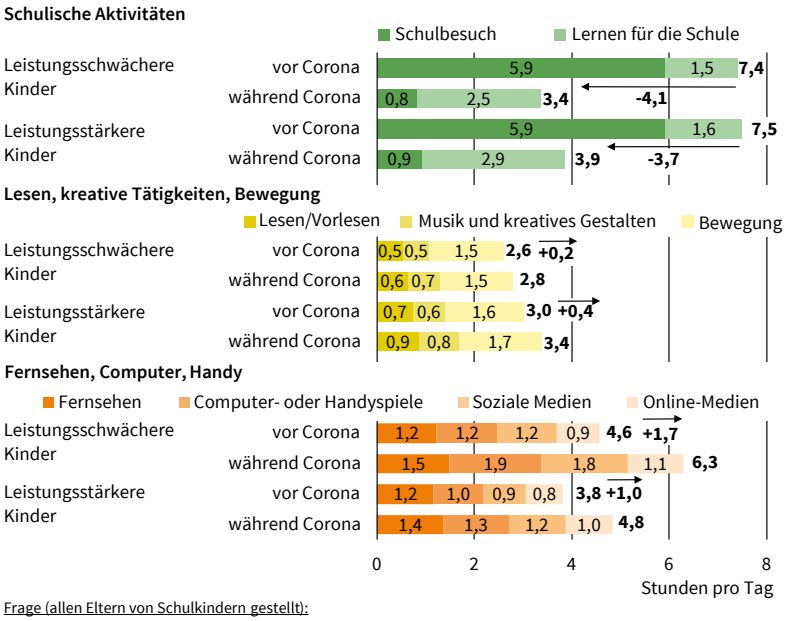
Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Welche Aktivitäten hat Ihr Kind an einem typischen Werktag (Montag bis Freitag) vor [während] der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen?
Kategorien: Schulbesuch, z.B. Notbetreuung; Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen; Lesen/Vorlesen (nicht für die Schule), z.B. Kinderbücher, Romane, Sachbücher; Musik und kreatives Gestalten, z. B. Instrument spielen, singen, malen, zeichnen, basteln; Bewegung, z.B. Sport, Spielen im Freien, Spaziergänge; Fernsehen; Spiele an Computer, Handy oder Spielkonsole; Soziale Medien, z.B. Facebook, Whatsapp, Tiktok, Snapchat, Instagram, Twitter; Online-Medien, z.B. Videos, Musik.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 4

Womit verbrachten Schulkinder mit unterschiedlichen Schulnoten ihre Zeit?
Besonders die leistungsschwächeren Schüler*innen ersetzten Lernen durch passive Tätigkeiten



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Welche Aktivitäten hat Ihr Kind an einem typischen Werktag (Montag bis Freitag) vor [während] der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen?
Kategorien: Schulbesuch, z.B. Notbetreuung; Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen; Lesen/Vorlesen (nicht für die Schule), z.B. Kinderbücher, Romane, Sachbücher; Musik und kreatives Gestalten, z. B. Instrument spielen, singen, malen, zeichnen, basteln; Bewegung, z.B. Sport, Spielen im Freien, Spaziergänge; Fernsehen; Spiele an Computer, Handy oder Spielkonsole; Soziale Medien, z.B. Facebook, Whatsapp, Tiktok, Snapchat, Instagram, Twitter; Online-Medien, z.B. Videos, Musik.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

den Akademikerkindern die häufigste Beschäftigungsform während Corona dar.[5]

Die Schulschließungen stellen für leistungsschwächere Schüler*innen vermutlich eine besondere Herausforderung dar, da ihnen das selbständige Erarbeiten von Lerninhalten zu Hause vergleichsweise schwerfallen dürfte. In einer weiteren Betrachtung von Teilgruppen unterscheiden wir daher in Abbildung 4 zwischen Kindern mit besseren und schlechteren schulischen Leistungen: Kinder, deren Durchschnittsnote in den Fächern Mathematik und Deutsch mindestens dem Median in ihrem jeweiligen Schultyp entspricht, und Kinder, deren Note darunter liegt.

Im Vergleich zum Bildungshintergrund der Eltern weist die Betrachtung von Schüler*innen mit unter- bzw. überdurchschnittlichen schulischen Leistungen deutlichere Unterschiede auf. Leistungsschwächere Schüler*innen reduzierten ihre schulischen Aktivitäten um 4,1 Stunden pro Tag, während der Rückgang bei den leistungsstärkeren Schüler*innen 3,7 Stunden betrug. Während Corona verbrachten die leistungsschwächeren Schüler*innen mit 3,4 Stunden rund eine halbe Stunde weniger mit schulischen Aktivitäten als die leistungsstärkeren Schüler*innen. 43,5% der leistungsschwächeren Schüler*innen haben höchstens zwei Stunden pro Tag mit schulischen Aktivitäten verbracht; bei den leistungsstärkeren Schüler*innen waren es 32,6% (vgl. Abb. 2). Fast ein Fünftel (19%) der leistungsschwächeren Schüler*innen hat maximal eine Stunde pro Tag mit schulischen Aktivitäten verbracht.

Der Anstieg der mit Fernsehen, Computerspielen und Handy verbrachten Zeit ist bei den leistungsschwächeren Schüler*innen mit 1,7 Stunden besonders stark ausgeprägt (vgl. Abb. 4). Während Corona haben sie durchschnittlich 6,3 Stunden pro Tag mit diesen Aktivitäten verbracht. Bei den leistungsstärkeren Schüler*innen sind diese passiven Tätigkeiten von 3,8 auf 4,8 Stunden angestiegen. Sowohl das Niveau als auch der Anstieg der Aktivitäten wie Lesen, Musizieren und Bewegung sind bei den leistungsstärkeren Schüler*innen größer als bei den leistungsschwächeren Schüler*innen. Während Corona haben leistungsstärkere Schüler*innen über eine halbe Stunde mehr pro Tag mit diesen kreativen Aktivitäten verbracht als leistungsschwächere Schüler*innen.

Die Teilgruppenanalysen legen nahe, dass die Corona-bedingten Schulschließungen leistungsschwä-

[5] Betrachtet man Unterschiede nach dem Haushaltseinkommen, so haben Kinder aus Familien mit Einkommen oberhalb des Stichprobenmedians vor Corona 0,3 Stunden mehr mit schulischen Aktivitäten – insbesondere Schulbesuch – verbracht als Kinder aus Familien mit höchstens dem Medianeinkommen. Während Corona hat sich dies umgekehrt: Kinder aus Familien mit höheren Einkommen haben während Corona im Durchschnitt eine Viertelstunde weniger in der Schule verbracht als Kinder aus Familien mit niedrigeren Einkommen, was durch ein leicht längeres Lernen zu Hause (0,17 Stunden) nicht ganz aufgefangen wurde. Insofern war der Rückgang der schulischen Aktivitäten unter den höheren Einkommen deutlich stärker ausgeprägt. Kinder aus Familien mit höheren Einkommen haben vor (0,44 Stunden) und während (0,48 Stunden) Corona deutlich weniger Zeit für passive Tätigkeiten aufgewendet; dementsprechend unterscheidet sich der Rückgang der passiven wie auch der kreativen Tätigkeiten nicht signifikant nach den Einkommensverhältnissen der Familien.

chere Schüler*innen besonders stark getroffen haben dürften. Bei ihnen war der Rückgang der schulischen Aktivitäten und der Anstieg der passiven Tätigkeiten besonders stark. Auch zwischen Akademiker- und Nicht-Akademikerkindern gab es gewisse Unterschiede, die aber nicht so stark ausgeprägt waren. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Coronakrise die ohnehin schon hohe Bildungsungleichheit in Deutschland weiter verschärft haben dürfte.

Weitere Aspekte des Lernens zu Hause

Neben den mit verschiedenen Aktivitäten verbrachten Zeiten der Kinder insgesamt haben wir die Eltern auch danach gefragt, wie viel Zeit davon sie gemeinsam mit ihren Kindern verbracht haben. Vor den Schulschließungen haben die Eltern im Durchschnitt eine halbe Stunde pro Tag gemeinsam mit ihrem Kind beim Lernen für die Schule verbracht (vgl. Abb. 5). Während Corona ist dieser Wert auf gut eine Stunde angestiegen. Das Engagement der Eltern ist im Home-Schooling also merklich angestiegen.[6] Der absolute Anstieg fiel bei Akademiker*innen und Nicht-Akademiker*innen und bei leistungsschwächeren und -stärkeren Schüler*innen ähnlich aus. Allerdings ist das Ausgangsniveau des elterlichen Engagements bei leistungsschwächeren Schüler*innen deutlich geringer. So verbrachten leistungsschwächere Schüler*innen während Corona 0,9 Stunden gemeinsam mit ihren Eltern beim Lernen, während es bei leistungsstärkeren Schüler*innen 1,2 Stunden waren.

Wir haben die Eltern auch gefragt, für wie förderlich sie die verschiedenen Aktivitäten für die Entwicklung ihres Kindes halten. Die allermeisten Eltern halten schulische Aktivitäten für (sehr oder eher) förderlich (vgl. Abb. 6). Ganz ähnlich sieht es bei den kreativen Aktivitäten wie Lesen, Musizieren und Bewegung aus. Die eher passiven Tätigkeiten wie Fernsehen, Computer- und Handyspiele und soziale Medien halten deutliche Mehrheiten der Eltern hingegen für (eher oder gar) nicht förderlich. Interessanterweise unterscheidet sich das grundlegende Muster dieser Einschätzungen nicht wesentlich zwischen Akademiker- und Nicht-Akademikereltern oder zwischen Eltern von leistungsschwächeren und -stärkeren Kindern. Die berichteten Teilgruppenunterschiede in der mit den verschiedenen Aktivitäten verbrachten Zeit lassen sich also nicht auf unterschiedliche Einschätzungen darüber zurückführen, wie förderlich die jeweiligen Aktivitäten sind.

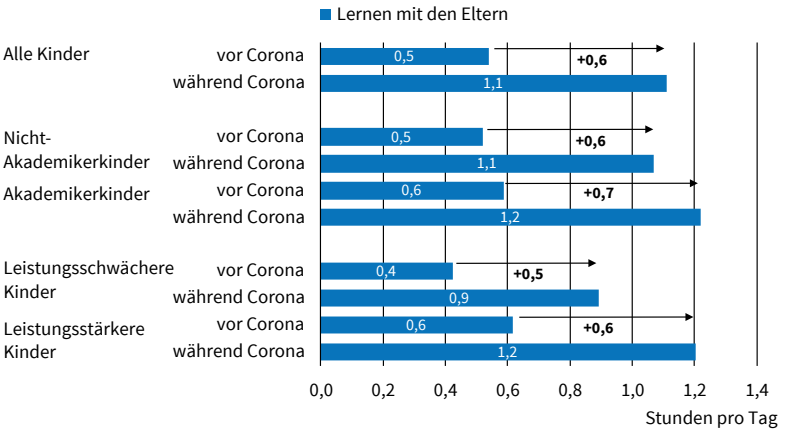
Schließlich haben wir die Eltern auch noch zu ihrer Einschätzung der Zeit der Schulschließungen befragt. Passend zu dem Befund, dass die Schulschließungen zu großen Einbußen in den Lernzeiten geführt haben, denken fast zwei Drittel der Eltern (64%), dass ihr Kind während dieser Zeit »viel weniger« gelernt hat (vgl. Abb. 7).

Gleichzeitig findet eine große Mehrheit der Eltern (86%), dass ihre Familie mit der Situation während

[6] Bezüglich der Arbeitssituation der Eltern im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen berichten 39%, dass zumindest ein Partner nicht arbeitete; bei 21% arbeitete zumindest ein Partner weniger als 20 Stunden pro Woche; bei 19% arbeitete zumindest ein Partner weniger als 20 Stunden pro Woche außer Haus (also nicht im Homeoffice); und bei 21% arbeiteten beide Partner mindestens 20 Stunden pro Woche außer Haus.

Abb. 5

Wie lange lernten Schulkinder zu Hause gemeinsam mit ihren Eltern?
Deutlicher Anstieg während Corona



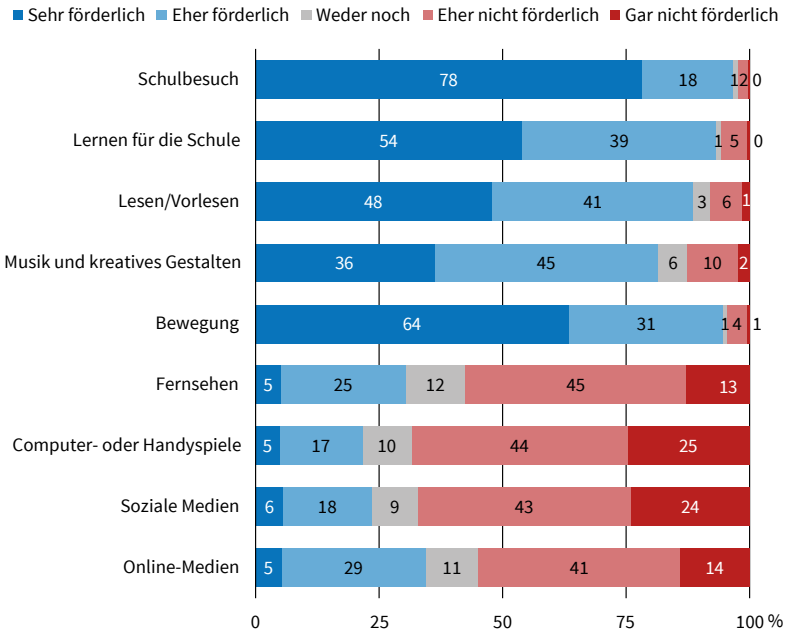
Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Welche Aktivitäten hat Ihr Kind an einem typischen Werktag (Montag bis Freitag) vor [während] der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen unternommen?
Kategorie: Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen – davon mit mir/meinem*r Partner*in.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 6

Wie förderlich halten Eltern verschiedene Aktivitäten für die Entwicklung ihres Kindes?
Eltern sehen schulische und kreative Tätigkeiten als förderlich an, passive Tätigkeiten nicht



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Die folgenden Fragen beziehen sich auf Ihr jüngstes Kind, das die Schule besucht. Was denken Sie, wie förderlich sind folgende Aktivitäten für die weitere Entwicklung Ihres Kindes?
Kategorien: Schulbesuch; Lernen für die Schule, z.B. Aufgabenblätter bearbeiten, Videounterricht, Lernplattformen, Hausaufgaben machen; Lesen/Vorlesen (nicht für die Schule), z.B. Kinderbücher, Romane, Sachbücher; Musik und kreatives Gestalten, z. B. Instrument spielen, singen, malen, zeichnen, basteln; Bewegung, z.B. Sport, Spielen im Freien, Spaziergänge; Fernsehen; Spiele an Computer, Handy oder Spielkonsole; Soziale Medien, z.B. Facebook, Whatsapp, Tiktok, Snapchat, Instagram, Twitter; Online-Medien, z.B. Videos, Musik.

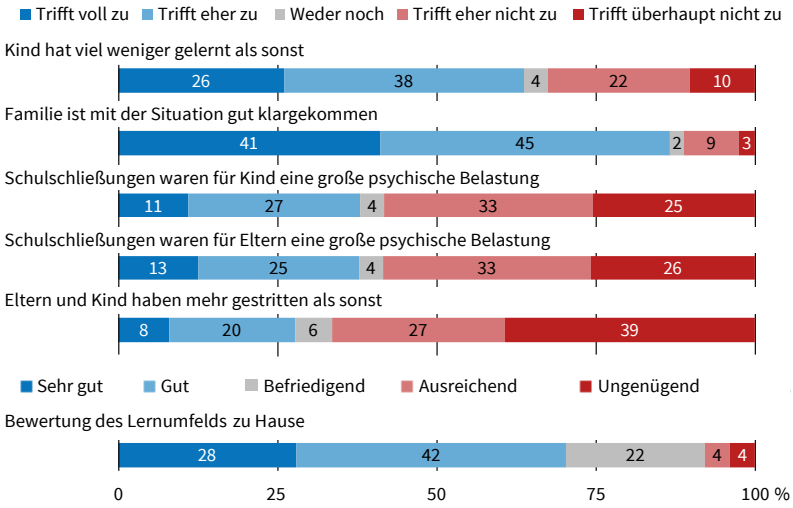
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 7

Wie bewerten Eltern die Zeit der Schulschließungen?

Viele nehmen Lerneinbußen durch Corona wahr, Bewertung der Gesamtsituation eher positiv



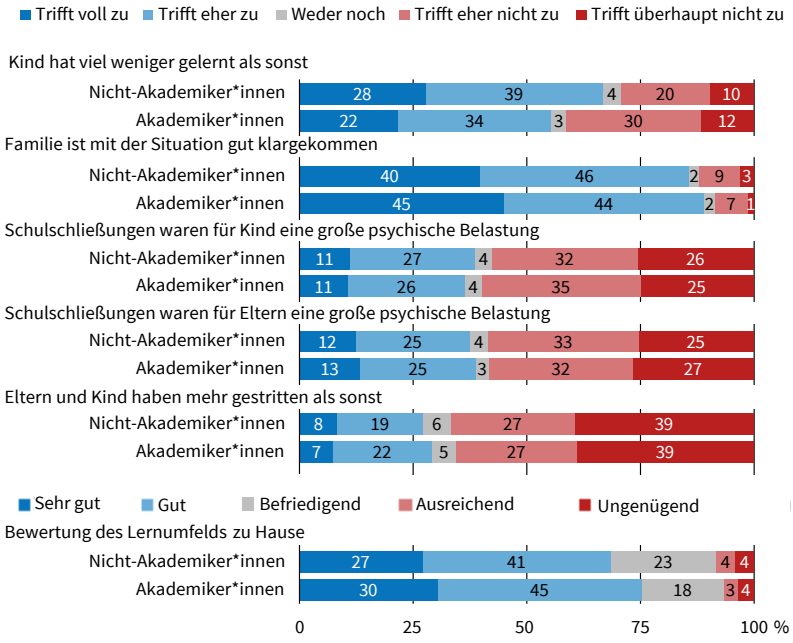
Frage 1 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?
Mein Kind hat während der Schulschließungen viel weniger gelernt als sonst in der Schule.
Unsere Familie ist mit der Situation während der Schulschließungen gut klargekommen.
Die Situation während der Schulschließungen war für mein Kind eine große psychische Belastung.
Die Phase der Schulschließungen war für mich eine große psychische Belastung.
Ich habe mich mit meinem Kind während der Schulschließungen mehr gestritten als sonst.
Frage 2 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Wie würden Sie das Lernumfeld Ihres Kindes zu Hause im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließung bewerten, z.B. in Bezug auf zur Verfügung stehende Computer oder Platz zum Arbeiten?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Abb. 8

Wie bewerten Eltern mit unterschiedlichen Bildungshintergründen die Zeit der Schulschließungen?

Nicht-Akademiker sehen größere Lerneinbußen und bewerten Lernumfeld zu Hause schlechter



Frage 1 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?
Mein Kind hat während der Schulschließungen viel weniger gelernt als sonst in der Schule.
Unsere Familie ist mit der Situation während der Schulschließungen gut klargekommen.
Die Situation während der Schulschließungen war für mein Kind eine große psychische Belastung.
Die Phase der Schulschließungen war für mich eine große psychische Belastung.
Ich habe mich mit meinem Kind während der Schulschließungen mehr gestritten als sonst.
Frage 2 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Wie würden Sie das Lernumfeld Ihres Kindes zu Hause im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließung bewerten, z.B. in Bezug auf zur Verfügung stehende Computer oder Platz zum Arbeiten?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

der Schulschließungen gut klargekommen ist. Ein gutes Drittel der Eltern hat die Schulschließungen aber schon als große Belastung empfunden. So geben jeweils 38% der Eltern an, dass die Situation für ihr Kind bzw. für sie selbst eine große psychische Belastung war; 58% bzw. 59% stimmen diesen Aussagen nicht zu. Ein gutes Viertel (28%) der Eltern berichtet zudem, dass sie sich mit ihrem Kind während der Schulschließungen mehr gestritten haben als sonst. Insgesamt bewerten die meisten Eltern (70%) das Lernumfeld ihres Kindes zu Hause als »sehr gut« oder »gut«, nur 8% bewerten es als »ausreichend« oder »ungenügend«.

Interessanterweise unterscheiden sich einige dieser Einschätzungen zwischen Akademiker*innen und Nicht-Akademiker*innen, andere hingegen nicht (vgl. Abb. 8). Mit 67% ist ein deutlich größerer Anteil der Nicht-Akademikereltern der Meinung, dass ihr Kind während der Schulschließungen viel weniger gelernt hat; unter Akademikereltern beträgt der Wert 55%. Leicht weniger Nicht-Akademikereltern geben an, dass sie mit der Situation gut klargekommen sind. Auch bewerten Nicht-Akademikereltern das Lernumfeld zu Hause weniger oft mit »sehr gut« oder »gut« als Akademikereltern (68% bzw. 75%). Demgegenüber gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen Akademiker- und Nicht-Akademikereltern in der Einschätzung der Phase der Schulschließungen als große psychische Belastung und im Anstieg des Streitens. Ein ähnliches Muster ergibt sich bei einer Betrachtung nach den schulischen Leistungen der Kinder: Mit 72% ist der Anteil der Eltern, die angeben, dass ihr Kind während der Schulschließungen viel weniger gelernt hat, bei leistungsschwächeren Schüler*innen deutlich größer als bei leistungsstärkeren Schüler*innen mit 58%. Eltern leistungsschwächerer Schüler*innen bewerten das Lernumfeld zu Hause auch schlechter und berichten etwas häufiger von mehr Streit während der Schulschließungen.

Aktivitäten der Schulen

Schulen und Lehrkräfte spielen auch in Zeiten der Corona-bedingten Schulschließungen bei der Unterstützung des Lernens eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig ist kaum etwas darüber bekannt, wie viele Schulen welche konkreten Aktivitäten in welchem Umfang durchgeführt haben. Deshalb haben wir die Eltern auch danach gefragt, mit welchen Lernangeboten die Lehrkräfte bzw. die Schulen versucht haben, die Beschulung ihrer Kinder während des Unterrichtsausfalls sicherzustellen.

Über die Hälfte der Schüler*innen (57%) hatte während der Schulschließungen seltener als einmal pro Woche gemeinsamen Unterricht für die ganze Klasse, z.B. per Videoanruf oder Telefon (vgl. Abb. 9). 45% hatten nie gemeinsamen Unterricht. Bei lediglich 6% der Schüler*innen war dies täglich der Fall,[7] bei

[7] Unter den wenigen, die von täglichem gemeinsamen Unterricht berichten, gibt gut die Hälfte (52%) an, dass dieser maximal zwei Stunden

29% zumindest mehrmals pro Woche. Die Möglichkeit des Online-Unterrichts wurde von den Schulen also nur vergleichsweise selten genutzt.

Noch seltener haben Lehrer*innen das Lernen während der Schulschließungen durch individuelle Gespräche mit den Schulkindern (z.B. per Videoanruf oder Telefon) unterstützt. Zwei Drittel (67%) der Eltern geben an, dass ihr Kind weniger als einmal pro Woche individuellen Kontakt mit einer Lehrkraft hatte, 45% hatten nie individuelle Gespräche.

Häufiger wurden Lernvideos und Lernsoftware eingesetzt. 53% der Eltern berichten, dass ihr Kind mehrmals pro Woche bereitgestellte Lernvideos anschauen oder Texte lesen sollte; bei 27% war dies weniger als einmal pro Woche der Fall. 43% geben an, dass ihr Kind mehrmals pro Woche Lernsoftware oder -programme verwenden sollte; 42% berichten, dass dies weniger als einmal pro Woche der Fall war.

Die häufigste Lehraktivität während der Schulschließungen war die Bereitstellung von zu bearbeitenden Aufgabenblättern. 96% der Schüler*innen sollten zumindest einmal pro Woche bereitgestellte Aufgaben bearbeiten.[8] 79% der Eltern berichten, dass ihr Kind mindestens einmal pro Woche bearbeitete Aufgaben einreichen musste. 64% der Schüler*innen erhielten zumindest einmal pro Woche Rückmeldungen von ihren Lehrkräften zu den bearbeiteten Aufgaben. Bei 36% war dies weniger als einmal pro Woche der Fall, bei 17% nie.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen Kindern von Akademiker- und Nicht-Akademikereltern (vgl. Abb. 10). Beispielsweise hatten 49% der Nicht-Akademikerkinder niemals Online-Unterricht, bei den Akademikerkindern waren dies 37%. 26% der Nicht-Akademikerkinder, aber 38% der Akademikerkinder hatten mindestens mehrmals pro Woche Online-Unterricht. 49% der Akademikerkinder, aber nur 28% der Nicht-Akademikerkinder hatten mindestens einmal pro Woche ein individuelles Gespräch mit einer Lehrkraft – bei 33% bzw. 49% war dies nie der Fall. Bei den Nicht-Akademikerkindern bestand die schulische Aktivität besonders häufig in der Bearbeitung bereitgestellter Aufgaben; sie mussten diese allerdings seltener einreichen und bekamen auch seltener Rückmeldungen. Die meisten dieser Unterschiede gab es in ähnlicher Form, obgleich nicht ganz so ausgeprägt, auch zwischen leistungsschwächeren und -stärkeren Schüler*innen.

42% der Eltern geben an, dass ihr Kind während der Schulschließung regelmäßig die Möglichkeit hatte, ihre Lehrer*innen etwa für Hilfe bei den Aufgaben direkt zu kontaktieren (z.B. per Telefon, E-Mail oder

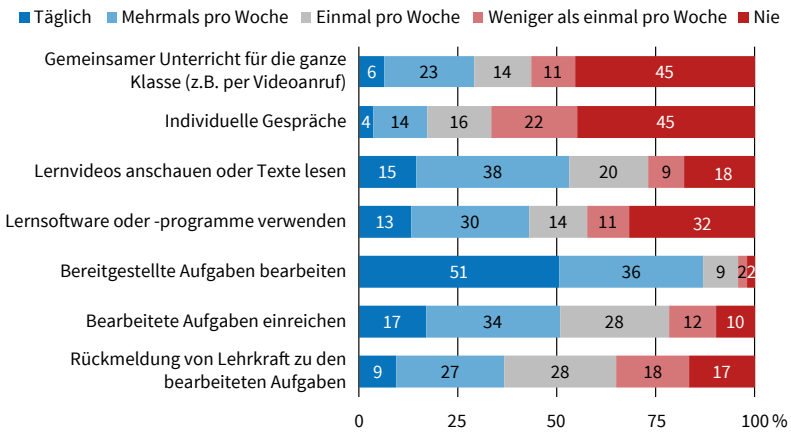
pro Tag gedauert hat, nur 9% (oder 0,5% der Gesamtstichprobe) berichten von mindestens fünf Stunden gemeinsamem Unterricht.

[8] Über den Weg der Bereitstellung berichten 37%, dass die zu bearbeitenden Aufgaben hauptsächlich über digitale Lernplattformen bereitgestellt wurden, 43% geben eine andere digitale Bereitstellung (z.B. per E-Mail, WhatsApp oder Download) an und 20% eine Bereitstellung in Papierform (z.B. per Post oder Abholung).

Abb. 9

Welche Aktivitäten haben Schulen/Lehrkräfte während der Schulschließungen durchgeführt?

Online-Unterricht und individuelle Gespräche nur selten, Aufgabenblätter am häufigsten genutzt



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Welche Aktivitäten haben die Lehrkräfte bzw. die Schule Ihres Kindes im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen durchgeführt? Bitte denken Sie bei der Beantwortung der Fragen an die Lehrkräfte bzw. die Schule Ihres jüngsten Kindes, das die Schule besucht.
Kategorien: Gemeinsamer Unterricht für die ganze Klasse (z.B. per Videoanruf oder Telefon); Individuelle Gespräche mit meinem Kind (z.B. per Videoanruf oder Telefon); Mein Kind sollte bereitgestellte Lernvideos anschauen oder Texte lesen; Mein Kind sollte Lernsoftware oder -programme verwenden; Mein Kind sollte bereitgestellte Aufgaben bearbeiten; Mein Kind musste bearbeitete Aufgaben einreichen; Lehrkräfte haben Rückmeldung zu den bearbeiteten Aufgaben gegeben.

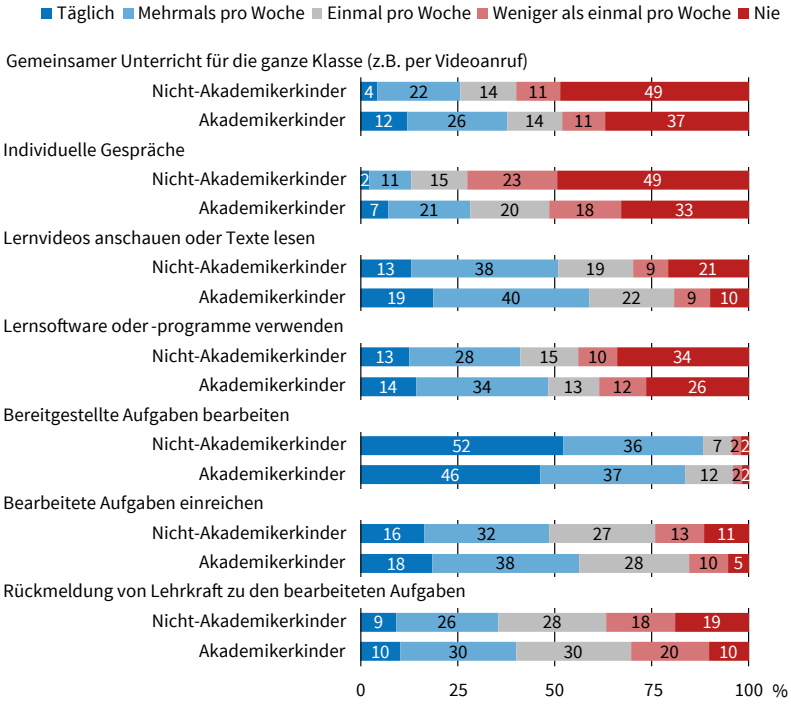
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 10

Unterschieden sich die Aktivitäten der Schulen nach dem Familienhintergrund der Schüler*innen?

Deutlich weniger Online-Unterricht und individuelle Gespräche bei Nicht-Akademikerkindern



Frage (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Welche Aktivitäten haben die Lehrkräfte bzw. die Schule Ihres Kindes im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließungen durchgeführt? Bitte denken Sie bei der Beantwortung der Fragen an die Lehrkräfte bzw. die Schule Ihres jüngsten Kindes, das die Schule besucht.
Kategorien: Gemeinsamer Unterricht für die ganze Klasse (z.B. per Videoanruf oder Telefon); Individuelle Gespräche mit meinem Kind (z.B. per Videoanruf oder Telefon); Mein Kind sollte bereitgestellte Lernvideos anschauen oder Texte lesen; Mein Kind sollte Lernsoftware oder -programme verwenden; Mein Kind sollte bereitgestellte Aufgaben bearbeiten; Mein Kind musste bearbeitete Aufgaben einreichen; Lehrkräfte haben Rückmeldung zu den bearbeiteten Aufgaben gegeben.

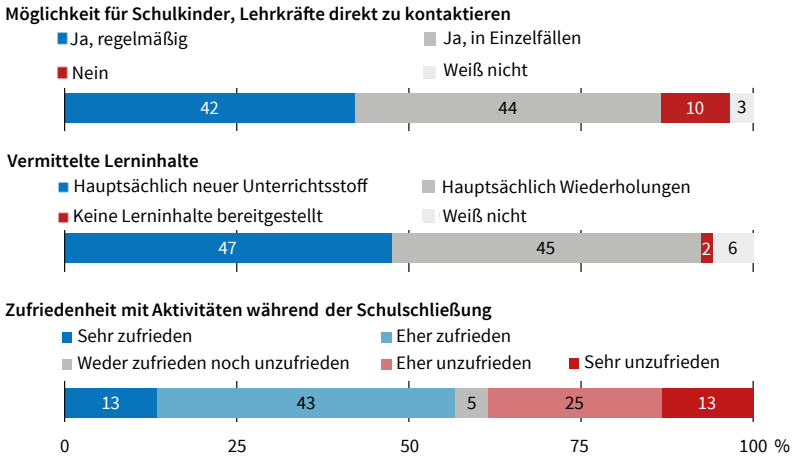
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 11

Wie schätzen Eltern die Aktivitäten der Schulen ein?

Gespaltenes Bild bei Kontakt zu Lehrkräften und Zufriedenheit mit Schulen



Frage 1 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Hatte Ihr Kind im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließung die Möglichkeit, die Lehrkräfte direkt zu kontaktieren (z.B. per Telefon, E-Mail oder WhatsApp), etwa für Hilfe bei den Aufgaben?
Frage 2 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Welche Lerninhalte wurden von der Schule im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließung hauptsächlich vermittelt?
Frage 3 (allen Eltern von Schulkindern gestellt):
Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit den Aktivitäten, die die Schule Ihres Kindes im Zeitraum während der mehrwöchigen Corona-bedingten Schulschließung durchgeführt hat?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

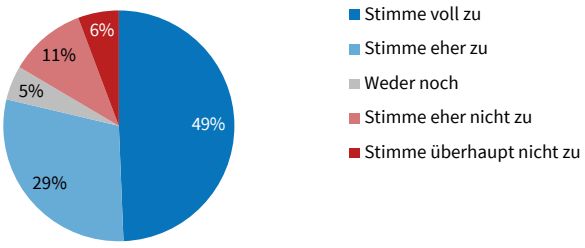
WhatsApp) (vgl. Abb. 11). Bei 44% der Schulkinder war dies in Einzelfällen der Fall, 10% hatten diese Möglichkeit nicht. Nach Angaben der Eltern wurde knapp der Hälfte (47%) der Schüler*innen während der Schulschließungen hauptsächlich neuer Unterrichtsstoff vermittelt, bei einem ähnlich großen Anteil (45%) wurde hauptsächlich bereits bekannter Unterrichtsstoff wiederholt. Dieses Muster findet sich bei allen Schüler*innen unabhängig von Bildungshintergrund und schulischen Leistungen.

Insgesamt ist die Elternmeinung zu den Aktivitäten der Schulen während der Schulschließungen gespalten: 56% sind mit den durchgeführten Aktivitäten der Schule ihres Kindes sehr oder eher zufrieden, 39% sind hingegen sehr oder eher unzufrieden. Diese Polarisierung ist bei Nicht-Akademikereltern und Akademikereltern ähnlich ausgeprägt. Bei Eltern von leistungsschwächeren Schüler*innen ist der Anteil derjenigen, die sehr oder eher unzufrieden sind, mit 46% jedoch deutlich größer als bei Eltern von leistungsstärkeren Kindern (33%).

Abb. 12

Waren die Schulschließungen eine richtige Maßnahme?

Klare Mehrheit der Bevölkerung befürwortet die Schließungen



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Inwieweit stimmen Sie folgender Aussage zu? Die Schulschließungen waren eine richtige Maßnahme.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

WAS DENKEN DIE DEUTSCHEN ÜBER DIE BILDUNGSPOLITIK WÄHREND DER CORONAKRISE?

Die plötzlich aufgetretene Corona-Pandemie und die kurzfristige Entscheidung, alle Schulen zu schließen, hat der Bildungspolitik ganz neue Aufgaben beschert. Zum einen mussten schnell Konzepte erarbeitet werden, um die Schüler*innen trotz geschlossener Schulen weiter zu beschulen. Zum anderen galt es, Maßnahmen zur (schrittweisen) Wiedereröffnung der Schulen zu entwickeln, die das Ansteckungsrisiko in den Schulen möglichst gering halten. Die Eignung und Sinnhaftigkeit verschiedener bildungspolitischer Vorschläge wurde öffentlich und politisch rege diskutiert. Der öffentlichen Akzeptanz der Maßnahmen kommt im Entscheidungsfindungsprozess besondere Bedeutung zu, da nicht mehrheitsfähige Maßnahmen politisch schwer umsetzbar sind.

Um ein Bild der Meinungen der deutschen Bevölkerung zu erlangen, haben wir eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland im Alter von 18 bis 69 Jahren nach ihrer Meinung zu verschiedenen bildungspolitischen Maßnahmen im Rahmen der Coronakrise befragt. Obgleich die Bildungspolitik mittlerweile zahlreiche Entscheidungen – etwa in Bezug auf die Wiedereröffnung der Schulen – getroffen hat, sind die im Folgenden dargestellten Meinungen der Deutschen zu den unterschiedlichen diskutierten Vorschlägen weiterhin hochrelevant. Nicht zuletzt dient das detailliert erhobene Meinungsbild als Wegweiser, welche Maßnahmen für den zukünftigen Umgang mit erneuten Infektionswellen politisch gewünscht sind.

Bewertung schulpolitischer Maßnahmen während der Coronakrise

Die drastische Entscheidung, alle Schulen zeitweise komplett zu schließen, stößt in der deutschen Bevölkerung auf breite Zustimmung. 79% stimmen der Aussage (voll oder eher) zu, dass die Schulschließungen eine richtige Maßnahme waren, 49% stimmen sogar voll zu (vgl. Abb. 12). Lediglich 17% der Befragten stimmen (eher oder überhaupt) nicht zu.

Aufgrund des föderalen Systems in der Gesundheits- und Bildungspolitik kann jedes Bundesland selbständig darüber entscheiden, welche Maßnahmen es zur Bekämpfung des Coronavirus im Bildungsbereich trifft. Entgegen dieser Regelung spricht sich eine klare Mehrheit der Deutschen dafür aus, dass bildungspolitische Entscheidungen während der Coronakrise stattdessen grundsätzlich bundesweit

einheitlich von der Bundesregierung getroffen werden sollten: 71% sind für bundesweit einheitliche Bildungsentscheidungen während der Coronakrise, nur 21% sind dagegen (vgl. Abb. 13). Auch für den Vorschlag, dass Start und Ende von Schulschließungen während der Coronakrise bundesweit einheitlich beschlossen werden sollten, spricht sich eine deutliche Mehrheit der Befragten (64%) aus; 28% sind dagegen.

Unsere oben berichtete Befragung der Eltern hat ergeben, dass die meisten Schüler*innen während der Schulschließungen nur selten Kontakt mit ihren Lehrkräften hatten. Eine Möglichkeit, diesen Zustand zu ändern, besteht darin, die Lehrkräfte zu regelmäßigem Kontakt mit ihren Schüler*innen anzuweisen. In der Tat wünschen sich die Deutschen eine deutlich intensivere Betreuung: Drei Viertel der Befragten (78%) sind (sehr oder eher) dafür, dass alle Lehrer*innen angewiesen werden, während der Corona-bedingten Schulschließung täglich Kontakt mit ihren Schüler*innen zu halten (vgl. Abb. 14).

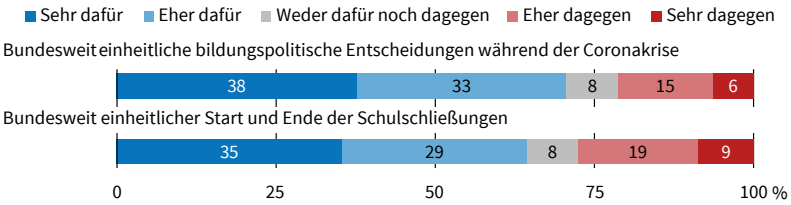
Unsere Ergebnisse zeigen auch, dass Online-Unterricht für die allermeisten Schüler*innen nur selten stattgefunden hat. Demgegenüber findet sich eine klare Mehrheit für eine Verpflichtung zu verstärktem Einsatz von Online-Unterricht: 79% der Deutschen sprechen sich dafür aus, dass alle Schulen verpflichtend auf Online-Unterricht umstellen, wenn durch eine Corona-bedingte Schulschließung der Unterricht länger als eine Woche ausfällt.

Auch weitere begleitende Maßnahmen zur verbesserten Realisierung von Schulunterricht über digitale Medien finden deutliche Zustimmung. Eine große Mehrheit von 87% ist dafür, dass alle Lehrer*innen verpflichtet werden, sich zum Thema Online-Unterricht fortzubilden. Für den Vorschlag, dass der Staat alle Schüler*innen während der Corona-bedingten Schulschließungen mit einem eigenen Laptop ausstattet, um an Online-Unterricht teilnehmen zu können, spricht sich nur eine knappe Mehrheit von 51% aus. Mit 81% fällt die Zustimmung aber wesentlich größer aus, wenn der Vorschlag der staatlichen Bereitstellung von Laptops auf diejenigen Schüler*innen beschränkt wird, deren Familien sich die technische Ausstattung nicht leisten können.

Viel diskutiert wurde auch, wie während der Coronakise Entscheidungen über die Versetzung von Schüler*innen in die nächste Klassenstufe getroffen werden sollten. Auch wenn sich die Regelungen zwischen den Bundesländern unterscheiden, werden in den meisten Bundesländern Corona-bedingt alle Schüler*innen zunächst unabhängig von ihren Leistungen in die nächste Klassenstufe versetzt. Die Meinung der Deutschen zu diesem Thema ist geteilt: 49% sprechen sich dafür aus, dass im Corona-Schuljahr alle Schüler*innen unabhängig von ihren Leistungen ins nächste Schuljahr versetzt werden, 39% sind dagegen. Gleichzeitig sprechen sich 55% der Befragten dafür aus, dass bei längeren Schulschließungen leistungsschwache Schüler*innen das Schuljahr wiederholen, 30% sind dagegen.

Abb. 13

Sind die Deutschen für bundesweit einheitliche Bildungspolitik während Corona?
Große Mehrheit für bundesweit einheitliche Entscheidungen



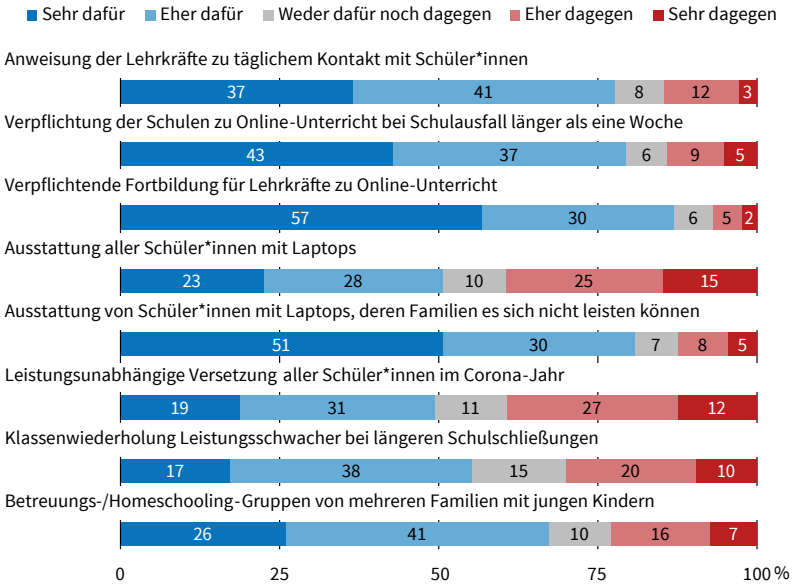
Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Laut Grundgesetz ist Bildung in Deutschland Ländersache, die wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen werden also von den Landesregierungen getroffen. Sind Sie dafür oder dagegen, dass bildungspolitische Entscheidungen während der Coronakrise stattdessen grundsätzlich bundesweit einheitlich von der Bundesregierung getroffen werden?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass Start und Ende von Schulschließungen während der Coronakrise bundesweit einheitlich beschlossen werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 14

Welche schulischen Maßnahmen befürworten die Deutschen während Corona?
Große Zustimmung zu Verpflichtung zu täglichem Lehrer-Schüler-Kontakt und Online-Unterricht



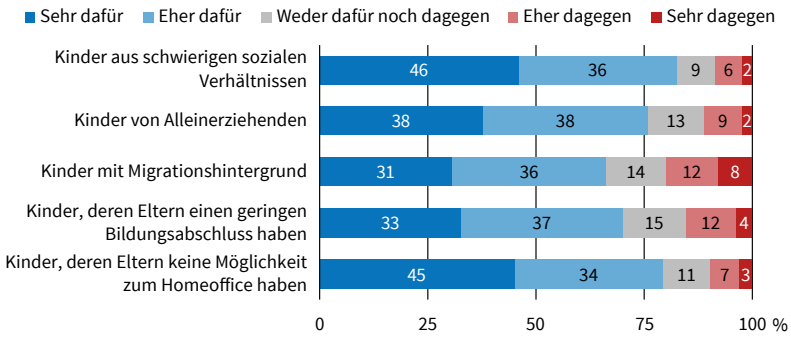
Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Lehrer*innen angewiesen werden, während der Corona-bedingten Schulschließung täglich Kontakt mit ihren Schüler*innen zu halten?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Schulen verpflichtend auf Online-Unterricht umstellen, wenn durch eine Corona-bedingte Schulschließung der Unterricht länger als eine Woche ausfällt?
Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Lehrer*innen verpflichtet werden, sich zum Thema Online-Unterricht fortzubilden?
Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat während der Corona-bedingten Schulschließungen Schüler*innen mit einem eigenen Laptop ausstattet, um an Online-Unterricht teilnehmen zu können? Bitte denken Sie daran, dass die Ausgaben durch Steuern finanziert werden müssen.
Kategorien: Alle Schüler*innen; Schüler*innen, deren Familien sich die technische Ausstattung nicht leisten können.
Frage 5 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass im Corona-Schuljahr jede*r Schüler*in unabhängig von seinen/ihren Leistungen ins nächste Schuljahr versetzt wird?
Frage 6 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass bei längeren Schulschließungen leistungsschwache Schüler*innen das Schuljahr wiederholen?
Frage 7 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass es bei Schulschließungen für Familien mit jungen Kindern trotz möglicher Kontaktsperren erlaubt sein sollte, sich mit zwei bis drei weiteren Familien in festen (nicht wechselnden) Gruppen zusammenzutun, um sich bei der Betreuung und beim Lernen zu Hause („Homeschooling“) abzuwechseln?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

Abb. 15

Sollten die Lehrkräfte bestimmte Kinder intensiver betreuen?
Große Mehrheit für intensivere Betreuung von benachteiligten Kindern



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass Lehrer*innen während Schulschließungen Kinder aus folgenden Gruppen intensiver betreuen (z.B. durch häufigere Kontaktaufnahme)?
Kategorien: Kinder aus schwierigen sozialen Verhältnissen; Kinder von Alleinerziehenden; Kinder mit Migrationshintergrund; Kinder, deren Eltern einen geringen Bildungsabschluss haben; Kinder, deren Eltern keine Möglichkeit haben, zu Hause („im Homeoffice“) zu arbeiten.

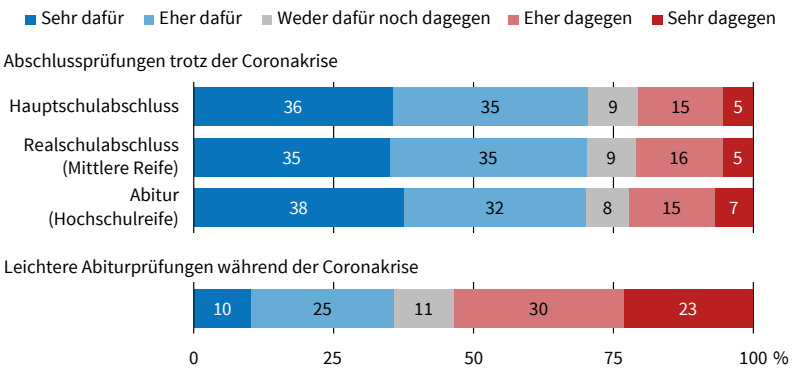
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Eindeutiger ist wiederum die Meinung der Deutschen zu einem Vorschlag zu gemeinsamem Home-Schooling: Eine deutliche Mehrheit von 67% spricht sich dafür aus, dass es Familien mit jungen Kindern bei Schulschließungen trotz möglicher Kontaktsperren erlaubt sein sollte, sich mit zwei bis drei weiteren Familien in festen (nicht wechselnden) Gruppen zusammentun, um sich bei der Betreuung und beim Lernen zu Hause abzuwechseln. Nur 23% sind gegen diesen Vorschlag.

Obwohl die Schulschließungen alle Schüler*innen betreffen, ist – nicht zuletzt aufgrund unserer oben berichteten Ergebnisse – zu erwarten, dass der Lernerfolg benachteiligter Gruppen besonders stark beeinträchtigt werden könnte. Daher stellt sich die Frage, ob Schüler*innen aus diesen Gruppen während der Schulschließungen von ihren Lehrkräften besonders intensiv betreut werden sollten. Große Mehrheiten der deutschen Bevölkerung sprechen sich dafür aus, dass Kinder aus schwierigen sozialen Verhältnissen (83%), Kinder von Alleinerziehenden (76%), Kinder mit Migrationshintergrund (66%), Kinder von Eltern mit niedrigem Bildungsabschluss (70%) sowie Kinder, deren Eltern keine Möglichkeit haben, im Homeoffice zu arbeiten (79%), von ihren Lehrer*innen in der Zeit der Schulschließungen intensiver betreut werden (vgl. Abb. 15).

Abb. 16

Wie sollten Abschlussprüfungen während Corona gehandhabt werden?
Klare Mehrheit für Durchführung der Prüfungen, Mehrheit gegen leichtere Abiturprüfungen



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass trotz Corona-bedingter Schulschließungen die folgenden Abschlussprüfungen stattfinden?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass in diesem Jahr aufgrund der Coronakrise leichtere Abiturprüfungen gestellt werden als in den vergangenen Jahren?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Während letztendlich in allen Bundesländern Abschlussprüfungen stattgefunden haben, wurde die Frage, ob die Prüfungen während der Coronakrise stattfinden sollten, teilweise kontrovers diskutiert. Die Durchführung der Abschlussprüfungen stößt in der Bevölkerung auf breite Zustimmung: Jeweils 70%–71% sprechen sich dafür aus, dass die Prüfungen zum Hauptschulabschluss, zum Realschulabschluss und zum Abitur trotz der Corona-bedingten Beeinträchtigungen stattfinden, nur 21%–22% sind dagegen (vgl. Abb. 16). Mehrheitlich spricht sich die Bevölkerung auch gegen ein Absenken der Prüfungsstandards im Abitur aus: 53% sind dagegen, dass in diesem Jahr aufgrund der Coronakrise leichtere Abiturprüfungen gestellt werden als in den vergangenen Jahren, 36% sind dafür.

Insgesamt zeigt sich somit in der deutschen Bevölkerung ein differenziertes Bild zur Bewertung schulpolitischer Maßnahmen während der Coronakrise. Die Deutschen unterstützen mehrheitlich den getroffenen Beschluss zur Schließung der Schulen, wünschen sich gleichzeitig aber während der Krisenzeiten bundesweit einheitliche bildungspolitische Entscheidungen. Verpflichtungen zu täglichen Lehrer-Schüler-Kontakten und zu Online-Unterricht finden sehr große Zustimmung. Auch für eine intensivere Betreuung von benachteiligten Schüler*innen und für die Durchführung der Abschlussprüfungen sprechen sich die meisten Deutschen aus. Geteilter sind die Meinungen zur Versetzung der Schüler*innen im Corona-Jahr.

Maßnahmen zur Reduzierung des Ansteckungsrisikos in der Schule

Neben verschiedenen Möglichkeiten, den Schulbetrieb während der Schulschließungen aufrechtzuerhalten, werden auch Maßnahmen zur Minimierung des Ansteckungsrisikos in der Schule diskutiert. Einige Maßnahmen zielen darauf ab, die Anzahl der Personen, die sich bei der Wiedereröffnung gleichzeitig in der Schule aufhalten, gering zu halten. Dabei sind sich die Deutschen uneins darüber, für welche Schüler*innen die Schulen nach den Schließungen als erstes wieder öffnen sollten. 46% möchten, dass sie für alle Schüler*innen auf einmal geöffnet werden (vgl. Abb. 17). 49% sprechen sich dafür aus, die Schulen als erstes nur für die ältesten Klassen zu öffnen. Eine knappe Mehrheit von 55% ist dafür, dass zunächst im wöchentlichen Wechsel immer nur halbe Klassen unterrichtet werden sollten. Der Vorschlag, dass die Schulen einen Vormit-

tags-Nachmittags-Schichtbetrieb einführen sollten, findet ebenfalls eine knappe Mehrheit von 52%. Eine deutliche Mehrheit von 77% spricht sich schließlich dafür aus, dass die Pausen nicht gleichzeitig stattfinden sollten, sondern einzeln für jede Jahrgangsstufe über den Vormittag verteilt werden.

Ein ähnlich differenziertes Meinungsbild ergibt sich für Maßnahmen, die direkt auf den Schutz von Schüler*innen und Lehrkräften in der Schule abzielen. Eine Mehrheit von 59% spricht sich für eine Schutzmaskenpflicht für Schüler*innen aus (vgl. Abb. 18). 58% befürworten regelmäßige Corona-Tests aller Schüler*innen. 55% sprechen sich für Fiebermessen vor Betreten der Schule aus. Hingegen lehnen die Deutschen den Vorschlag, Handy-Tracking an Schulen einzuführen, mehrheitlich (56%) ab. Eine Schutzmaskenpflicht für Lehrkräfte befürworten 62%. Die Meinung zur Verwendung von Plexiglasscheiben zum Schutz der Lehrkräfte ist gespalten (43% dafür, 46% dagegen). Die Freistellung aller Lehrkräfte aus Risikogruppen befürworten 58% der Deutschen.

Während die Deutschen also viele Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsrisikos – mit Ausnahme des Handy-Trackings – mehrheitlich unterstützen, sind die Mehrheiten doch häufig eher knapp. Dieses differenzierte Meinungsbild ohne klare Mehrheiten legt nahe, dass die Entscheidung über viele dieser Maßnahmen politisch schwierig sein dürfte.

Um abschließend ein allgemeines Meinungsbild zur Schulpolitik während der Coronakrise zu erfassen, haben wir die Befragten gebeten zu benoten, wie gut die Politik auf die Bedürfnisse von Schüler*innen, Eltern und Lehrer*innen eingegangen ist. Dabei fällt das Urteil der Deutschen allenfalls mittelmäßig aus: 44%, 41% bzw. 45% beurteilen den Umgang mit Schüler*innen, Eltern bzw. Lehrkräften mit der Schulnote 3 (vgl. Abb. 19). Nur jeweils 24%, 22% bzw. 29% vergeben die Noten 1 oder 2. Noch schlechter fällt die Benotung für den Umgang mit sozial benachteiligten Gruppen aus: Über die Hälfte vergeben die Noten 4 oder 5–6 für den Umgang mit Schüler*innen und Eltern aus schwierigen sozialen Verhältnissen (52% bzw. 51%). Nur 15% bzw. 16% vergeben dafür die Note 1 oder 2. Gerade im Vergleich mit der ansonsten relativ stark ausgeprägten Zufriedenheit mit der Politik während der Coronakrise insgesamt zeigt sich also eher Unzufriedenheit mit der Schulpolitik, insbesondere beim Eingehen auf die Bedürfnisse benachteiligter Gruppen.

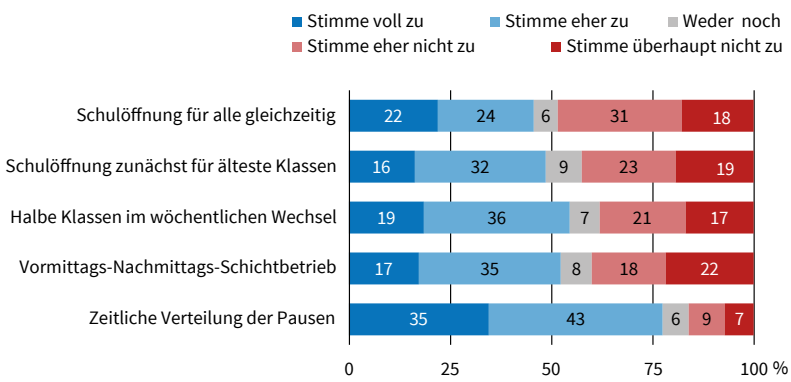
Maßnahmen in anderen Bildungsbereichen

Die Corona-Pandemie hat nicht nur die Schulen betroffen, sondern auch alle anderen Bildungsbereiche wie den frühkindlichen Bereich, die Universitäten und die Weiterbildung im Erwachsenenalter. So wurden mit den Schulen auch die Kinderkrippen und Kindergärten weitestgehend geschlossen. Eine klare Mehrheit von 72% ist (sehr oder eher) dafür,

Abb. 17

Wie sollten die Schulen nach den Schließungen wieder öffnen?

Mehrheit für zeitlich versetzte Pausen, gespaltenes Meinungsbild zur Art der Wiedereröffnung



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Es werden verschiedene Maßnahmen diskutiert, um das Ansteckungsrisiko bei der Wiedereröffnung von Schulen möglichst gering zu halten. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Maßnahmen für die Zeit nach den Schulschließungen zu?
Kategorien: Die Schulen sollten für alle Schüler*innen auf einmal wieder geöffnet werden; Die Schulen sollten zunächst nur für die ältesten Klassen geöffnet werden; Zunächst sollten im wöchentlichen Wechsel immer nur halbe Klassen unterrichtet werden; Die Schulen sollten einen Vormittags-Nachmittags-Schichtbetrieb einführen; Die Pausen sollten nicht gleichzeitig stattfinden, sondern einzeln für jede Jahrgangsstufe über den Vormittag verteilt werden.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

dass der Staat die Gebühren für diese Einrichtungen übernimmt, solange sie Corona-bedingt geschlossen sind (vgl. Abb. 20).

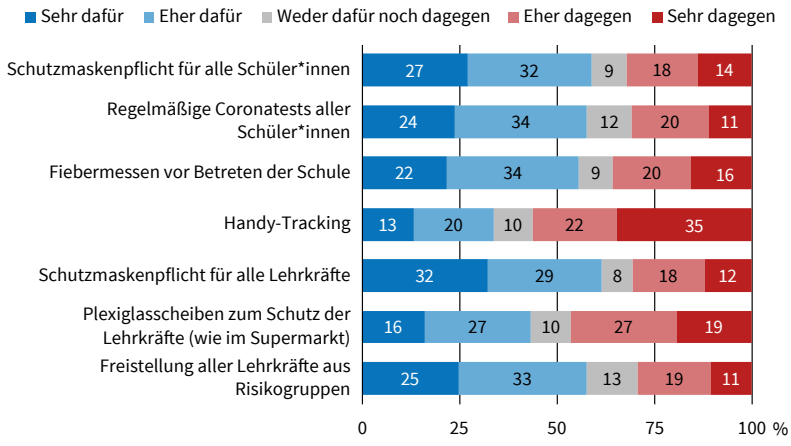
Corona hat auch deutliche Auswirkungen auf den Hochschulbereich. So wurde die Präsenzlehre an den Universitäten zum Großteil eingestellt. In diesem Zusammenhang sind 65% der Deutschen dagegen, dass das Lehrangebot während der Universitätsschließungen komplett ausfällt. Stattdessen sprechen sich über drei Viertel der Befragten (77%) dafür aus, dass das Lehrangebot der Universitäten komplett online stattfinden sollte.

Im Weiterbildungsbereich haben einige Privatanbieter mit Beginn der Coronakrise ihre sonst ge-

Abb. 18

Welche Maßnahmen für geringeres Ansteckungsrisiko befürworten die Deutschen?

Mehrheiten für Schutzmaskenpflicht und regelmäßige Tests, aber gegen Handy-Tracking



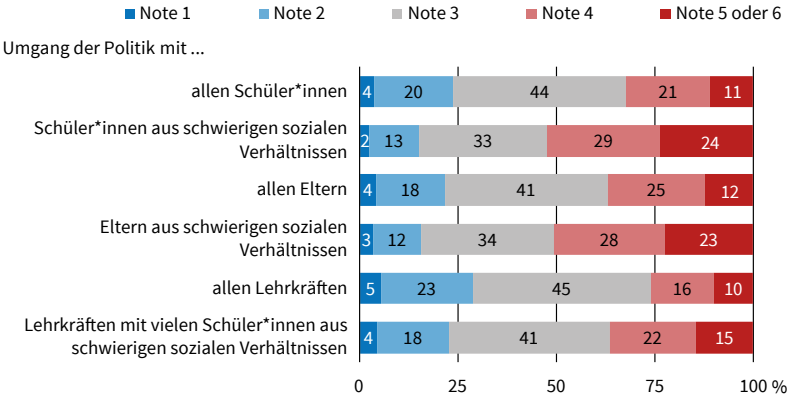
Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Es werden verschiedene Maßnahmen diskutiert, um das Ansteckungsrisiko bei der Wiedereröffnung von Schulen möglichst gering zu halten. Sind Sie dafür oder dagegen, dass folgende Maßnahmen bei der Öffnung der Schulen beachtet werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Abb. 19

Wie benoten die Deutschen die Schulpolitik während Corona?

Benotung insgesamt nur mittelmäßig, für Umgang mit sozial benachteiligten Familien eher schlecht



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Die Corona-bedingten Schulschließungen können die unterschiedlichsten Auswirkungen auf Schüler*innen, Eltern und Lehrkräfte haben. Welche Schulnote würden Sie der Politik dafür geben, wie gut sie auf die Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen in dieser Zeit eingeht bzw. eingegangen ist?
Kategorien: Schulnote für Umgang mit: allen Schüler*innen; Schüler*innen aus schwierigen sozialen Verhältnissen; allen Eltern; Eltern aus schwierigen sozialen Verhältnissen; allen Lehrkräften; Lehrkräften an Schulen mit vielen Schüler*innen aus schwierigen sozialen Verhältnissen.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

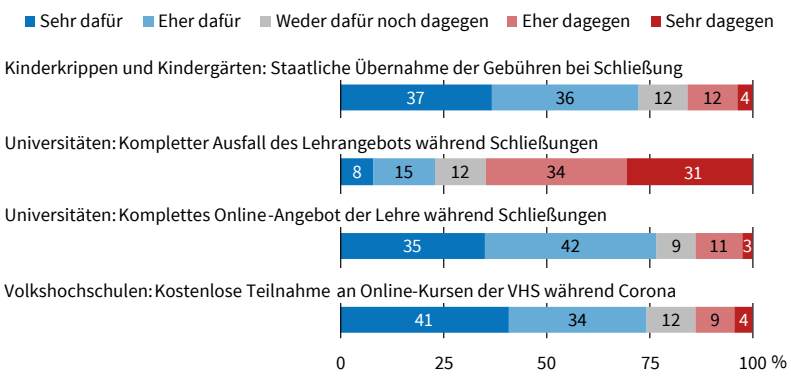
bührenpflichtigen Online-Kurse einem breiteren Publikum kostenlos zur Verfügung gestellt. Die Mehrheit der Deutschen befürwortet ein solches Vorgehen auch für die Volkshochschulen: 74% sprechen sich dafür aus, dass alle Bürger*innen während der Coronakrise kostenlos an Online-Kursen der Volkshochschulen teilnehmen können.

Insgesamt sprechen sich die Deutschen also auch im nicht-schulischen Bildungsbereich deutlich für Online-Bildungsangebote aus und befürworten zudem weitgehende Gebührenbefreiungen.

Abb. 20

Welche Maßnahmen befürworten die Deutschen in anderen Bildungsbereichen?

Deutliche Mehrheiten für Online-Bildungsangebote und Gebührenbefreiung



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat die Gebühren für Kinderkrippen und Kindergärten übernimmt, während diese Einrichtungen Corona-bedingt geschlossen sind? Bitte denken Sie daran, dass die Ausgaben durch Steuern finanziert werden müssen.
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass während der Corona-bedingten Universitätsschließungen das Lehrangebot an Universitäten komplett ausfällt?
Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass während der Corona-bedingten Universitätsschließungen das Lehrangebot an Universitäten komplett online stattfindet?
Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Bürger*innen während der Corona-Krise kostenlos an Online-Kursen der Volkshochschulen teilnehmen können?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

ZUSAMMENFASSUNG

Die Corona-Pandemie stellt das Bildungssystem vor völlig neue Herausforderungen. Aufgrund fehlender Erfahrungswerte und der beschränkten aktuellen Datenlage ist das Ausmaß der Corona-bedingten Lernausfälle bislang kaum abzuschätzen. Ebenso ist kaum bekannt, welche bildungspolitischen Maßnahmen in Pandemiezeiten mehrheitsfähig sind. Um zur Schließung dieser Wissenslücken beizutragen, haben wir im Juni 2020 eine Stichprobe von über 1 000 Eltern von Schulkindern sowie eine repräsentative Stichprobe der Erwachsenen in Deutschland befragt. Die Ergebnisse geben erstmals umfassend Einblick in die Lernumwelten der Schulkinder und die Mehrheitsfähigkeit bildungspolitischer Maßnahmen während der Coronakrise in Deutschland.

Die Corona-bedingten Schulschließungen haben zu einer deutlichen Verringerung der Lernzeit geführt. So hat sich die Zeit, die Schulkinder mit schulischen Aktivitäten (Schulbesuch oder Lernen für die Schule) verbracht haben, von täglich 7,4 Stunden vor Corona auf 3,6 Stunden während Corona halbiert. Die freigewordene Zeit wurde nur in geringem Maße für zusätzliche entwicklungsförderliche Tätigkeiten wie Lesen, Musizieren oder Bewegung genutzt. Stattdessen haben die Schüler*innen vor allem mehr Zeit mit passiven Tätigkeiten wie Fernsehen, Computer- und Handyspielen oder sozialen Medien verbracht. Die tägliche Stundenzahl dieser Aktivitäten stieg von 4,0 vor Corona auf 5,2 während Corona. Nicht-Akademikerkinder und leistungsschwächere Schüler*innen verbrachten während der Schulschließungen besonders viel Zeit mit diesen Tätigkeiten, was befürchten lässt, dass die Coronakrise die Bildungsungleichheit in Deutschland verstärkt.

Eltern haben die mit ihrem jüngsten Schulkind gemeinsam verbrachte Lernzeit zu Hause von einer halben Stunde vor Corona auf gut eine Stunde während Corona ausgeweitet. Rund zwei Drittel der Eltern gehen davon aus, dass ihr Kind während der Schulschließungen viel weniger gelernt hat. Insgesamt geben sie aber an, dass ihre Familie mit der Situation während der Schulschließungen gut klargekommen ist, und bewerten das Lernumfeld zu Hause positiv. Allerdings berichtet auch ein gutes Drittel der Eltern von großen psychischen Belastungen für sich und ihr Kind, und ein gutes Viertel gibt an, häufiger gestritten zu haben.

Die Schulen konnten den Unterricht während der Schulschließungen nur in geringem Maße weiterführen. Obwohl die heutzutage weit verbreiteten digitalen Kommunikationsmöglichkeiten Online-Unterricht prinzipiell ermöglichen würden, wurde über die Hälfte der Schulkinder seltener als einmal pro Woche online unterrichtet. Noch seltener kam es zu individuellen Gesprächen zwischen Schüler*innen und Lehrkräften. Die häufigste schulische Lehraktivität während der Schulschließungen war die Bereitstellung von zu bear-

beitenden Aufgabenblättern. Auch bei den Aktivitäten der Schulen zeigt sich, dass Nicht-Akademikerkinder und leistungsschwächere Schüler*innen während der Corona-Zeit deutlich weniger beschult wurden.

Die deutsche Gesamtbevölkerung unterstützt verschiedene Maßnahmen, die helfen können, den Lernverlust durch die Schulschließungen möglichst gering zu halten. So spricht sich eine große Mehrheit dafür aus, Lehrkräfte während der Corona-bedingten Schulschließungen anzuweisen, täglich Kontakt mit ihren Schüler*innen zu halten. Ebenfalls finden sich deutliche Mehrheiten für die Vorschläge, dass Schulen bei Schulschließungen verpflichtend auf Online-Unterricht umstellen müssen, dass Lehrkräfte sich zum Thema Online-Unterricht fortbilden müssen und dass Schüler*innen, deren Familien sich die technische Ausstattung nicht leisten können, mit Laptops ausgestattet werden. Auch die intensivere Betreuung von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen während der Schulschließungen wird von klaren Mehrheiten befürwortet. Weniger einig sind sich die Deutschen darüber, welche Infektionsschutzmaßnahmen in Schulen nach den Schulöffnungen ergriffen werden sollen, aber auch hier finden sich Mehrheiten für verschiedene Vorschläge.

Die Folgekosten ausbleibenden Lernens sind immens. Die bildungsökonomische Forschung legt nahe, dass es zu Einbußen im späteren Erwerbseinkommen in Höhe von 3–4% kommen könnte, wenn aufgrund der Schulschließungen die Kompetenzentwicklung von einem Drittel Schuljahr ausbleibt (vgl. Wößmann 2020). Das Ausmaß dieser volkswirtschaftlichen Kosten gibt unseren Befunden zum umfangreichen Rückgang der Lernzeiten besonderes Gewicht. Die Erkenntnisse, welche bildungspolitischen Maßnahmen zum Umgang mit der Corona-Pandemie mehrheitsfähig sind, können die Diskussion über die für eine Eindämmung der Lernverluste umzusetzenden Maßnahmen befördern und als bildungspolitischer Wegweiser für mögliche zukünftige Schulschließungen dienen.

LITERATUR

Anger, S., S. Bernhard, H. Dietrich, A. Lerche, A. Patzina, M. Sandner und C. Toussaint (2020), »Schulschließungen wegen Corona: Regelmäßiger Kontakt zur Schule kann die schulischen Aktivitäten der Jugendlichen erhöhen«, *IAB Forum,* verfügbar unter: https://www.iab-forum.de/schulschliessungen-wegen-corona-regelmassiger-kontakt-zur-schule-kann-die-schulischen-aktivitaten-der-jugendlichen-erhohen, aufgerufen am 24. April 2020.

Björklund, A. und K. G. Salvanes (2011), »Education and Family Background: Mechanisms and Policies«, in: E. A. Hanushek, S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education,* Vol. 3, North Holland, Amsterdam, 201–247.

Chetty, R., J. N. Friedman, N. Hendren, M. Stepner und das Opportunity Insights Team (2020), »How Did COVID-19 and Stabilization Policies Affect Spending and Employment? A New Real-Time Economic Tracker Based on Private Sector Data«, verfügbar unter: https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2020/05/tracker_paper.pdf, aufgerufen am 22. Juli 2020.

Danzer, A. M., N. Danzer, C. Felfe de Ormeno, C. K. Spieß, S. Wiederhold und L. Wößmann (2020), »Bildung ermöglichen! Unterricht und frühkindliches Lernen trotz teilgeschlossener Schulen und Kitas«, Bildungsökonomischer Aufruf, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/2020_05_04_Wößmann_et_al.pdf, aufgerufen am 24. Juli 2020.

Das, A. und E. O. Laumann (2010), »How to Get Valid Answers from Survey Questions: What We Learned from Asking about Sexual Behavior and the Measurement of Sexuality«, in: G. Walford und E. Tucker (Hrsg.), *The Sage Handbook of Measurement,* Sage Publications, London, 9–26.

Grewenig, E., P. Lergetporer, L. Simon, K. Werner und L. Wößmann (2018), »Can Online Surveys Represent the Entire Population?«, CESifo Working Paper 7222. CESifo, München.

Robert Bosch Stiftung (2020), »Das Deutsche Schulbarometer Spezial Corona-Krise«, verfügbar unter: https://deutsches-schulportal.de/unterricht/das-deutsche-schulbarometer-spezial-corona-krise, aufgerufen am 26. April 2020.

UNESCO (2020), »COVID-19 Impact on Education«, verfügbar unter: https://en.unesco.org/covid19/educationresponse, aufgerufen am 25. Juli 2020.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (2020), »Psychische Gesundheit von Kindern hat sich während der Corona-Pandemie verschlechtert«, verfügbar unter: https://www.uke.de/allgemein/presse/pressemitteilungen/detailseite_96962.html, aufgerufen am 25. Juli 2020.

Vodafone Stiftung Deutschland (2020), »Unter Druck: Die Situation von Eltern und ihren schulpflichtigen Kindern während der Schulschließungen«, verfügbar unter: http://docs.dpaq.de/16200-studie_vsd_elternbefragung.pdf, aufgerufen am 9. Mai 2020.

Wößmann, L. (2020), »Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 38–44.

Wößmann, L., P. Lergetporer, E. Grewenig, S. Kersten, F. Kugler und K. Werner (2019), »Was die Deutschen über Bildungsungleichheit denken – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2019«, *ifo Schnelldienst* 72(17), 27–41.

Zimmermann, F. (2020), »The Dynamics of Motivated Beliefs«, *American Economic Review* 110(2), 337–361.

Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Vera Freundl, Elisabeth Grewenig und *Katharina Werner**

Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020

IN KÜRZE

Dass in Deutschland die Bundesländer für die Bildungspolitik zuständig sind, führt regelmäßig zu Debatten über mangelnde Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit in der Bildung. Das ifo Bildungsbarometer 2020, unsere jährliche repräsentative Meinungsumfrage, hat die Meinung von über 10 000 Erwachsenen zum Themenfeld Bildungsföderalismus erhoben. Die Mehrheit der Deutschen (60%) spricht sich dafür aus, dass die wichtigsten bildungspolitischen Entscheidungen vom Bund und nicht von den Ländern getroffen werden. Auch in der Finanzierung der Bildung wünschen sich die Befragten mehr Engagement des Bundes. Im Schulsystem wird die Zuständigkeit für Rahmenregelungen wie Lehrpläne mehrheitlich beim Bund gesehen, während die Schulen selbst für die Auswahl der Lehrkräfte und die Verwendung der Mittel zuständig sein sollten. 70% der Deutschen befürworten die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates, 83% einen Bildungsstaatsvertrag mit verbindlichen Vorgaben. Einer überwältigenden Mehrheit von 88% ist die Vergleichbarkeit von Schülerleistungen zwischen den Bundesländern wichtig. Dementsprechend unterstützen klare Mehrheiten Reformvorschläge wie die regelmäßige Erhebung von Schülerleistungen für Ländervergleiche (76%), notenrelevante einheitliche Vergleichstests (69%), deutschlandweit einheitliche Lehrpläne für die gymnasiale Oberstufe (88%) und ein Gemeinsames Kernabitur (84%). Befragte aus Ländern mit guten Schülerleistungen sind mit der Bildungspolitik ihres Landes mehrheitlich zufrieden, jene aus Ländern mit schlechten Leistungen sind mehrheitlich unzufrieden. Diese Unterschiede verstärken sich, wenn die Befragten über die tatsächlichen Leistungen in ihrem Land informiert werden.

Bildung ist in Deutschland Ländersache. Laut Grundgesetz sind die Bundesländer sowohl für die Gestaltung und Ausführung von Bildungsgesetzen als auch für die Finanzierung ihres Bildungssystems verantwortlich.[1] Dementsprechend vielfältig ist die deutsche Bildungslandschaft: Die Bundesländer unterscheiden sich etwa darin, welche Lehrpläne gelten, wie die Schularten im weiterführenden Schulbereich organisiert sind, wie lange die Gymnasialzeit dauert (G8/G9), wie die Abschlussprüfungen gestaltet sind oder wie die Schüler*innen in Vergleichstests abschneiden.

Aktuell werden verschiedene Initiativen diskutiert, die zu mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im deutschen Bildungssystem beitragen sollen. So hatten sich die Regierungsparteien des Bundes in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag auf die Einrichtung eines »Nationalen Bildungsrates« verständigt, der »Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen« vorlegen sollte. Nach langen Vorbereitungen und Verhandlungen scheiterte der Vorschlag schlussendlich am Widerstand der Länder Bayern und Baden-Württemberg. Gleichzeitig arbeitet die Kultusministerkonferenz (KMK) am Entwurf eines Bildungsabkommens, das in Form eines Staatsvertrags oder zumindest einer Ländervereinbarung zu mehr Vergleichbarkeit im Rahmen des Bildungsföderalismus führen soll.

Einerseits wird die Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme der Bundesländer in der öffentlichen Debatte oft als Nachteil angesehen. Eltern in Ländern mit schwächeren Ergebnissen würden zumeist gerne von der höheren Qualität der anderen Länder profitieren. Es wird häufig als unfair erachtet, wenn Kinder nicht überall die gleiche Chance auf qualitativ hochwertige Bildung haben. Neben Themen wie der mangelnden Vergleichbarkeit von Abiturabschlüs-

* Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Sonderforschungsbereich Transregio 190) für die finanzielle Unterstützung, dem Wissenschaftlichen Beirat des ifo Bildungsbarometers – Marius Busemeyer, Olaf Köller, Dorothea Kübler, Nele McElvany, Natalja Menold, Beatrice Rammstedt und Guido Schwerdt – und den Kolleg*innen im ifo Zentrum für Bildungsökonomik für Anmerkungen zum Fragebogen, Franziska Kugler für ihre Mitarbeit am Projekt sowie Nils Bühler und Adrian Steinbrecher von Respondi für die hervorragende Zusammenarbeit bei der Durchführung der Meinungsumfrage.

[1] Auf Basis des 2006 eingeführten Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern waren dem Bund bis vor kurzem Finanzhilfen im Bildungsbereich weitestgehend untersagt. Im vergangenen Jahr haben sich Bund und Länder auf eine Grundgesetzänderung geeinigt, die den Bund berechtigt, die Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanziell zu unterstützen (vgl. etwa Lenk et al. 2019).

sen – und der damit einhergehenden Empfindung einer mangelnden Fairness bei der Studienplatzvergabe – bemängeln viele auch, dass es wegen der bundeslandspezifischen Regularien für Familien mit schulpflichtigen Kindern oft schwer ist, in ein anderes Bundesland umzuziehen. Aufgrund der fehlenden bundesweiten Zuständigkeit kommt zudem die Funktion der nationalen Medien, neben der Diskussion gesellschaftlich wichtiger Herausforderungen auch politische Verantwortlichkeit einzufordern, bei Bildungsthemen häufig weniger zum Tragen als in anderen Themenbereichen. Dies erschwert es den Wähler*innen, gemeinsame bildungspolitische Forderungen bundesweit zu koordinieren und geltend zu machen. Besonders deutlich wurde die Uneinheitlichkeit des Bildungssystems beim Umgang mit der Coronakrise, in der die unterschiedlichen Regelungen der Länder und das zum Teil unkoordiniert erscheinende Vorgehen der Kultusminister*innen bei den Schulschließungen wiederholt kritisiert wurden.

Andererseits birgt die föderale Organisation der Bildungspolitik auch Chancen. Landespolitiker können in ihren Bundesländern gezielt spezifische Probleme adressieren und passgenauere Lösungen für regionale Herausforderungen konzipieren. Gleichzeitig erlaubt die dezentrale Entscheidungskompetenz der Bundesländer, dass unterschiedliche Lösungswege für bildungspolitische Ziele – wie die Verringerung des Fachkräftemangels oder der Bildungsungleichheit – erprobt werden können. Konzepte, die sich in einem Bundesland als erfolgreich erweisen, können anschließend von anderen Ländern übernommen werden. Die Wähler*innen können die Bildungspolitik ihres Landes innerhalb Deutschlands vergleichen und diese Information in die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen einfließen lassen. Bei Vergleichbarkeit der erzielten Ergebnisse entsteht so ein Wettbewerb der Ideen anhand von Vergleichsmaßstäben, der Politiker*innen Anreize bietet, in ihrem Bundesland erfolgreiche Bildungspolitik umzusetzen.[2] In Deutschland sind die Möglichkeiten für Bundesländervergleiche von Schülerleistungsdaten allerdings beschränkt, so dass die Potenziale eines bildungspolitischen Systemwettbewerbs

[2] Dieses Konzept der sogenannten Yardstick Competition (Shleifer 1985) wurde in der ökonomischen Forschung von Besley und Case (1995) auf die Situation der Gebietskörperschaften übertragen. Bereits Oates (1972) wies in seiner klassischen Theorie des Fiskalföderalismus darauf hin, dass Dezentralisierung dann förderlich ist, wenn Gebietskörperschaften voneinander lernen können.

METHODIK DER BEFRAGUNG

Die Befragung für das ifo Bildungsbarometer 2020 wurde durch das Befragungsinstitut Respondi vom 3. Juni bis zum 1. Juli 2020 unter 10 338 Erwachsenen zwischen 18 und 69 Jahren durchgeführt. Die Stichprobe wurde mit Hilfe sogenannter »Online-Access-Panels« gezogen. Eine ausführliche Analyse der Befragungsmodi in einer früheren Welle des ifo Bildungsbarometers hat ergeben, dass Online-Befragungen prinzipiell ein repräsentatives Meinungsbild der deutschen Gesamtbevölkerung zu bildungspolitischen Themen abbilden können (vgl. Grewenig et al. 2018). Zur Sicherstellung der Repräsentativität wurde die Stichprobe nach festgelegten Quoten gezogen und unter Bezugnahme auf die amtliche Statistik für die deutsche Bevölkerung zwischen 18 und 69 Jahren nach Alter, Geschlecht, Bundesland, Schulabschluss, Gemeindegrößenklasse und Erwerbsstatuts gewichtet.

Wie sicher von den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage auf die Gesamtbevölkerung geschlossen werden kann, lässt sich statistisch berechnen. Der Fehlerbereich liegt aufgrund der großen Beobachtungszahl bei Fragen, die der gesamten Stichprobe von mehr als 10 000 Befragten gestellt wurden, nur zwischen 0,5 und 1 Prozentpunkten. Zum Beispiel läge bei einer Frage, der 50% der Befragten zustimmen, der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% zwischen 49% und 51%. Um ein möglichst breites Fragenspektrum abdecken zu können, wurden viele der hier berichteten Fragen jeweils zufällig ausgewählten Teilgruppen gestellt. In den kleineren Teilgruppen ist der Fehlerbereich etwas größer – beispielsweise 2–3 Prozentpunkte bei Fragen, die von 1 000 Befragten beantwortet werden.

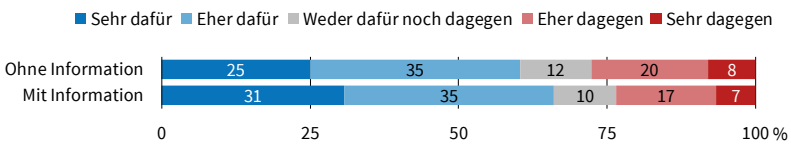
Teilnehmer*innen, die einzelne Fragen nicht beantwortet haben, werden in den Ergebnissen für diese Fragen nicht berücksichtigt. Dies kommt bei den hier berichteten Meinungsfragen allerdings äußerst selten vor: Bei keiner Frage liegt der Anteil der fehlenden Antworten über 1%. Der Übersichtlichkeit halber zeigen wir die Antwortkategorien bei allen Fragen in ihrer natürlichen Reihung, also beispielsweise »sehr dafür«, »eher dafür«, »weder dafür noch dagegen«, »eher dagegen« und »sehr dagegen«. Um einer möglichen Tendenz der Befragten zur mittleren Kategorie entgegenzuwirken, wurde die neutrale Kategorie in der Befragung aber jeweils als letzte Möglichkeit genannt.

Im vorliegenden Text und in den Abbildungen werden Prozentwerte berichtet, die auf den jeweils nächsten Prozentpunkt gerundet sind. Aufgrund der Rundungen kann die Summe der berichteten Prozentanteile von 100 abweichen. Ebenso kann die tatsächliche Summe mehrerer Anteile leicht von der Summe der berichteten gerundeten Werte abweichen.

Abb. 1

Sollen wichtige Bildungsentscheidungen vom Bund getroffen werden?

Deutliche Mehrheit für zentrale Bildungsentscheidungen auf Bundesebene



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Ohne Information In Deutschland werden die wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen jeweils von den Bundesländern getroffen. Sind Sie dafür oder dagegen, dass bildungspolitische Entscheidungen stattdessen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden?
Mit Information In Deutschland werden die wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen jeweils von den Bundesländern getroffen. Deshalb gibt es zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Schulsysteme (z.B. bei den Lehrplänen, Schulformen oder Abschlussprüfungen). Sind Sie dafür oder dagegen, dass bildungspolitische Entscheidungen stattdessen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

nicht ausgeschöpft werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016). Die positiven Wirkungen extern vergleichender Prüfungen und insbesondere zentraler Abschlussprüfungen auf die erzielten Schülerleistungen wurden in der Forschung vielfach belegt (vgl. Bergbauer, Hanushek und Wößmann 2018; Wößmann 2018).

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir in diesem Beitrag die Meinung der deutschen Bevölkerung zu Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im deutschen Bildungssystem. Dazu beleuchten wir die drei Teilaspekte von Zuständigkeit, Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit: Welche staatliche Ebene sollte für Bildung in Deutschland zuständig sein? Sollten Maßnahmen zur Vereinheitlichung des Bildungssystems beschlossen werden? Und welche Maßnahmen zur verbesserten Vergleichbarkeit im Bildungssystem werden unterstützt? Auf die Klärung dieser Fragen hat das diesjährige ifo Bildungsbarometer seinen Schwerpunkt gelegt.

DAS IFO BILDUNGSBAROMETER 2020

Das ifo Bildungsbarometer ist eine jährliche Befragung der deutschen erwachsenen Bevölkerung, die sich mit der Meinung der Deutschen zu verschiedenen bildungspolitischen Themen beschäftigt.[3] Für das ifo Bildungsbarometer 2020 wurde im Juni eine repräsentative Stichprobe von mehr als 10 000 Personen im Alter zwischen 18 und 69 Jahren befragt (siehe Kasten »Methodik der Befragung« für methodische Details). Das ifo Bildungsbarometer hat ein positives Erkenntnisinteresse und ist Teil eines Forschungsprogramms, das untersucht, inwieweit öffentliche Meinungen im Einklang mit politischem Bewusstsein und empirischen Erkenntnissen stehen. So geht es zumeist darum, welche bildungspolitischen Maßnahmen mehrheitsfähig sind. Dabei wird die Frage, wie Bildungspolitik aus wissenschaftlicher Sicht gestaltet werden sollte, um die Bildungsleistungen der Schüler*innen zu verbessern, bewusst nicht behandelt.

Bei einigen Fragen werden sogenannte »Survey-Experimente« durchgeführt. Hierbei werden beispielsweise einer zufällig ausgewählten Teilgruppe der Befragten zusätzliche Informationen bereitgestellt, bevor sie dieselbe Frage beantwortet wie andere Teilnehmer*innen, die diese Informationen nicht erhalten haben. Dadurch ist es möglich herauszufinden, inwieweit die Informationen das Antwortverhalten der Befragten verändern. Die so gewonnenen Erkenntnisse sind in Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit von Bildungsmaßnahmen interessant, weil sie aufzeigen, welche Informationen die öffentliche Meinung zu einem Thema beeinflussen.

In diesem Jahr beschäftigt sich das ifo Bildungsbarometer schwerpunktmäßig mit Themen des Föderalismus in der Bildungspolitik. Zudem wurden mit der Coronakrise verbundene Bildungsthemen untersucht, über die in einem separaten Beitrag ausführlich berichtet wird (vgl. Wößmann et al. 2020).

WER SOLLTE FÜR DIE BILDUNGSPOLITIK ZUSTÄNDIG SEIN?

In Deutschland werden die wichtigsten bildungspolitischen Entscheidungen in der Regel von den einzelnen Bundesländern getroffen. Insgesamt steht die deutsche Bevölkerung dieser föderalen Organisation kritisch gegenüber: 60% der Befragten befürworten (sehr oder eher), dass bildungspolitische Entscheidungen stattdessen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden, 28% sprechen sich (sehr oder eher) dagegen aus (vgl. Abb. 1).

Eine zufällig ausgewählte Teilgruppe der Befragten wurde vor Beantwortung dieser Frage darauf hingewiesen, dass es zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Schulsysteme – z.B. bei den Lehrplänen, Schulformen oder Abschlussprüfungen – gibt. In dieser Teilgruppe sprechen sich sogar 66% dafür aus, dass die Bundesregierung über die Bildungspolitik entscheidet, 23% sind dagegen.

Differenziert man nach den verschiedenen Bildungsbereichen – Kindertagesbetreuung, Schulen und Hochschulen –, so zeigen sich Unterschiede für die gewünschte Rollenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen.[4] 50% der Deutschen sind der Meinung, dass für die Kindertagesbetreuung (wie Kindergärten oder Kindergrippen) vor allem die Gemeinden zuständig sein sollten (vgl. Abb. 2). 30% bzw. 19%

[3] Die Befragung des ifo Bildungsbarometers fand 2020 zum siebten Mal statt. Die Ergebnisse der bisherigen Umfragen sind in Wößmann et al. (2019) und den dort zitierten früheren Beiträgen sowie unter www.ifo.de/ifo-bildungsbarometer dokumentiert.

[4] Obwohl Bildung grundsätzlich Ländersache ist, sind gewisse Zuständigkeiten auf Bundes- oder Gemeindeebene angesiedelt. So legt etwa im frühkindlichen Bereich der Bund die gesetzlichen Rahmenbedingungen fest, und die Gemeinden sind für die konkrete Ausgestaltung zuständig. Der Bund spielt auch im Hochschulbereich eine Rolle, zum Beispiel im Rahmen der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder in der Exzellenzstrategie.

sprechen sich für eine vorrangige Zuständigkeit von Ländern bzw. Bund aus.[5] Deutlich mehr Bundesverantwortung wünschen sich die Befragten im Schul- und Hochschulbereich: Während 48% für die derzeit bestehende Länderzuständigkeit für allgemeinbildende und berufliche Schulen sind, sind 42% bzw. 10% für eine Zuständigkeit des Bundes bzw. der Gemeinden. Bei den Hochschulen spricht sich sogar eine knappe Mehrheit von 53% für eine Bundeszuständigkeit aus, 41% bzw. 6% sind für eine Zuständigkeit der Länder bzw. Gemeinden. Relativ große Teile der Bevölkerung sprechen sich also für eine Verlagerung der derzeitigen Zuständigkeiten aus, vor allem in Richtung Bund.

Eine weitere zentrale Frage im föderalen Bildungssystem besteht darin, welche staatliche Ebene für die Finanzierung zuständig sein sollte. Die Bildungshoheit der Bundesländer spiegelt sich auch in der Bildungsfinanzierung wider (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). So tragen diese derzeit mit 81% den größten Teil der Kosten für allgemeinbildende und berufliche Schulen, der Rest (19%) wird von den Gemeinden getragen (vgl. Abb. 3). Ähnlich hoch ist der Finanzierungsanteil der Länder im Hochschulbereich mit 83%, die restlichen 17% werden vom Bund getragen. Der frühkindliche Bereich wird zu ähnlichen Teilen von Gemeinden (51%) und den Ländern (48%) finanziert.

Um zu untersuchen, wie gut die Deutschen über diese Finanzierungsstruktur informiert sind, haben wir die Befragten gebeten, die Anteile der verschiedenen staatlichen Ebenen zu schätzen. In allen Bildungsbereichen wird die Rolle des Bundes mit 26%–36% Finanzierungsanteil überschätzt und die Rolle der Länder mit 34%–45% unterschätzt.[6] Der Gemeindeanteil der Finanzierung wird in der Kindertagesbetreuung unterschätzt (41%) und im Schul- und Hochschulbereich überschätzt (29% bzw. 19%).

Danach gefragt, welche Finanzierungsanteile von den verschiedenen Ebenen kommen sollten, befürworten die Deutschen im Vergleich zur derzeitigen Situation ein deutlich höheres Engagement des Bundes. So sollten nach Meinung der Befragten 38%, 41% bzw. 49% der Finanzierung für Kindertagesbetreuung, Schulen bzw. Hochschulen vom Bund kommen. Geringere Finanzierung wünschen sich die Deutschen hingegen von den Ländern (34%, 38% bzw. 35%). Die Gemeinden sollten mit 28% weniger Finanzierungsverantwortung in der Kindertagesbetreuung übernehmen, mit 16% aber mehr im Hochschulbereich. Obwohl die Deutschen also nicht besonders gut über die tatsächlichen Finanzierungsanteile informiert sind, zeichnet sich auch hier eine deutliche Forderung nach einem größeren Bundesengagement ab.

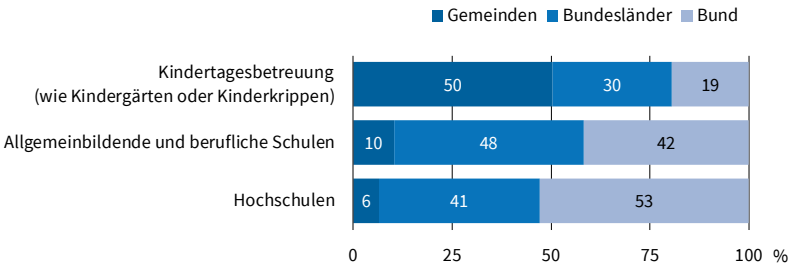
[5] In einer weiteren Frage geben 81% der Befragten an, dass sie für verbindliche Qualitätsstandards für frühkindliche Einrichtungen (wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderkrippen) sind, die Standards beispielsweise für die Ausbildung von Erzieher*innen und die Gruppengröße bundesweit einheitlich regeln; nur 9% sind dagegen.

[6] In diesen Analysen beachten wir nur diejenigen Befragten, deren Antworten sich korrekt auf 100% summieren.

Abb. 2

Wer sollte für die verschiedenen Bildungsbereiche zuständig sein?

Die Deutschen wünschen sich mehr Zuständigkeit vom Bund, ganz besonders bei den Hochschulen



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Welche staatliche Ebene sollte Ihrer Meinung nach vor allem für die verschiedenen Bildungsbereiche zuständig sein?

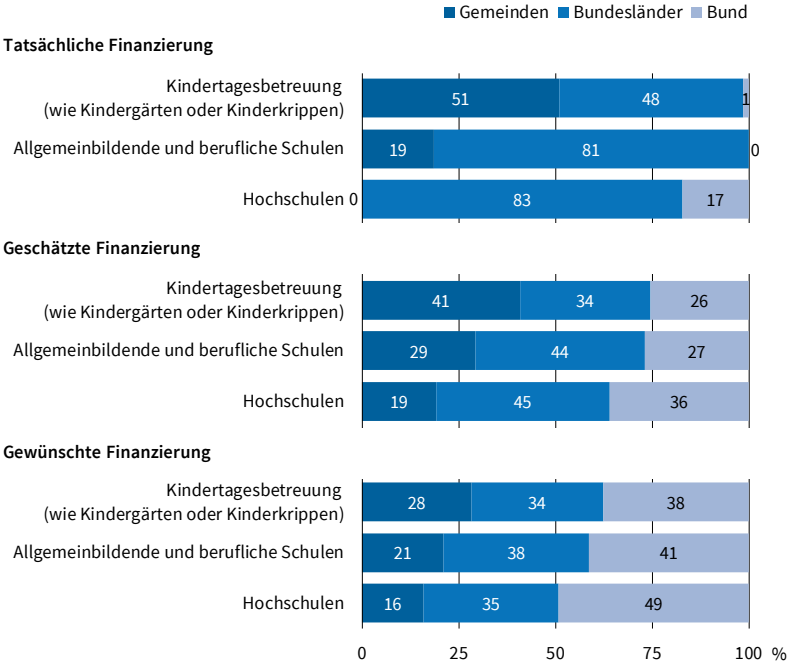
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Darüber hinaus haben wir erfragt, ob Bund, Länder, Gemeinden oder die einzelnen Schulen für verschiedene konkrete Aufgabenbereiche im Schulsystem zuständig sein sollten. Die Festlegung von Rahmenbedingungen etwa in Bezug auf den Inhalt der Lehrpläne, die Überprüfung des Erreichens der Lernziele und die Auswahl des Fächerangebots und der Lehrbücher sollte laut den Befragten bevorzugt auf Bundes- (37%–50%) oder Länderebene (26%–29%) erfolgen (vgl. Abb. 4). Gemischter ist die Meinung zum Schulbudget: 14% bzw. 28% meinen, dass das Budget

Abb. 3

Was denken die Deutschen über die Finanzierung der einzelnen Bildungsbereiche?

Bundesanteil wird überschätzt, deutlicher Wunsch nach mehr Bundesfinanzierung

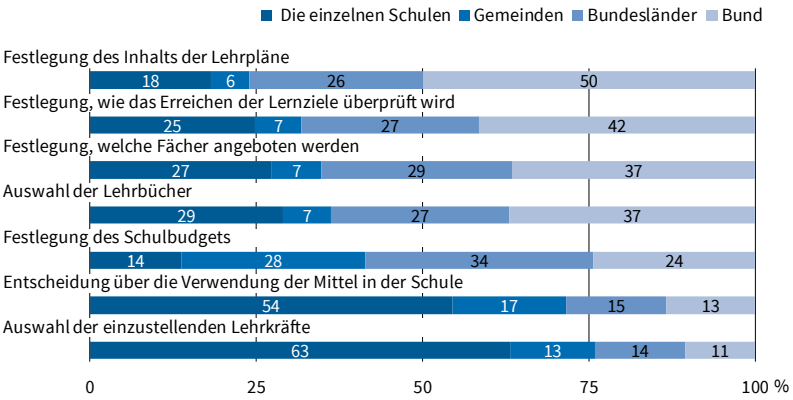


Tatsächliche Finanzierung:
Tatsächlicher Finanzierungsanteil der verschiedenen staatlichen Ebenen für die genannten Bildungsbereiche.
Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Was schätzen Sie, welcher Anteil der öffentlichen Finanzierung für die folgenden Bildungsbereiche kommt derzeit von den verschiedenen staatlichen Ebenen in Deutschland?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Und welcher Anteil der öffentlichen Finanzierung für die folgenden Bildungsbereiche sollte Ihrer Meinung nach von den verschiedenen staatlichen Ebenen kommen?

Quelle: Statistisches Bundesamt 2019; ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Abb. 4

Wer sollte für verschiedene Aufgaben im Schulsystem zuständig sein?
Mehrheiten für Schulautonomie bei Auswahl der Lehrkräfte und Verwendung der Mittel, bei Rahmenregelungen größte Zustimmung für den Bund



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Wer sollte Ihrer Meinung nach vor allem für die folgenden Aufgabenbereiche im Schulsystem zuständig sein?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

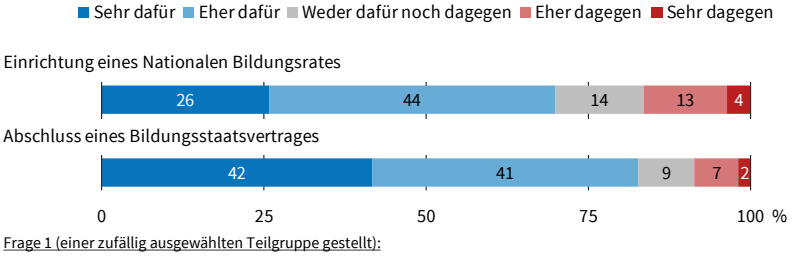
© ifo Institut

von den einzelnen Schulen bzw. den Gemeinden festgelegt werden sollte, für 34% bzw. 24% sollte diese Entscheidung hingegen auf Länder- bzw. Bundesebene getroffen werden.

Im Gegensatz dazu spricht sich eine Mehrheit von 54% dafür aus, dass die operativen Entscheidungen über die Verwendung der Mittel von den einzelnen Schulen getroffen werden sollten. Noch stärker ist der Wunsch nach Schulautonomie bei der Auswahl der Lehrkräfte: 63% der Deutschen sprechen sich dafür aus, dass die Schulen für die Auswahl der einzustellenden Lehrkräfte zuständig sein sollten. Insgesamt wird die Zuständigkeit für Rahmenregelungen also tendenziell beim Bund gesehen, die Zuständigkeit für operative Entscheidungen bei den einzelnen Schulen. Die Länderzuständigkeit erreicht hingegen bei keinem der genannten Aufgabenbereiche eine Mehrheit.

Abb. 5

Wie stehen die Deutschen zu Nationalem Bildungsrat und Bildungsstaatsvertrag?
Große Mehrheiten für beide Initiativen



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Bildung ist in Deutschland Ländersache. Um die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der Bildungssysteme der verschiedenen Bundesländer zu erhöhen, wird über die Einrichtung eines »Nationalen Bildungsrates« diskutiert. Der Nationale Bildungsrat soll sich aus Vertretern von Wissenschaft, Praxis und Politik zusammensetzen und für alle Bundesländer nicht-verbindliche Empfehlungen erarbeiten. Sind Sie dafür oder dagegen, dass ein Nationaler Bildungsrat eingerichtet wird?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Bildung ist in Deutschland Ländersache. Um die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der Bildungssysteme der verschiedenen Bundesländer zu erhöhen, wird über den Abschluss eines »Bildungsstaatsvertrages« diskutiert. Der Bildungsstaatsvertrag soll von den Bundesländern gemeinsam beschlossen werden und für alle Bundesländer verbindliche Vorgaben enthalten. Sind Sie dafür oder dagegen, dass ein Bildungsstaatsvertrag abgeschlossen wird?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

© ifo Institut

IST EINE VEREINHEITLICHUNG DES DEUTSCHEN BILDUNGSSYSTEMS MEHRHEITSFÄHIG?

Als nächstes gehen wir der Frage nach, ob politische Initiativen zu stärkerer Vereinheitlichung des Bildungssystems von Mehrheiten der deutschen Bevölkerung unterstützt werden. Zwei solcher Vorhaben wurden in letzter Zeit explizit verfolgt. Eines ist die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates, den die Regierungsparteien im Bund in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben hatten. Der Nationale Bildungsrat sollte sich aus Vertretern von Wissenschaft, Praxis, Bundes- und Landespolitik zusammensetzen und nicht-verbindliche Empfehlungen für die Bundesländer erarbeiten. Schlussendlich wurde dieses Vorhaben von den Ländern Bayern und Baden-Württemberg zu Fall gebracht. Allerdings wäre dieses Vorhaben in der deutschen Bevölkerung durchaus mehrheitsfähig: 70% der Befragten sprechen sich (sehr oder eher) für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates aus, nur 16% sind (sehr oder eher) dagegen (vgl. Abb. 5).

Eine weitere Initiative auf Ebene der Länder ist der Abschluss eines Bildungsstaatsvertrages, der von allen Bundesländern gemeinsam beschlossen werden und für alle Länder verbindliche Vorgaben enthalten soll. Derzeit arbeitet die Kultusministerkonferenz (KMK) an einem Entwurf zu solch einem gemeinsamen Bildungsabkommen, wobei derzeit nicht klar ist, ob dieses die Form eines Staatsvertrages oder einer Ländervereinbarung haben soll. Ein Bildungsstaatsvertrag mit verbindlichen Vorgaben für mehr Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der Bildungssysteme der Bundesländer trifft unter den Deutschen auf sehr breite Zustimmung: 83% sprechen sich dafür aus, 42% sind sogar »sehr dafür«; nur 9% sind dagegen.[7]

Wir haben die Teilnehmer*innen auch zu verschiedenen Initiativen zur Vereinheitlichung des Schulsystems befragt. Zurzeit bestimmt im föderalen System jedes Bundesland souverän darüber, wie es seine Lehrkräfte ausbildet. Dies hat zur Folge, dass viele Lehrkräfte bei der Wahl ihrer Arbeitsstelle relativ immobil sind, da ihre Qualifikationen in anderen Bundesländern häufig nicht anerkannt werden. Die überwältigende Mehrheit der Deutschen spricht sich gegen die derzeitige Regelung aus: 85% sind dafür, dass die Lehrer*innenausbildungen aller Bundesländer in den anderen Bundesländern automatisch vollwertig anerkannt werden, 8% sind dagegen (vgl. Abb. 6). Sogar 90% befürworten, dass die Lehrer*innenausbildung in allen Bundesländern vereinheitlicht wird, nur 5% sind dagegen.

Die Bildungshoheit der Länder findet ihre rechtliche Grundlage im Grundgesetz. Das sogenannte »Kooperationsverbot« untersagt dem Bund bildungs-

[7] In weiteren Fragen geben 73% bzw. 83% der Befragten an, dass sie einen Nationalen Bildungsrat bzw. einen Bildungsstaatsvertrag für sehr oder eher geeignet halten, um die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der Bildungssysteme der verschiedenen Bundesländer zu erhöhen; 17% bzw. 9% halten die beiden Vorschläge dazu für sehr oder eher ungeeignet.

politische Initiativen sowie Finanzhilfen im Bildungsbereich. Vor einiger Zeit wurde das Kooperationsverbot für Teilbereiche des Bildungssystems gelockert. Knapp drei Viertel der Deutschen (73%) sprechen sich dafür aus, das Kooperationsverbot im Schulbereich aufzuheben, nur 15% sind dagegen.

Auch bei den Regelungen zu den Sommerferienzeiten macht sich das föderale Bildungssystem bemerkbar. Damit nicht alle Schüler*innen gleichzeitig in die Sommerferien starten, beginnen die Ferien nach Bundesländern gestaffelt. Während sich die meisten Länder damit abwechseln, wo die Sommerferien besonders früh beginnen, beginnen sie in einigen Ländern immer zur gleichen Zeit. Die meisten Deutschen (63%) sprechen sich dafür aus, dass sich alle Bundesländer beim Sommerferienbeginn abwechseln, 23% sind dagegen. Eine komplette Gleichschaltung der Ferien trifft hingegen auf Ablehnung: 64% sprechen sich dagegen aus, dass deutschlandweit einheitliche Sommerferien eingeführt werden, die in allen Bundesländern zur gleichen Zeit stattfinden, nur 28% sind dafür.

Insgesamt zeigt sich eine breite Zustimmung zu mehr Einheitlichkeit im deutschen Bildungssystem. Es finden sich nicht nur klare Mehrheiten für groß angelegte Initiativen wie den Nationalen Bildungsrat oder den Bildungsstaatsvertrag, sondern auch für speziellere Maßnahmen wie die Vereinheitlichung der Lehrer*innenausbildung oder die Koordination der Sommerferien.

SIND DIE DEUTSCHEN FÜR MEHR VERGLEICHBARKEIT IM BILDUNGSSYSTEM?

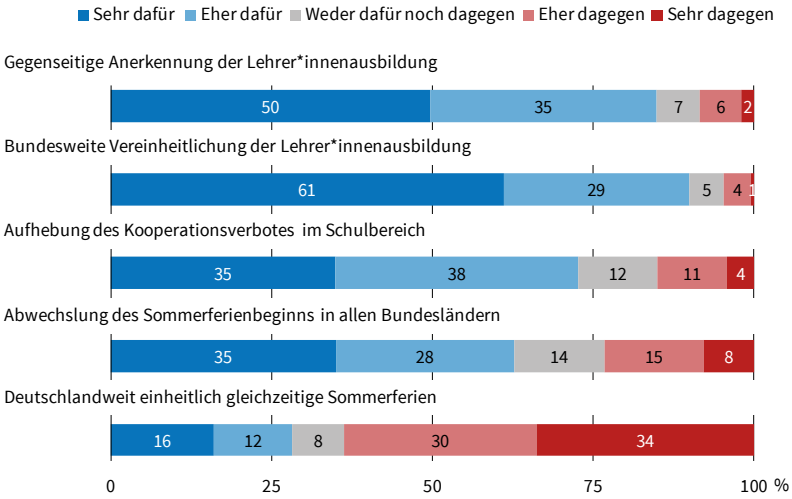
Um die Vorteile des föderalen Bildungssystems für Qualitätsverbesserungen im Wettbewerb der Systeme nutzen zu können, müssen die erzielten Schülerleistungen zwischen den Bundesländern und über die Zeit vergleichbar sein. Während regelmäßige Vergleichstests in anderen Ländern (z.B. Großbritannien oder USA) zur qualitätsorientierten Weiterentwicklung der Bildungssysteme genutzt werden, kommen hierzulande Vergleiche von Schülerleistungen zwischen den Bundesländern nur sehr zögerlich voran. Unregelmäßige Durchführungen von Vergleichstests,[8] erschwerter Datenzugang und wenig koordinierte Prüfungssysteme führen dazu, dass die verfügbaren Informationen für qualifizierte Vergleiche der Bildungspolitik in den einzelnen Ländern oft kaum nutzbar sind (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016).

[8] Während Zusatzstichproben zum internationalen PISA-Test (PISA-E) von 2000 bis 2006 vergleichende Bundeslandanalysen für Deutschland ermöglicht hatten, sind derartige Vergleiche seitdem nicht mehr möglich. Stattdessen werden seit 2008/2009 andere Schülervergleichstests in der Grundschule (alle fünf Jahre) und in der Sekundarstufe I (alle drei Jahre, allerdings mit wechselnder fachlicher Ausrichtung auf Sprachen bzw. Mathematik/Naturwissenschaften) durchgeführt. Neben dem sich daraus ergebenden Strukturbruch schränkt auch der sehr große zeitliche Abstand zwischen den Erhebungswellen das Analysepotenzial dieser Daten deutlich ein.

Abb. 6

Welche Maßnahmen zur Vereinheitlichung des Schulsystems befürworten die Deutschen?

Deutliche Mehrheit für einheitliche Ausbildung der Lehrer*innen, gegen gleichzeitige Sommerferien



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Die Lehrer*innenausbildung ist Sache der Bundesländer. Für viele Lehrkräfte ist der Wechsel in ein anderes Bundesland schwierig, weil ihre Qualifikation häufig nicht anerkannt wird. Sind Sie dafür oder dagegen, dass die Lehrer*innenausbildungen aller Bundesländer in den anderen Bundesländern automatisch vollwertig anerkannt werden?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Die Lehrer*innenausbildung ist Sache der Bundesländer. Für viele Lehrkräfte ist der Wechsel in ein anderes Bundesland schwierig, weil ihre Qualifikation häufig nicht anerkannt wird. Sind Sie dafür oder dagegen, dass die Lehrer*innenausbildung in allen Bundesländern vereinheitlicht wird?
Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Laut Grundgesetz ist Bildung in Deutschland Ländersache. Dem Bund sind bildungspolitische Initiativen sowie Finanzhilfen im Bildungsbereich untersagt. Diese oft als »Kooperationsverbot« bezeichnete Regelung wurde vor einiger Zeit für den Hochschulbereich aufgehoben. Sind Sie dafür oder dagegen, dass das Kooperationsverbot auch im Schulbereich aufgehoben wird?
Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Derzeit wechseln sich die meisten Bundesländer damit ab, wo die Sommerferien besonders früh beginnen, während in einigen Bundesländern die Ferien immer zur gleichen Zeit beginnen. Sind Sie dafür oder dagegen, dass sich alle Bundesländer beim Sommerferienbeginn abwechseln?
Frage 5 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass deutschlandweit einheitliche Sommerferien eingeführt werden, die in allen Bundesländern zur gleichen Zeit stattfinden?

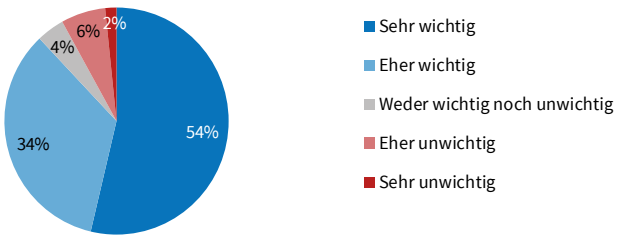
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Im Gegensatz zu dieser Praxis findet es eine überwältigende Mehrheit von 88% der Deutschen wichtig, dass Schülerleistungen zwischen den Bundesländern vergleichbar sind (vgl. Abb. 7). Eine Mehrheit von 54% findet die Vergleichbarkeit der Schülerleistungen zwischen den Bundesländern sogar »sehr wichtig«.

Abb. 7

Wie wichtig sind den Deutschen vergleichbare Schülerleistungen zwischen Bundesländern?

Fast alle finden Vergleichbarkeit wichtig, die Mehrheit sogar »sehr wichtig«



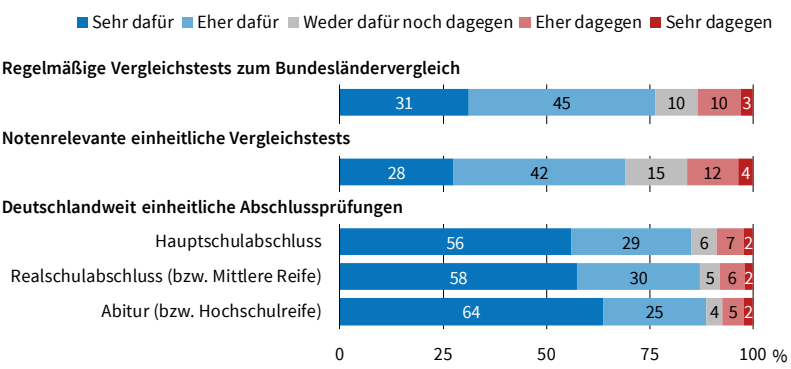
Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass Schülerleistungen zwischen den Bundesländern vergleichbar sind?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Abb. 8

Welche Maßnahmen zur besseren Vergleichbarkeit befürworten die Deutschen?

Klare Mehrheiten für regelmäßige Vergleichstests und einheitliche Abschlussprüfungen



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie für oder gegen folgenden Reformvorschlag: Es werden deutschlandweit einheitliche Schülervergleichstests in Mathematik und Deutsch in allen Schulformen eingeführt, die ab der 5. Klasse alle zwei Jahre regelmäßig stattfinden. Die Durchschnittsergebnisse pro Bundesland werden veröffentlicht, um die Schülerleistungen der Bundesländer miteinander zu vergleichen. Ich bin …
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass jeweils eine Klassenarbeit (Schulaufgabe) in Deutsch und Mathematik in bestimmten Jahrgangsstufen – zum Beispiel in der 3., 7. und 10. Klasse – durch einen deutschlandweit einheitlichen Vergleichstest ersetzt wird, der bei allen Schüler*innen in die Schulnote einfließt?
Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass bei folgenden Schulabschlüssen deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Dementsprechend befürworten große Teile der Bevölkerung Reformvorschläge zur Erhöhung der Vergleichbarkeit. Zunächst haben wir die Meinung zu dem Vorschlag erfragt, in allen Schulformen deutschlandweit einheitliche Schülervergleichstests in Mathematik und Deutsch einzuführen. Die vorgeschlagenen Tests sollen ab der 5. Klasse alle zwei Jahre regelmäßig stattfinden und die Durchschnittsergebnisse pro Bundesland zu Vergleichszwecken veröffentlicht werden. Nicht weniger als 76% sind für diesen Reformvorschlag, nur 13% sind dagegen (vgl. Abb. 8).

Auch einheitliche Vergleichstests, die in die Schulnoten einfließen, werden mehrheitlich unterstützt. 69% der Befragten befürworten den Vorschlag, dass eine Klassenarbeit in Deutsch und Mathematik in bestimmten Jahrgangsstufen (z.B. in der 3., 7. und 10. Klasse) durch deutschlandweit einheitliche und notenrelevante Vergleichstests ersetzt wird. Nur 16% der Befragten sprechen sich dagegen aus.

Neben der Einführung neuer Schülerleistungstests kann die Vergleichbarkeit im Bildungssystem auch verbessert werden, indem man bestehende Abschlussprüfungen vereinheitlicht. Überwältigende Mehrheiten von 85%–89% sind dafür, deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen im Haupt- und Realschulabschluss sowie im Abitur einzuführen, nur 7%–9% sind dagegen. In allen drei Fällen spricht sich eine absolute Mehrheit sogar »sehr dafür« aus.

Aufgrund von rahmengesetzlichen Regelungen lassen Universitäten derzeit die Abiturnoten, die in den verschiedenen Bundesländern auf unterschiedlichen Prüfungsleistungen beruhen, gleichwertig in ihre Zulassungsentscheidungen für Studiengänge einfließen. Nicht zuletzt deshalb werden Maßnahmen zur besseren Vergleichbarkeit der gymnasialen Oberstufe besonders intensiv diskutiert. Auch in diesem Bereich sprechen sich große Mehrheiten für mehr Vergleichbarkeit aus. So sind 88% für die Einführung deutschlandweit einheitlicher Lehrpläne für die gymnasiale Oberstufe, nur 5% sind dagegen (vgl. Abb. 9).

In einigen Abiturfächern gibt es seit einigen Jahren einen gemeinsamen Aufgabenpool der Bundesländer. Jedes Land kann frei entscheiden, ob und welche Abituraufgaben es aus dem Pool verwendet. Die Deutschen sprechen sich deutlich für eine strengere Regelung zur Nutzung des gemeinsamen Aufgabenpools aus: Im Gegensatz zur derzeitigen freiwilligen Regelung sind 80% dafür, dass die Bundesländer dazu verpflichtet werden, einen Teil der Abituraufgaben deutschlandweit einheitlich zu stellen, nur 11% sind dagegen.

Ein weiterer Vorschlag zur größeren Vergleichbarkeit der Abiturleistungen ist das sogenannte »Gemeinsame Kernabitur«. Dieses sieht vor, dass in den Kernfächern Mathematik, Deutsch und Englisch Prüfungsbestandteile von allen Bundesländern gemeinsam durchgeführt werden (vgl. Aktionsrat Bildung 2011). 83% der Deutschen befürworten ein Gemeinsames Kernabitur, bei dem 30% der Abituraufgaben in den Kernfächern deutschlandweit einheitlich gestellt werden, fast die Hälfte (47%) ist sogar »sehr dafür«. Die Zustimmung fällt ähnlich hoch aus, wenn der Anteil der einheitlich gestellten Prüfungsaufgaben 70% ausmacht (84% dafür, 7% dagegen). Eine Teilgruppe der Befragten wurde vor Beantwortung derselben Frage darüber informiert, dass Studien gezeigt haben, dass selbst bei gleichen Noten die Abiturient*innen in manchen Bundesländern deutlich mehr wissen als in anderen und dass Universitäten gleichzeitig bei der Studienplatzvergabe die Abiturnoten aus allen Bundesländern gleich werten müssen. In der so informierten Teilgruppe sprechen sich sogar 87% für ein Gemeinsames Kernabitur aus, eine absolute Mehrheit von 55% ist »sehr dafür«.

Deutlich weiter geht der Vorschlag, ein bundesweites Zentralabitur einzuführen, das in allen Bundesländern identisch gestellt wird. Obwohl eine derartige Zentralisierung den Raum für Flexibilität der einzelnen Bundesländer stark einschränken würde, sprechen sich 82% der Befragten für ein deutschlandweit einheitliches Zentralabitur aus, das sich am durchschnittlichen Abiturniveau aller Bundesländer orientiert. Nur 11% sind gegen diesen Vorschlag. Auch ein Zentralabitur, das sich nicht am durchschnittlichen, sondern am anspruchsvollsten Abiturniveau aller Bundesländer orientiert, findet mit 77% sehr breite Zustimmung; nur 13% sind dagegen.

Schließlich haben wir auch erhoben, wie zufrieden die Deutschen mit der Bildungspolitik ihres jeweiligen Bundeslandes sind. Abbildung 10 stellt die Antworten in drei Ländergruppen dar, die sich in den Bildungsleistungen ihrer Schüler*innen un-

terscheiden. Die Länder in Gruppe 1 weisen laut einer aktuellen Bildungsstudie zu den Mathematikleistungen in der 9. Jahrgangsstufe, dem IQB-Bildungstrend 2018, überdurchschnittliche Schülerleistungen auf. Ländergruppe 2 liegt im Mittelfeld, und Länder in Gruppe 3 haben in der Bildungsstudie unterdurchschnittlich abgeschnitten.[9] Es zeigt sich deutlich, dass die Zufriedenheit mit der Bildungspolitik stark mit den Bildungsleistungen in dem jeweiligen Bundesland zusammenhängt: Während in Ländergruppe 1 über die Hälfte (58%) sehr oder eher zufrieden ist, sind es in den Ländergruppen 2 und 3 nur 43% bzw. 40%. Demgegenüber sind in Ländergruppe 1 34%, in den Ländergruppen 2 und 3 48% bzw. 50% sehr oder eher unzufrieden mit der Bildungspolitik in ihrem Bundesland.

Eine Teilgruppe der Befragten haben wir vor Beantwortung derselben Frage darüber informiert, welchen Platz die Schüler*innen ihres Bundeslandes bei der Bildungsstudie belegt haben. In der so informierten Teilgruppe ist das Meinungsbild deutlich polarisierter: Die Zufriedenheit in Ländergruppe 1 ist mit 82% deutlich höher als ohne Information. Auch in Ländergruppe 2 steigt die Zufriedenheit deutlich auf 60% an. Umgekehrt verringert die Informationsbereitstellung die Zufriedenheit in Ländergruppe 3 auf 24%. In dieser Ländergruppe ist eine klare Mehrheit von 68% mit der Bildungspolitik in ihrem Bundesland unzufrieden, wenn sie über die Lernergebnisse der Schüler*innen informiert wurde. Diese starken Auswirkungen von vergleichenden Informationen über Schülerleistungen auf die Zufriedenheit mit der Bildungspolitik könnten ein Grund dafür sein, warum manche Bildungspolitiker*innen Ländervergleichen ablehnend gegenüberstehen. Doch genau diese informierten Wählermeinungen schaffen für Bundesländer mit schlechteren Schülerleistungen Anreize, ihre Bildungssysteme auf den Prüfstand zu stellen und zu verbessern. Da gute Bildung ein wesentlicher Faktor für die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen und für den wirtschaftlichen Wohlstand der Gesellschaft insgesamt ist, könnten von einer erhöhten Vergleichbarkeit im Bildungssystem letztlich alle profitieren – allen voran die Schüler*innen in Bildungssystemen mit schwächeren Leistungen.

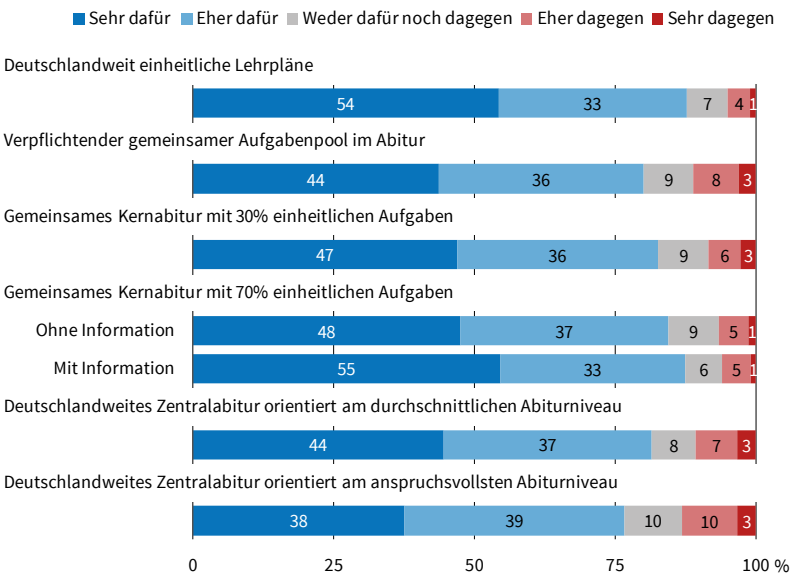
ZUSAMMENFASSUNG

Dass Bildung Ländersache ist, führt regelmäßig zu Diskussionen über fehlende Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im deutschen Bildungssystem. Mit Verweis auf ihre grundgesetzlich verankerte Kultushoheit lehnen viele Bundesländer mögliche Eingriffe des Bundes in das Bildungssystem zumeist ab. Auch Bestrebungen zu stärkerer Vereinheitlichung und verbesserter Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern waren bisher selten von Erfolg gekrönt.

Diese Situation steht in starkem Kontrast zur Meinung der deutschen Bevölkerung. So wünscht sich eine klare Mehrheit der Deutschen, dass wichtige Bildungsentscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden.[10] Auch bei der Frage der Zuständigkeit und Finanzierung der einzelnen Bildungsbereiche von der Kindertagesbetreuung über die Schulen bis hin zu den Hochschulen ist ein Wunsch zu verstärkter Einbindung des Bundes zu beobachten. Bei konkreten Aufgabenbereichen im Schulsystem sprechen sich die Befragten mehrheitlich für Schulautonomie bei der Auswahl der Lehrkräfte und bei der Mittelverwendung aus, wohingegen sie sich bei Rahmenregelungen tendenziell eine Zuständigkeit des Bundes wünschen.

Abb. 9

Wie sollte bessere Vergleichbarkeit in der gymnasialen Oberstufe erreicht werden?
Deutliche Zustimmung zu Vereinheitlichung der Lehrpläne und Abiturprüfungen



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie dafür oder dagegen, dass deutschlandweit einheitliche Lehrpläne für die gymnasiale Oberstufe eingeführt werden?
Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Für einige Abiturfächer gibt es derzeit einen »gemeinsamen Aufgabenpool«. Jedes Bundesland kann frei entscheiden, ob und welche Abiturfächer es aus dem Pool verwendet. Sind Sie dafür oder dagegen, dass die Bundesländer stattdessen verpflichtet werden, einen Teil der Abiturfächer deutschlandweit einheitlich zu stellen?
Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie für oder gegen die Einführung eines »Gemeinsamen Kernabiturs«, bei dem 30 Prozent der Abiturfächer in den Kernfächern (Mathematik, Deutsch, Englisch) deutschlandweit einheitlich gestellt werden?
Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Ohne Information Sind Sie für oder gegen die Einführung eines »Gemeinsamen Kernabiturs«, bei dem 70 Prozent der Abiturfächer in den Kernfächern (Mathematik, Deutsch, Englisch) deutschlandweit einheitlich gestellt werden?
Mit Information Studien haben gezeigt, dass selbst bei gleichen Noten die Abiturient*innen in manchen Bundesländern deutlich mehr wissen als in anderen. Gleichzeitig müssen Universitäten bei der Studienplatzvergabe die Abiturnoten aus allen Bundesländern gleich werten. Sind Sie für oder gegen die Einführung eines »Gemeinsamen Kernabiturs«, bei dem 70 Prozent der Abiturfächer in den Kernfächern (Mathematik, Deutsch, Englisch) deutschlandweit einheitlich gestellt werden?
Frage 5 [6] (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Sind Sie für oder gegen die Einführung eines deutschlandweit einheitlichen Zentralabiturs, das sich am durchschnittlichen [anspruchsvollsten] Abiturniveau aller Bundesländer orientiert?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020.

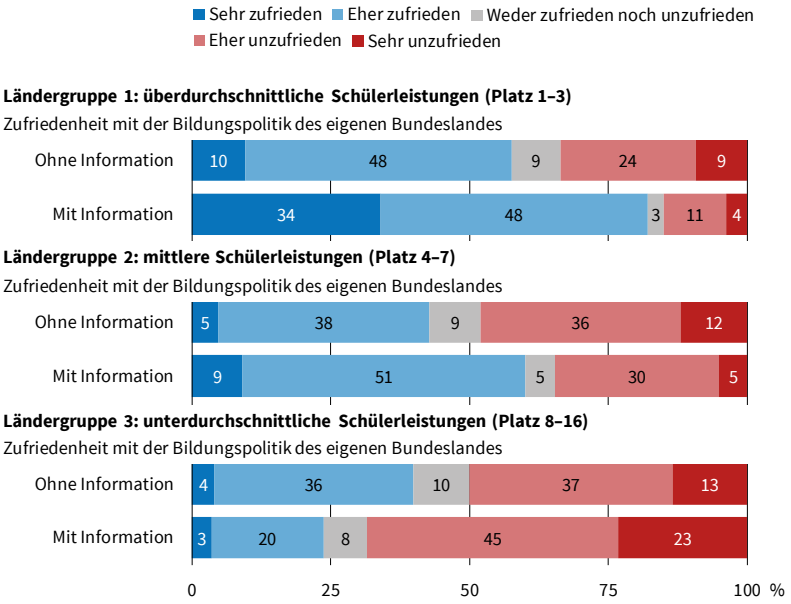
© ifo Institut

[9] Ländergruppe 1: Sachsen, Bayern und Thüringen; Ländergruppe 2: Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen; Ländergruppe 3: Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Berlin und Bremen (vgl. Mahler und Kölm 2019).

[10] Gerade auch während der Coronakrise spricht sich eine deutliche Mehrheit der Deutschen für bundesweit einheitliche Bildungsentscheidungen aus (vgl. Wößmann et al. 2020).

Abb. 10

Wie zufrieden sind die Deutschen mit der Bildungspolitik ihres Bundeslandes?
Zufriedenheit hängt von Leistungsergebnissen ab, besonders bei vergleichender Information



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Ohne Information Wie zufrieden sind Sie mit der Bildungspolitik in Ihrem Bundesland?
Mit Information Die Schüler*innen in Ihrem Bundesland haben bei der in der vorigen Frage genannten Bildungsstudie Platz X von 16 belegt. Wie zufrieden sind Sie mit der Bildungspolitik in Ihrem Bundesland?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2020. © ifo Institut

Ein Nationaler Bildungsrat und ein Bildungsstaatsvertrag mit verbindlichen Vorgaben für alle Bundesländer – zwei aktuell diskutierte Politikvorschläge zur stärkeren Vereinheitlichung des Bildungssystems – werden von großen Teilen der Bevölkerung befürwortet. Klare Mehrheiten gibt es auch für eine Vereinheitlichung der Lehrer*innenausbildung in allen Bundesländern und für eine Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Schulbereich.

Die allermeisten Befragten finden es wichtig, dass Schülerleistungen zwischen den Bundesländern vergleichbar sind. Folglich unterstützen sie auch die regelmäßige Erhebung von Schülerleistungsdaten für Bundesländervergleiche, notenrelevante einheitliche Vergleichstests und deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen. Für die gymnasiale Oberstufe befürworten überwältigende Mehrheiten deutschlandweit einheitliche Lehrpläne und verschiedene Vorschläge zur besseren Vergleichbarkeit der Abiturprüfungen wie einen verpflichtenden gemeinsamen Aufgabenpool, ein Gemeinsames Kernabitur oder ein am durchschnittlichen Abiturniveau orientiertes Zentralabitur.

LITERATUR

Aktionsrat Bildung (2011), *Gemeinsames Kernabitur: Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards und fairem Hochschulzugang*, Waxmann, Münster.

Bergbauer, A. B., E. A. Hanushek und L. Wößmann (2018), »Testing«, NBER Working Paper 24836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Besley, T. und A. Case (1995), »Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition«, *American Economic Review* 85(1), 25–45.

Grewenig, E., P. Lergetporer, L. Simon, K. Werner und L. Wößmann (2018), »Can Online Surveys Represent the Entire Population?«, CESifo Working Paper 7222, CESifo, München.

Lenk, T., P. Glinka und M. Hesse (2019), »Bildungsföderalismus in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Bewertung der Grundgesetzänderung«, *Wirtschaftsdienst* 99(3), 196–202.

Mahler, N., und J. Kölm (2019), »Mittelwerte und Streuungen der erreichten Kompetenzen im Ländervergleich«, in: P. Stanat, S. Schipolowski, N. Mahler, S. Weirich und S. Henschel (Hrsg.), *IQB-Bildungstrend 2018 – Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I im zweiten Ländervergleich*, Waxmann, Münster, 265–294.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Shleifer, A. (1995), »A Theory of Yardstick Competition«, *RAND Journal of Economics* 16(3), 319–327.

Statistisches Bundesamt (2019), *Bildungsfinanzbericht 2019*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), *Mehr Transparenz in der Bildungspolitik*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Wößmann, L. (2018), »Central Exit Exams Improve Student Outcomes«, *IZA World of Labor* 419.

Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2020), »Bildung in der Coronakrise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?«, *ifo Schnelldienst* 73(9), vorab, August, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-09-woessmann-etal-bildungsbarometer-corona.pdf.

Wößmann, L., P. Lergetporer, E. Grewenig, S. Kersten, F. Kugler und K. Werner (2019), »Was die Deutschen über Bildungsungleichheit denken – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2019«, *ifo Schnelldienst* 72(17), 27–41.

Moritz Hennicke, Moritz Lubczyk und *Lukas Mergele**

Die Treuhandanstalt: Eine empirische Bestandsaufnahme 30 Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung

IN KÜRZE

Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung bleibt die Verwaltung und Privatisierung der ehemaligen DDR-Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt umstritten. Dieser Beitrag liefert eine ausführliche empirische Bestandsaufnahme des Privatisierungsprozesses und seiner wirtschaftlichen Folgen. Zum ersten Mal wird die Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt dabei in ihrer Gesamtheit analysiert und auf Grundlage ihres Mandats zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen untersucht. Es wird gezeigt, welche Unternehmen verkauft wurden, welche Preise für sie erzielt wurden, wer die Unternehmen erwarb und was aus ihnen geworden ist. Anfänglich produktivere Unternehmen wurden im Durchschnitt häufiger und rascher privatisiert und konnten höhere Privatisierungserlöse verbuchen. Unternehmen mit höherer anfänglicher Produktivität haben auch eine höhere Wahrscheinlichkeit, 20 Jahre nach Privatisierung noch wirtschaftlich aktiv zu sein. Weiterhin zeigen die Ergebnisse auch, dass die Treuhandanstalt produktivere Unternehmen mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit an westdeutsche Investoren verkaufte und produktive DDR-Firmen seltener in ostdeutschem Eigentum verblieben.

Im Oktober 2020 jährt sich die Deutsche Wiedervereinigung zum 30. Mal. Während die Wiedervereinigung Jahrzehnte der Spaltung zwischen West- und Ostdeutschland offiziell beendete, wirken die Spätfolgen sowohl der Trennung als auch des Vereinigungsprozesses bis heute nach. Besondere Aufmerksamkeit für ihre Rolle in der Nachwendezeit hat die Treuhandanstalt (kurz »Treuhand«) zur Privatisierung des DDR-Volksvermögens erhalten. Mit der Wiedervereinigung wurde politisch entschieden, auch das Staatseigentum an den ehemaligen volkseigenen Betrieben und Kombinaten der DDR zu beenden. Noch unter Aufsicht der letzten SED-Regierung gegründet, wurden der Treuhandanstalt die Eigentumsrechte an den staatsgeführten Unternehmen übertragen. Innerhalb von weniger als fünf Jahren entschied die Anstalt über Privatisierung oder Stilllegung von fast 13 000 Firmen.

In einer neuen Studie (Hennicke, Lubczyk und Mergele 2020) dokumentieren wir erstmals, wie die Privatisierung der ehemaligen ostdeutschen Staatsbetriebe durch die Treuhandanstalt verlaufen ist. Welche Unternehmen hat die Treuhand privatisiert, und welche hat sie abgewickelt? War die Treuhand in der Lage, produktivere Firmen in ihrem Portfolio zu identifizieren und diese zu entsprechend höheren Preisen in privates Eigentum zu überführen? Was waren die Konsequenzen der Treuhandprivatisierungen für die Unternehmen, an wen wurden sie verkauft, und welche Rolle spielen Treuhandfirmen heute noch? Wir untersuchen diese Fragestellungen mit Hilfe eines neugeschaffenen Datensatzes, der bis dato unzugängliche Quellen verknüpft und uns für einen Großteil der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen Firmeninformationen auf der Mikroebene zur Verfügung stellt. Insbesondere können wir auf Grundlage dieser Informationen auch beobachten, wie sich die Produktivität der Unternehmen zu Beginn der Privatisierungsbestrebungen auf den Privatisierungsprozess ausgewirkt hat. Zu diesem Zweck betrachten wir Maße der Arbeitsproduktivität als Indikator für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen. Wir verwenden Diagramme der Produktivitätsperzentile, um zu beobachten, wie sich die Ergebnisse des Privatisierungsprozesses je nach Position der Unternehmen in der Produktivitätsverteilung verändern. In unserer Studie komplementieren wir diese Betrachtungen mit statistischen Regressionsanalysen.

* Moritz Hennicke, Université Libre de Bruxelles und Université de Cergy-Pontoise; Moritz Lubczyk: Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Universität Zürich; Lukas Mergele: ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München.

DIE ERSTE AUFGABE DER TREUHAND: WELCHE UNTERNEHMEN LASSEN SICH PRIVATISIEREN?

Nur ein Teil der ehemaligen DDR-Staatsunternehmen war im marktwirtschaftlichen Umfeld der wiedervereinigten Bundesrepublik direkt konkurrenzfähig (vgl. Akerlof et al. 1991). Viele Unternehmen mussten saniert oder komplett geschlossen werden. Die Entscheidung, welche Unternehmen überhaupt privatisiert und welche direkt liquidiert werden sollten, stellte somit die erste Aufgabe der Treuhandanstalt dar. Unsere Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen

DATENGRUNDLAGE

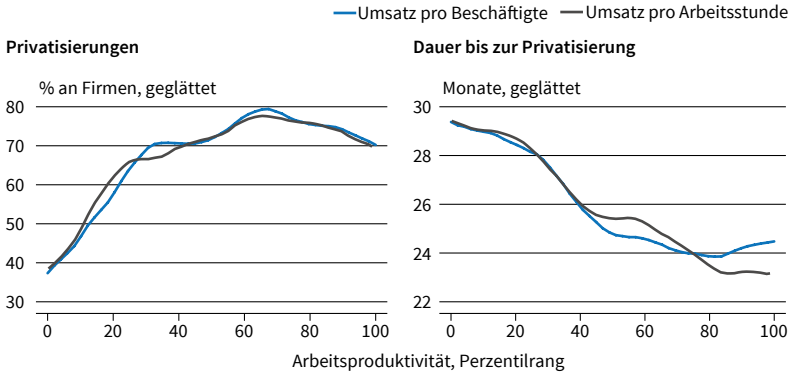
Grundlage der empirischen Auswertung der Unternehmensprivatisierungen durch die Treuhandanstalt bildet ein neu erschlossener Datensatz. Um die Entwicklung der betroffenen Firmen im Privatisierungsprozess und in der Folgezeit betrachten zu können, kombinieren wir Informationen aus den internen Abläufen der Treuhand mit anonymisierten Befragungsdaten, Vertragsdaten und Eigentumsdaten. Die treuhandinternen Daten stammen aus dem Bundesarchiv sowie von der Nachfolgeorganisation der Treuhand, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Befragungsdaten wurden ab 1991 vom SÖSTRA Institut in Berlin erhoben, Eigentumsangaben basieren auf den Daten des am ZEW in Mannheim geführten Mannheimer Unternehmenspanels, und Vertragsdaten wurden von Professor Harald Hau zur Verfügung gestellt.

mit höherer Produktivität im Durchschnitt auch mit höherer Wahrscheinlichkeit privatisiert wurden.

Unsere Analyse in Abbildung 1 evaluiert, inwiefern die Treuhand ihrem Mandat zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen nachkommen konnte. Wir beobachten eine Privatisierungsquote von weniger als 40% für Firmen am untersten Rand der Produktivitätsverteilung, die auf über 70% für Firmen am oberen Ende der Verteilung ansteigt. Gleichzeitig besteht in der öffentlichen Debatte die Kritik, die Treuhandanstalt habe produktive Unternehmen voreilig geschlossen, statt sie zu retten. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Schließungsquote für produktivere Unternehmen geringer war, wir dokumentieren aber auch Schließungen im obersten Bereich der Produktivitätsverteilung. Weiterhin beobachten wir, dass produktivere Unternehmen deutlich schneller privatisiert wurden. Neben der Produktivität der tatsächlich privatisierten Unternehmen betrachten wir zusätzlich auch die internen Bewertungen, die die Treuhandanstalt für die jeweiligen Unternehmen angelegt hat. Diese Bewertungen stellten insbesondere eine Art Handlungsempfehlung des Treuhandleitungsausschusses dar und können somit als Privatisierungspriorität interpretiert werden. Wir zeigen, dass die Treuhand produktivere Unternehmen nicht nur mit höherer Wahrscheinlichkeit privatisierte, sondern diesen Unternehmen im Privatisierungsprozess aktiv Priorität einräumte. Somit scheint es wahrscheinlich, dass die Treuhandanstalt selbst dazu beigetragen hat, produktivere Unternehmen eher zu privatisieren als sie zu schließen.

Abb. 1

Arbeitsproduktivität und Privatisierungsentscheidungen



Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt den Anteil privatisierter Firmen in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität (N = 6 015). Die rechte Grafik zeigt für privatisierte Firmen die Dauer bis zum Monat ihrer Privatisierung, berechnet ab Juli 1990 (N = 3 957). Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

PRODUKTIVERE UNTERNEHMEN WURDEN ZU HÖHEREN PREISEN PRIVATISIERT

Kernaufgabe der Treuhandanstalt war es, für die zur Privatisierung identifizierten Unternehmen private Kaufinteressenten zu finden und nach entsprechenden Verhandlungen Privatisierungsverträge zu schließen. In den Kaufverhandlungen wurden zwischen potenziellen Investoren und der Treuhandanstalt neben einem Verkaufspreis typischerweise auch über Investitions- und Arbeitsplatzzusagen verhandelt. Statistische Analysen der erzielten Verhandlungsergebnisse in Verbindung mit der anfänglichen Arbeitsproduktivität der Unternehmen zeigen, wie in Abbildung 2 zu sehen, dass die Treuhandanstalt durchschnittlich für produktivere Unternehmen auch höhere Preise, Beschäftigungs- und Investitionszusagen erreichen konnte. Dass die Treuhand in den Verhandlungen mit potenziellen Investoren das für die öffentliche Hand bestmögliche Ergebnis erzielt hat, lässt sich allerdings auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht ermitteln.

UNTERNEHMENSBESITZ IN OSTDEUTSCHLAND NACH DER WIEDERVEREINIGUNG: VORNEHMLICH WESTDEUTSCHE KOMMEN ZUM ZUG

Von großer Bedeutung für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Situation in den Gebieten der ehemaligen DDR war auch die Frage, an wen die von der Treuhand privatisierten ehemaligen Staatsunternehmen verkauft wurden. Kritik an der Treuhandanstalt entzündet sich immer wieder an der Argumentation, dass insbesondere Ostdeutsche in der Privatisierung des Unternehmensbesitzes zu kurz gekommen seien und die Treuhandanstalt westdeutsche Investoren in ihren Verkaufsentscheidungen bevorzugt habe.

Auch in unseren Ergebnissen zeigt sich, dass viele von der Treuhand verwaltete Unternehmen nach Westdeutschland verkauft wurden. Nach Abschluss der Hauptaktivitäten der Treuhandanstalt im Jahr 1995 finden sich rund 51% der Firmen, 64% der Umsätze und 68% der Arbeitsplätze aus den in unserer

Stichprobe analysierten ehemaligen DDR-Staatsunternehmen in mehrheitlich westdeutscher Hand. In unserer Studie zeigen wir darüber hinaus, dass der Anteil der von Westdeutschen kontrollierten Unternehmen mit der Produktivität der betrachteten Firmen ansteigt. Für Unternehmen mit höherer Arbeitsproduktivität vor Beginn der Privatisierungswelle finden wir eine statistisch signifikant höhere Wahrscheinlichkeit nach Ende der Treuhandaktivitäten unter Kontrolle westdeutscher Eigentümer zu stehen. Wie in Abbildung 3 zu sehen, nimmt der Anteil ostdeutscher Mehrheitseigentümer dahingegen merklich ab.

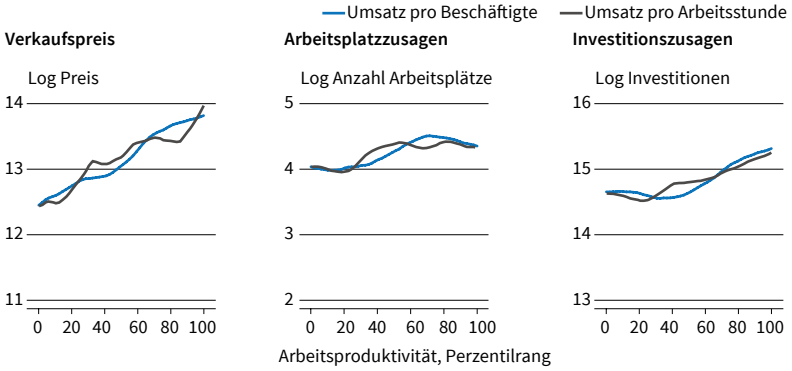
Es gibt eine Reihe möglicher Erklärungen, die die Treuhandanstalt veranlasst haben könnten, viele Unternehmen an Westdeutsche zu verkaufen. Westdeutsche Investoren verfügten zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung über mehr und besseren Zugang zu Finanzkapital, waren erfahrener in der Führung marktwirtschaftlich orientierter Unternehmen und waren relativ zu möglichen Investoren aus dem Osten Deutschlands wahrscheinlich auch wirtschaftlich und politisch besser vernetzt. Auch wenn westdeutsche Investoren im Rahmen der von der Treuhand gesetzten Kriterien möglicherweise besser als zukünftige Unternehmenseigentümer geeignet waren, ist die Umverteilung von Firmenbesitz von Ost nach West als Folge der Treuhandprivatisierungen festzuhalten. Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung zeigen sich große regionale Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern (vgl. Schröder et al. 2019).

PRODUKTIVERE UNTERNEHMEN MIT HÖHERER WAHRSCHEINLICHKEIT LÄNGER WIRTSCHAFTSAKTIV

Ein wichtiger Bestandteil der Privatisierungspolitik war auch die Schaffung einer Grundlage für Wirtschaftswachstum und Stabilität in den neuen Bundesländern. Eine wesentliche Aufgabe der Treuhand war somit auch, das mittel- bis langfristige Überleben möglichst vieler ehemaliger Staatsfirmen zu sichern. Für Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum und die erhoffte Konvergenz ostdeutscher Lebensstandards zum Rest der Bundesrepublik war das Fortbestehen der DDR-Betriebe von großer Bedeutung. Gleichzeitig ist die Frage nach dem Fortbestehen der Firmen eng mit der Frage nach dem Firmeneigentum verknüpft. Bestehende Studien zum Privatisierungserfolg zeigen, dass Fremdeigentum oft mit höheren Überlebensraten einhergeht (vgl. Estrin et al. 2009). Für die von der Treuhand privatisierten Unternehmen dokumentieren wir zunächst eine statistisch signifikante Korrelation zwischen anfänglicher Arbeitsproduktivität und fortlaufender Wirtschaftsaktivität über fünf, zehn, 15 und 20 Jahre nach der Privatisierung. Wie in Abbildung 4 zu sehen, nimmt der Effekt für die Zeithorizonte länger als fünf Jahre sogar noch leicht zu. Gleichzeitig beobachten wir, dass mehrheitlich

Abb. 2

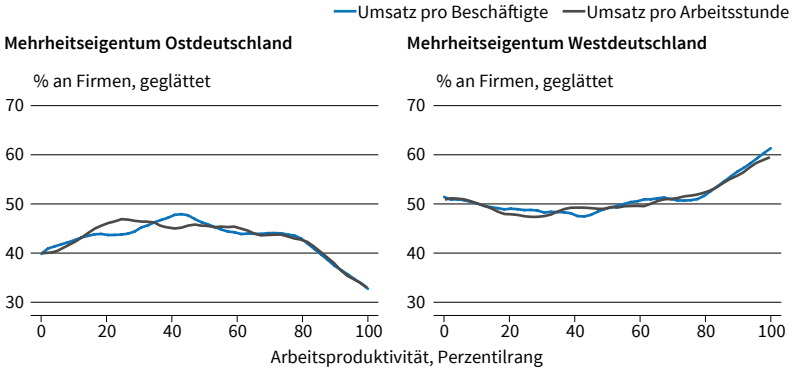
Arbeitsproduktivität und Privatisierungsverträge



Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt Verkaufspreise der Treuhandunternehmen (N = 1 494). Die mittlere Grafik zeigt die erhaltenen Arbeitsplatzzusagen (N = 1 627). Die rechte Grafik Investitionszusagen (N = 1 548). Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet.
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 3

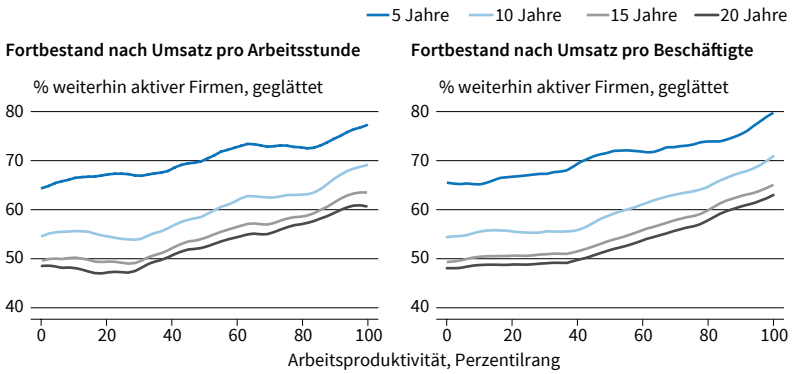
Arbeitsproduktivität und Firmeneigentum nach Privatisierung (1995)



Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt den Anteil der privatisierten Firmen mit mehrheitlich in Ostdeutschland ansässigen Eigentümern 1995 in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität. Die rechte Grafik zeigt den Anteil der privatisierten Firmen mit mehrheitlich in Westdeutschland ansässigen Eigentümern 1995. Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet. Nicht abgebildet sind Firmen in mehrheitlich internationalem Eigentum (ca. 5,6%) (N = 2 524).
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 4

Arbeitsproduktivität und Unternehmensfortbestand im Zeitverlauf



Anmerkungen: Die Grafiken zeigen den Anteil der privatisierten Firmen, die fünf, zehn, 15 und 20 Jahre nach Ende der Treuhandaktivitäten noch wirtschaftsaktiv sind in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität. Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet (N = 2 524).
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

westdeutsches Firmeneigentum, relativ zu anderen Eigentumsformen, anfänglich nur schwach mit dem Unternehmensfortbestand korreliert. Für längere Zeit-

horizonte von 15 und 20 Jahren nach der Privatisierung zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen Überleben und westdeutschem Eigentum. Insgesamt zeigt die Analyse, dass auch mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Treuhandanstalt die vom Privatisierungsprozess betroffenen Unternehmen eine wichtige Rolle im deutschen Wirtschaftssystem spielen.

LIMITATIONEN

Unsere Einzelanalysen untersuchen quantitative Zusammenhänge auf Basis von Korrelationen. Ohne weitere Annahmen lassen sich aus diesen Ergebnissen keine kausalen Aussagen zu ursächlichen Zusammenhängen ableiten. Die auf unseren statistischen Auswertungen beruhenden Aussagen beschreiben Tendenzen, die wir im Durchschnitt über alle Firmen in unseren Daten beobachten. Eine Aussage über Privatisierungsentscheidungen von Einzelfirmen ist damit nicht möglich. Die Ergebnisse zu Neueigentümern unterliegen zusätzlichen datengetriebenen Einschränkungen. Erstens verfolgen unsere Daten Eigentümerschaften nur bis zum zweiten Grad. Zweitens sind Eigentümerschaften nach Mehrheitsanteilen klassifiziert. Minderheitenpositionen sind darin nicht berücksichtigt. Drittens sind die sogenannten »kleinen Privatisierungen« von Geschäften, Restaurants und Hotels, die größtenteils von Ostdeutschen erworben wurden, nicht in unseren Daten inbegriffen. Die Hauptaufgabe der Treuhandanstalt bestand in der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen. In den Vertragsdaten lassen sich durch die technische Überlieferung Nullen nicht von fehlenden Werten unterscheiden. Davon betroffene Firmen sind nicht in den Grafen enthalten. Weitere Ziele der Treuhand, beispielsweise zur Sanierung oder Restitution von Unternehmen, können mit den in unserer Studie verfügbaren Informationen nicht beleuchtet werden.

FAZIT: TREUHANDANSTALT FOLGT TENDENZIELL IHREM GESETZLICHEN MANDAT ZUR PRIVATISIERUNG

Die vorliegende Studie ist die erste ausführliche Untersuchung der Privatisierung von ostdeutschen Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt. Anhand neu erschlossener Daten können wir sowohl die Durchführung als auch die Folgen des Privatisierungsprozesses beobachten. Unsere Analysen dokumentieren, dass die Treuhandanstalt anfänglich produktivere Unternehmen häufiger und schneller privatisierte und für diese höhere Privatisierungserlöse verbuchte. Gleichzeitig stellen wir fest, dass anfänglich produktivere Unternehmen seltener an ostdeutsche und häufiger an westdeutsche Investoren übergeben wurden. Des Weiteren beobachten wir, dass produktivere Unternehmen auch in der mittleren und langen Frist höhere Überlebenschancen aufweisen. Dieser Effekt tritt langfristig bei Unternehmen in westdeutschem Besitz noch stärker auf. Insgesamt legen unsere Ergebnisse nahe, dass die Treuhandanstalt im Gesamtbild ihrem gesetzlichen Mandat zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen gefolgt ist. Allerdings lassen unsere Ergebnisse keine Rückschlüsse darauf zu, ob die Privatisierungspolitik der Treuhand die bestmögliche Lösung der ihr anvertrauten Aufgabenstellung darstellte.

LITERATUR

Akerlof, G. A., A. K. Rose, J. L. Yellen, H. Hessenius und R. Dornbusch (1991), »East Germany in from the cold: the economic aftermath of currency union«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1–105.

Estrin, S., J. Hanousek, E. Kocenda und J. Svejnar (2009), »The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies«, *Journal of Economic Literature* 47(3), 699–728.

Hennicke, M., M. Lubczyk und L. Mergele (2020), »The Big Sell: Privatizing East Germany's Economy«, CESifo Working Paper No. 8566.

Schröder, C., C. Bartels, M. M. Grabka, J. König, M. Kroh und R. Siegers (2019), »A Novel Sampling Strategy for Surveying High Net-Worth Individuals – A Pretest Application Using the Socio-Economic Panel« *The Review of Income and Wealth*, verfügbar unter. https://doi.org/10.1111/roiw.12452.

Martin Werding, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und *Niklas Potrafke*

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Spielt sie noch eine Rolle?

IN KÜRZE

Bereits vor dem Ausbruch der Coronakrise war es um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen nicht gut bestellt. Unsere Berechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums zeigen, dass in den nächsten Jahren noch deutlich höhere Haushaltüberschüsse erzielt werden müssten als vor der jetzigen Krise, um langfristig tragfähige Staatsfinanzen zu sichern. Im Vergleich zum Vierten Tragfähigkeitsbericht aus dem Jahr 2016 hat sich die Tragfähigkeitslücke sogar vergrößert. Diese Nachricht ist im Zuge der Coronakrise untergegangen. Nach der massiv expansiven Fiskalpolitik der letzten Monate und der sich erholenden Konjunktur sollte zügig ein Konsolidierungskurs eingeschlagen werden. Die Schuldenbremse sollte schnellstmöglich wieder eingehalten und die Zusammensetzung der deutschen Staatsausgaben auf den Prüfstand gestellt werden.

Am 11. März 2020, zu Beginn der »ersten Welle« der Covid-19-Pandemie in Deutschland, stellte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seinen Fünften Tragfähigkeitsbericht der Öffentlichkeit vor (BMF 2020). Die Aufmerksamkeit für den Bericht war in diesen Tagen verständlicherweise begrenzt. Spätestens mit der offiziellen Verkündigung weitreichender Kontaktbeschränkungen, die eine Woche später erfolgte, waren die zugrunde liegenden Berechnungen, die vom ifo Institut und der Ruhr-Universität Bochum erstellt wurden (vgl. Werding et al. 2020), überholt. Es war abzusehen, dass die Coronakrise eine Rezession hervorrufen und schuldenfinanzierte Staatsausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft notwendig machen würde. Im Laufe der letzten Monate sind im Bund zwei Nachtragshaushalte im Gesamtumfang von über 200 Mrd. Euro verabschiedet worden. Die Schuldenstandsquote wird von zuletzt knapp unter 60% auf ca. 75% im Jahr 2020 ansteigen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse des Fünften Tragfähigkeitsberichts, die eine ständig steigende Belastung der öffentlichen Finanzen durch den fortschreitenden demografischen Alterungsprozess im Zeitraum bis 2060 anzeigen, jedoch besonders wichtig. Von den finanzpolitischen Folgen der seither eingetretenen Krise werden sie am aktuellen Rand zwar überlagert, bleiben aber unverändert gültig – als längerfristige Herausforderung, die durch die Coronakrise nicht etwa verschwunden ist, sondern nun noch größer wird.

ERGEBNISSE: VERSCHLECHTERUNG GEGENÜBER 2016

Kernstück der Berechnungen sind, wie bei den Studien zur Vorbereitung früherer Tragfähigkeitsberichte[1], Simulationen zur langfristigen Entwicklung der stark von der Demografie beeinflussten öffentlichen Ausgaben in den Bereichen

- Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung),
- Gesundheit und Pflege (gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung und Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen),
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung, sonstige Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie
- Bildung und Familien (öffentliche Bildungsausgaben, inkl. Kindertagesbetreuung, und Kerninstrumente des Familienlastenausgleichs, wie Kindergeld, einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und Elterngeld).

Betrachtet werden dabei zunächst zwei Basisvarianten, die – angefangen von den verwendeten Szenarien zur demografischen Entwicklung über die Annahmen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes bis hin zum unterstellten Produktivitätswachstum[2] – einerseits eher pessimistisch (»Variante T−«), andererseits eher optimistisch (»Variante T+«) sind und zusammengenommen einen Korridor abgrenzen, innerhalb dessen die tatsächlichen Entwicklungen (Stand: Februar 2020) plausiblerweise liegen sollten.

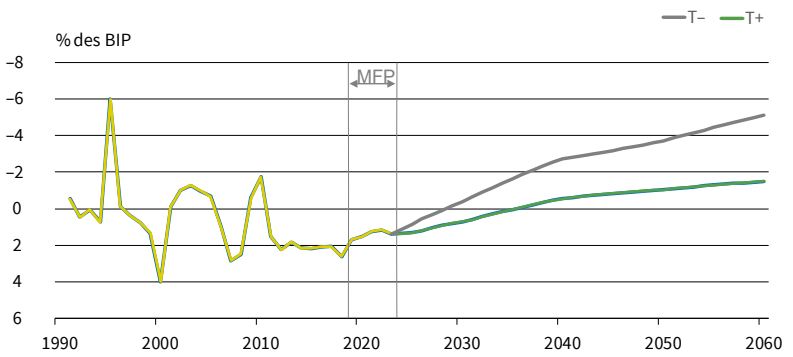
Insgesamt beziehen sich die Simulationen auf Ausgaben im Umfang von 25,6% des BIP bzw. 59,6% der gesamtstaatlichen Primärausgaben (Ist-Werte für 2017). Bis 2060 wird ein Anstieg der BIP-Quoten auf 29,2% (Variante T+) bzw. 32,8% (Variante T−) projiziert. Die Zunahme beträgt unter optimistischen Annahmen somit 3,6 Prozentpunkte, unter pessimistischen Annahmen 7,2 Prozentpunkte. Für die wei-

[1] Vgl. Werding und Kaltschütz (2005), Werding und Hofmann (2008), Werding und Hener (2011) sowie Werding (2016).

[2] Für eine genauere Darstellung und Begründung der im Einzelnen getroffenen Annahmen vgl. Werding et al. (2020, Kapitel 2).

Abb. 1

Gesamtstaatlicher primärer Finanzierungssaldo (1991–2060)

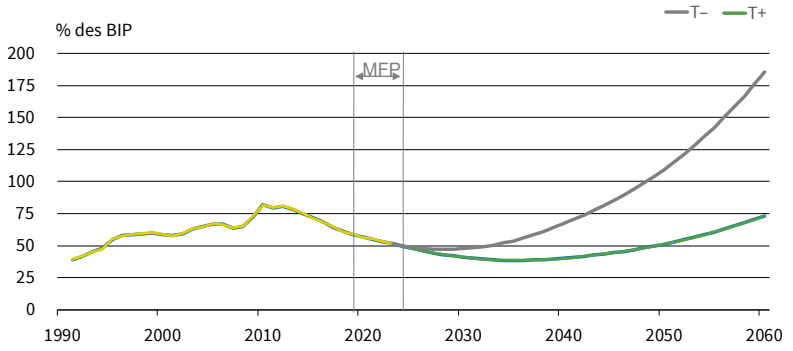


Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR); Mittelfristprojektion der Bundesregierung (MFP, Frühjahr 2019); SIM.17.

© ifo Institut

Abb. 2

Gesamtstaatlicher Schuldenstand (1991-2060)



Quelle: Deutsche Bundesbank; Mittelfristprojektion der Bundesregierung (MFP; Frühjahr 2019); SIM.17.

© ifo Institut

teren Berechnungen wird – eher aus methodischen als auch Vereinfachungsgründen – unterstellt, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben und auch die gesamtstaatlichen Einnahmen im gesamten Simulationszeitraum in Prozent des BIP konstant bleiben. Die projizierten Änderungen der BIP-Quote der Demografie-abhängigen Ausgaben übertragen sich unter diesen Annahmen Eins zu Eins auf Änderungen der Primärausgabenquote und auch auf das primäre Finanzierungsdefizit des gesamtstaatlichen Haushalts (in Relation zum jeweiligen BIP). Abbildung 1 zeigt den daraus resultierenden Verlauf des Primärdefizits für beide Basisvarianten.

Die Annahmen zur Einnahmenseite, bei denen von möglichen finanzpolitischen Reaktionen bewusst abgesehen wird, sorgen dafür, dass der zuletzt bestehende Primärüberschuss im Simulationszeitraum mehr oder weniger rasch in ein Defizit umschlägt, das sich anschließend immer weiter vergrößert. Steigende Primärdefizite erhöhen schon für sich genommen den gesamtstaatlichen Schuldenstand. Unter Berücksichtigung gleichfalls steigender Zinszahlungen erhöht sich dieser noch zusätzlich, so dass die Schuldenstandsquote aufgrund einer sich selbst verstärkenden Interaktion mit dem gesamten Finanzierungsdefizit (inkl. Zinszahlungen) auf Dauer regelrecht explodiert (vgl. Abb. 2). Hierbei handelt es sich allerdings um rechnerische Verläufe, die zunächst die Größe der absehbaren Ausgabensteigerungen und des daraus resultierenden Bedarfs an Korrekturen durch höhere Einnahmen und/oder niedrigere Ausgaben – sowohl im Bereich der von der Demografie beeinflussten als auch der sonstigen Ausgaben – deutlich macht.

Die erforderlichen finanzpolitischen Korrekturen werden in einem letzten Schritt mit einer verdichteten Kennziffer, der sogenannten »Tragfähigkeitslücke«, gemessen, die auf Arbeiten von Blanchard (1990), Blanchard et al. (1990) sowie Auerbach et al. (1991) zurückgeht und die auch in den regelmäßig von der EU-Kommission vorgelegten »Sustainability Reports« für vergleichbare Zwecke genutzt wird (vgl. zuletzt European Commission 2019). Sie gibt diejenige Verbesserung der primären Defizitquote (in Prozent des BIP) an, die ab sofort und auf Dauer jedes Jahr erreicht werden muss, damit die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen trotz der projizierten Entwicklung der Demografie-abhängigen Ausgaben die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates einhalten,[3] also den bisher aufgelaufenen Schuldenstand und alle zukünftigen Ausgaben durch zukünftige Einnahmen decken können. Tabelle 1 weist die dafür ermittelten Indikatorwerte aus und vergleicht sie mit den für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF (2016) errechneten Werten, die sich auf zwei ganz ähnlich berechnete Basisvarianten beziehen.

Der Konsolidierungsbedarf, den die Tragfähigkeitsindikatoren für den Fünften Tragfähigkeitsbe-

[3] Grafisch lässt sich die damit vorgezeichnete finanzpolitische Korrektur jeweils als Parallelverschiebung der in Abbildung 1 gezeigten Verläufe der primären Defizitquoten nach unten interpretieren, die 2020 einsetzt. Der für die Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung maßgebliche unendliche Zeithorizont wird in die Berechnungen mit der vereinfachenden Annahme einbezogen, dass alle relevanten Größen – insbesondere Primärdefizitquote, BIP-Wachstumsrate und Zinssatz – ab 2060 konstant bleiben. Soweit die Primärdefizitquoten auf 2060 zu (und daher wohl auch darüber hinaus) ansteigen, resultiert daraus eine Unterschätzung der Tragfähigkeitslücke, die allerdings weniger gewichtig ist als bei Tragfähigkeitsanalysen, die sich auf den zwangsläufig endlichen Simulationszeitraum beschränken.

Tab. 1

Tragfähigkeitslücken im gesamtstaatlichen Haushalt (in %)

	Basisvariante T+	Basisvariante T–
Vierter Tragfähigkeitsbericht (2016)	1,22	3,81
Fünfter Tragfähigkeitsbericht (2020)	1,49	4,10

Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent des BIP. Die Indikatorwerte messen dauerhafte Verbesserungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts, die 2016 bzw. 2020 einsetzen und erforderlich sind, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont einzuhalten.

Quelle: SIM.13; SIM.17.

richt anzeigen, ist selbst unter den eher optimistischen Annahmen für die Variante T+ nicht gering. Er beläuft sich auf rund 1,5% des BIP (bzw. rund 3,4% der gesamtstaatlichen Primärausgaben oder 51,9 Mrd. Euro im Jahr, gemessen an aktuellen Werten). Unter den eher pessimistischen Annahmen für Variante T– erscheint er als beträchtlich, mit 4,1% des BIP (bzw. rund 9,5% der Primärausgaben oder 142,6 Mrd. Euro im Jahr).[4]

Der Vergleich mit den früheren Resultaten verdeutlicht zudem, dass sich die Indikatorwerte für beide Basisvarianten in den letzten Jahren leicht verschlechtert haben, und zwar jeweils um rund 0,3 Prozentpunkte. Dies überrascht zunächst, weil für den Fünften Tragfähigkeitsbericht günstigere demografische Szenarien verwendet werden (mit höherer Geburtenziffer in beiden Varianten und deutlich höherer Nettozuwanderung in Variante T+)[5] und eine weiter verbesserte Arbeitsmarktsituation (mit höherer Erwerbsbeteiligung und niedrigerer Erwerbslosenquote) fortgeschrieben wird. Die ungünstigeren Ergebnisse gehen jedoch nicht auf die Simulationen zur zukünftigen Ausgabenentwicklung zurück, sondern auf zuletzt schon stärker gestiegene Ausgaben, v.a. im Bereich der Renten- und Pflegeversicherung (durch die Rentenreform 2018 sowie die »Pflegestärkungsgesetze«), die langfristig fortwirken.

Nach einer Serie konsequent ausgabendämpfender Reformen in den Jahren 2001 bis 2007, die v.a. die Renten- und auch die Krankenversicherung betrafen, hat sich die Politik bei Änderungen des Rechts der gesetzlichen Sozialversicherungen in jüngerer Zeit weniger an der Perspektive des längerfristig zu erwartenden Ausgabenanstiegs aufgrund der demografischen Alterung orientiert, sondern mehr an der zuletzt sehr günstigen Einnahmensituation. Damit könnte nun – nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise – vorerst Schluss sein. Der massive Einsatz öffentlicher Mittel zur Bekämpfung der Krise dürfte den langfristigen Konsolidierungsbedarf zugleich noch weiter erhöht haben.[6] Zu beachten ist dabei auch, dass die finanzpolitischen Spielräume für die Krisenbekämpfung derzeit nur deswegen vorhanden sind, weil vorher nicht unterschiedslos allen, für sich genommen in vielen Fällen durchaus begründbaren Ausgabenwünschen nachgegeben wurde.

NIEDRIGZINS UND TRAGFÄHIGKEITSINDIKATOREN

Einen wichtigen Diskussionspunkt bildeten bei der Erstellung der Simulationen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht die Implikationen der anhaltenden Niedrigzinsphase für die langfristige Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen. Bei den Berechnungen für frühere Tragfähigkeitsberichte wurde stets unterstellt, dass sich der Zins für Staatsschuldtitel binnen weniger Jahre wieder normalisiert – auf Werte aus der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise. Für die jüngsten Berechnungen wird dagegen angenommen, dass die anhaltende Niedrigzinssituation noch lange andauert, sich bis zum Ende des Simulationszeitraums im Jahr 2060 allerdings doch ganz allmählich auflöst.[7]

Die langfristige Zinsentwicklung und mögliche fundamentale Gründe für anhaltend niedrige Zinsen werden in der Fachliteratur lebhaft diskutiert.[8] Als ein Grund für die gegenwärtig niedrigen Zinsen wird ein Angebotsargument angeführt, die sogenannte »Sparschwemme«: Das Angebot an Ersparnissen ist in jüngster Zeit außergewöhnlich hoch, es übersteigt die privaten Investitionen deutlich und führt somit zu niedrigen Zinsen. Zu diesem hohen Angebot an Ersparnissen trägt der demografische Wandel bei. Alternde und schrumpfende Gesellschaften haben eine niedrigere Konsum-, aber höhere Sparneigung als Gesellschaften mit vielen jungen Bürgerinnen und Bürgern. Alternativ könnten die niedrigen Zinsen aber auch durch eine »Geldschwemme« hervorgerufen werden. Führende Zentralbanken haben in den vergangenen Jahren eine äußerst expansive Geldpolitik betrieben und das Geldangebot durch umfassende Ankäufe von Staats- und Unternehmensanleihen massiv ausgeweitet. Beide Positionen sind plausibel und scheinen zur Erklärung der gegenwärtig niedrigen Zinsen beizutragen. Zwischen den Positionen empirisch zu diskriminieren ist anspruchsvoll.

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wurde für den Fünften Tragfähigkeitsbericht untersucht, wie die Ergebnisse zur Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen auf unterschiedliche Zinsannahmen reagieren: Die Tragfähigkeitslücken sind wenig zinssensitiv. Tabelle 2 zeigt, dass sich die Tragfähigkeitslücke im Vergleich zum Basisszenario nur geringfügig ändert, wenn davon ausgegangen wird, dass der Realzins bereits ab dem Jahr 2040 anstelle von 2060 bei 3% p.a. liegt. Die Zinsen spielen u.a. deshalb eine untergeordnete Rolle, weil in den deutschen Sozialversicherungssystemen wenig finanzielle Reserven gehalten werden, deren Verzinsung die Ausgaben beeinflusst. Reagibler ist die Tragfähigkeitslücke auf demografische Entwicklung und die damit verbundene Erwerbstätigkeit.

[4] In der Studie für den Fünften Tragfähigkeitsbericht werden zudem insgesamt 73 Alternativvarianten betrachtet, von denen keine anzeigt, dass die öffentlichen Finanzen in Deutschland langfristig tragfähig sind – abgesehen von zwei Modellrechnungen, die darauf angelegt sind, tragfähige Resultate zu erzeugen und von der projizierten Ausgabenentwicklung absehen.

[5] Vgl. dazu die Annahmen, die den Varianten 3 und 6 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015) sowie den Varianten 4 und 21 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) zugrunde liegen.

[6] Vgl. dazu die vorläufigen Abschätzungen in Werding und Läpple (2020).

[7] Die Annahmen beziehen sich dabei auf den durchschnittlichen Zins für alle umlaufenden Staatsschuldtitel (mit verschiedenen Restlaufzeiten), der nominal zuletzt bei 1,5% p.a. lag. Dies entspricht einem Realzins von − 0,4%, der in den Simulationen vereinfachend bis 2060 wieder linear auf den langjährigen Durchschnittswert von 3,0% p.a. erhöht wird.

[8] Für eine ausführlichere Darstellung siehe Textbox 10 in Werding et al. (2020).

Tab. 2

Zinssensitivität der Tragfähigkeitslücken (in %)

	T+	T–
Basisvarianten (Realzins 3% p.a. ab 2060)	1,49	4,10
Zinsvarianten:		
Realzins 3% p.a. ab 2040	1,54	4,01
Realzins 1,5% p.a. ab 2060	1,48	4,55
Realzins 0% p.a. bis 2060	n.d.	n.d.
Nominalzins 0% p.a. bis 2060	n.d.	n.d.

Anmerkungen: „n.d." = Indikator nicht definiert. Alle Angaben in Prozent des BIP. Die Indikatorwerte messen dauerhafte Verbesserungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts, die 2016 bzw. 2020 einsetzen und erforderlich sind, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont einzuhalten.

Quelle: SIM.17.

Wird ab 2060 ein Realzins von 1,5% p.a. anstelle von 3% p.a. angenommen, ergibt sich in der Variante T– ein zunächst kontraintuitives Ergebnis, denn die Tragfähigkeitslücke steigt auf 4,55%. Kontraintuitiv ist dieses Ergebnis, weil mit niedrigen Zinsen die explizite Staatsschuld tendenziell langsamer wächst. Doch ist der Zins ebenso die Diskontrate für die zukünftige (implizite) Verschuldung. Der Barwert zukünftiger Schulden ist bei niedrigen Zinsen größer als bei höheren Zinsen.[9] Der heute niedrige Zins misst der Gegenwart in der intertemporalen Budgetrestriktion weniger Bedeutung zu als der Zukunft. Sind die zukünftigen makroökonomischen und demografischen Entwicklungen eher ungünstig (Variante T–), so vergrößert sich die Tragfähigkeitslücke.

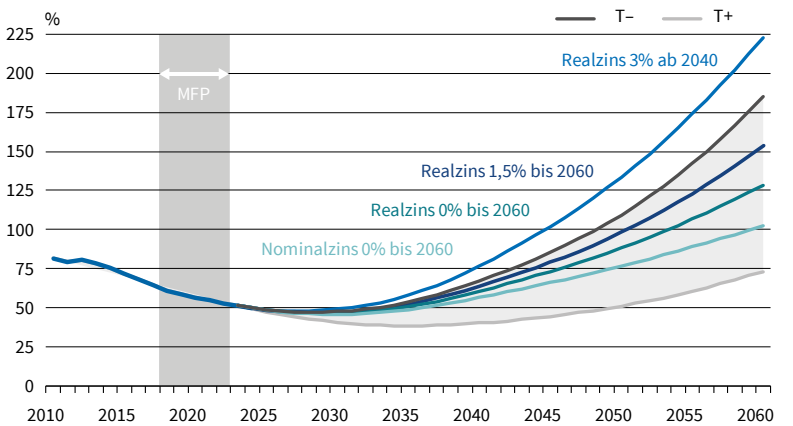
Falls die Zinsen dauerhaft kleiner sind als die Wachstumsrate des BIP, ist die Tragfähigkeitslücke allerdings nicht mehr definiert. Das ist kein rein technisches Problem, sondern hat eine reale Entsprechung: Wenn eine Kreditfinanzierung von Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand die Schuldenstandsquote nicht mehr erhöht, kann eine Volkwirtschaft aus jeder Verschuldung herauswachsen – zumindest wenn sie aufhört, sich für Primärausgaben neu zu verschulden. Wenn der Zins dauerhaft auf null (oder darunter) fällt, besteht in der Tat kein Tragfähigkeitsproblem mehr. Aber wie realistisch ist eine solche Annahme? Und sollte man die Finanzpolitik an einer solchen, doch unsicheren Erwartung ausrichten?

Andersen (2020) legt dar, dass bei Tragfähigkeitsanalysen langfristig mit einem Zins gerechnet werden muss, der über der Wachstumsrate liegt – aus Vorsichtsgründen. Ein Instrument zur Früherkennung langfristiger finanzpolitischer Risiken darf diese nicht vorab qua Annahme wegdefinieren. Denn dann entsteht die Versuchung, den projizierten Anstieg der Schuldenstandsquote nicht als rechnerische Entwicklung zu betrachten, sondern ihn tatsächlich geschehen zu lassen. Aber selbst bei extrem niedrigen Zinsen ergibt sich für Variante T– aufgrund stark steigender Primärdefizite langfristig ein enorm hoher Schuldenstand (vgl. Abb. 3). Sollte die Erwartung dauerhaft niedriger Zinsen trügen, z.B. weil die Finanzmärkte höhere Risikoprämien fordern, kann die Lage der Finanzpolitik schlagartig untragbar werden. Tragfähigkeit wird damit zur Frage, wie die Kreditwürdigkeit eines Staates eingeschätzt wird, ohne klare Maßstäbe: Solange sie zu bestehen scheint, besteht sie – anderenfalls ganz unvermittelt nicht mehr.

[9] Andersen (2020) veranschaulicht, dass die zukünftigen Primärüberschüsse bzw. -defizite mit dem Zinssatz abdiskontiert werden. Eine niedrige Diskontrate erhöht die Bedeutung von Primärüberschüssen in ferner Zukunft.

Abb. 3

Gesamtstaatlicher Schuldenstand – Zinsvarianten zur Basisvariante T– (2010–2060)



MFP = Mittelfristprojektion. T+ = optimistische Variante, T– = pessimistische Variante.
Quelle: Deutsche Bundesbank; Mittelfristprojektion der Bundesregierung (Mittelfristprojektion, Frühjahr 2019); SIM.17.

© ifo Institut

BEDEUTUNG EINER NACHHALTIGEN FISKALPOLITIK

Wie nötig eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist, bleibt angesichts dieser Situation auch unter Experten umstritten. Beispielsweise schätzte etwa die Hälfte der rund 120 Teilnehmer des Ökonomenpanels von ifo und *FAZ* vom Juni 2020 das Risiko einer durch die Coronakrise ausgelösten höheren Staatsverschuldung für die langfristige Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen als gering ein (vgl. Gründler et al. 2020).[10] Zur Schuldenfinanzierung der Ausgaben zur Krisenbekämpfung gibt es kurzfristig keine Alternative, trotzdem schätzen wir die Lage als herausfordernd ein. Die zuvor dargestellten Ergebnisse legen nahe, dass die durch die demografische Entwicklung ausgelösten Ausgabensteigerungen die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen mittel- bis langfristig stark belasten. Auch bei der Krisenbewältigung und erst recht im Rahmen des mittlerweile einsetzenden Wiedererstarkens der wirtschaftlichen Entwicklung gilt es, diese finanzpolitischen Herausforderungen im Blick zu behalten.

Die Politik sollte daher so zügig wie möglich einen Konsolidierungskurs einschlagen. Der Anfang Juli 2020 im Bundestag beschlossene zweite Nachtragshaushalt sieht ein Einhalten der Schuldenbremse erst ab dem Jahr 2023 vor. Die Schuldenbremse sollte aber

[10] Die laufende Fiskalpolitik der Bundesregierung ist im Ökonomenpanel bereits im Frühjahr 2020 als angemessen eingeschätzt worden (vgl. Blum et al. 2020).

schon früher wieder eingehalten werden, entweder ab dem Jahr 2022 oder – bei weiterhin gut anlaufender Konjunktur – bereits im Jahr 2021 (vgl. z.B. auch Sinn 2020). Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse haben in der Vergangenheit zur Verbesserung der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen beigetragen und Haushaltsdefizite und Verschuldungsstände reduziert (z.B. Heinemann et al. 2018; Salvi et al. 2020). Zugleich war das Wirtschaftswachstum ausgeprägter in Ländern und subnationalen Gebietskörperschaften, die Fiskalregeln in ihren Verfassungen verankert hatten (vgl. Gründler und Potrafke 2020a; 2020b). In den Verfassungen verankerte Fiskalregeln scheinen bei Investoren, Unternehmen und Haushalten Vertrauen in solide Finanzpolitik zu schaffen. Insgesamt können Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse helfen, Staatschuldenquoten zu reduzieren, indem die Verschuldung im Zähler schrumpft und das BIP im Nenner steigt.

Das Einhalten der Schuldenbremse ist der nächste wichtige Schritt in Richtung Konsolidierung. Das würde zunächst einmal bedeuten, dass im Kern keine neuen Schulden gemacht werden. Zur Erinnerung: Die »Schwarze Null« der vergangenen Jahre bedeutete ja keineswegs, dass in Deutschland kräftig Schulden getilgt wurden.[11] Vielmehr wurde nach 45 Jahren immerwährender Neuverschuldung (in den Jahren 1969 bis 2013) ab dem Jahr 2014 nicht mehr ausgegeben als eingenommen.[12] Mit dem Verweis auf Zeiten der »Austerität« (vgl. Gründler und Potrafke 2019) wurde im öffentlichen Diskurs dennoch der Eindruck erweckt, dass »gespart« wurde. Dies dürfte vielen Bürgerinnen und Bürgern eine umfangreiche Schuldentilgung suggeriert haben. Das ist aber schlicht nicht der Fall gewesen.

WEGE ZUR KONSOLIDIERUNG

Zwar können bereits ausgeglichene Haushalte dazu beitragen, dass die Schuldenstandsquote in der Zukunft nicht weiter wächst – sie kann sogar schrumpfen. Das setzt aber voraus, dass der Zins permanent kleiner als die Wachstumsrate bleibt. Eine solche Wette auf die Zukunft einzugehen, ist nicht empfehlenswert, sondern vielmehr höchst gefährlich. Die Coronakrise hat jüngst gezeigt, wie schnell man sich bei solchen Wetten auf die Zukunft verrechnen kann.

Die Analysen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht zeigen an, dass weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, die über ausgeglichene Haushalte hinausgehen – auch wenn dafür angesichts einer unsicheren Zukunft nur ein grober Rahmen abgesteckt werden kann. Solche Konsolidierungen können entweder durch Erhöhungen von Steuern und Sozialbeiträgen oder durch Ausgabenkürzungen erreicht werden. Deutliche Erhöhungen der Abgaben sollten tunlichst vermieden werden. Vor der letzten Bundestagswahl setzte sogar eine Debatte um Einkommensteuersenkungen ein, insbesondere der Mittelstandsbauch sollte abgeflacht werden (vgl. Dorn et al. 2017). Auch mit der Ende Juni 2020 als Maßnahme zur Krisenbekämpfung beschlossenen, temporären Senkung der Mehrwertsteuer ist der Gesetzgeber jüngst in die andere Richtung marschiert – keine Erhöhungen, sondern Steuerentlastungen waren angezeigt.

Deutschland wird zukünftig um eine Debatte der Budgetzusammensetzung nicht herumkommen. Weitgehender Konsens besteht, dass investive Ausgaben nicht gekürzt werden sollen. Gefordert werden durchweg mehr statt weniger investiver Ausgaben, auch und gerade mit Blick auf weitere zukünftige Herausforderungen, wie den Klimawandel und die laufende Digitalisierung, die neben dem demografischen Wandel zu bewältigen sind. Der Rotstift sollte daher bei den Transferausgaben angesetzt werden. Dazu zählen Subventionen an Unternehmen und Sozialausgaben. Die Budgets der Industrieländer sind insgesamt durch eine Dominanz von Sozialausgaben gekennzeichnet (vgl. Schuknecht und Zemanek 2020). Auch Deutschland, das von der demografischen Alterung besonders betroffen ist, droht sich mit seinem Sozialstaat zu überfordern (vgl. Fuest 2020). Die Kunst wird darin bestehen, die Sicherungsziele des bestehenden Systems im Kern aufrechtzuerhalten, die dafür erforderlichen Ausgaben aber auf ein langfristig tragfähiges Maß zu begrenzen.

[11] Zu Konsolidierungsstrategien und Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in den deutschen Bundesländern vgl. z.B. Potrafke und Reischmann (2015), Burret et al. (2016), Gebhardt und Siemers (2020a; 2020b).

[12] Zur Entwicklung der deutschen Staatsschulden vgl. beispielsweise Konrad und Zschäpitz (2010).

LITERATUR

Andersen, T. M. (2020), »Fiscal sustainability and low government borrowing rates«, *CESifo Economic Forum* 21(1), 31–34.

Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991), »Generational accounts: A meaningful alternative to deficit accounting«, in: D. Bradford (Hrsg.), *Tax policy and the economy*, Bd. 5, MIT Press, Cambridge MA,, 55–110.

Blanchard, O. J. (1990), »Suggestions for a new set of fiscal indicators«, OECD Economics Department Working Paper Nr. 79.

Blanchard, O. J. (2019), »Public debt and low interest rates«, *American Economic Review* 109(4), 1197–1229.

Blanchard, O. J., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und N. Sartor (1990), »The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question«, *OECD Economic Studies* 15(2), 7–36.

Blum, J., M. Mosler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise?«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 48–51.

Bundesministerium der Finanzen (2016), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,* BMF, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2020), *Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,* BMF, Berlin.

Burret, H. T., L. P. Feld und E. Köhler (2016), »(Un-)sustainability of public finances in German Laender: A panel time series approach«, *Economic Modelling* 53, 254–265.

Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 31–38.

European Commission (2019), *Fiscal sustainability report 2018,* Vol. 1, European Economy, Institutional Papers Nr. 094.

Fuest, C. (2020), *Wie wir unsere Wirtschaft retten,* Aufbau, Berlin.

Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020a), »Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen in der Niedrigzinsphase: die trügerische Leichtigkeit des Scheins«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(1), 54–78.

Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020b), »Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit«, *Wirtschaftsdienst* 100(7), 501–506.

Gründler, K. und N. Potrafke (2019), »Ideologically-charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance«, CESifo Working Paper 7613.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020a), »Fiscal rules: historical, modern, and sub-national growth effects«, CESifo Working Paper 8305.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020b), *Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum - Wirtschaftspolitische Einschätzungen nach Erfolgen durch restriktive Fiskalregeln und expansiven Maßnahmen während der Coronakrise*, ifo Forschungsberichte 110, ifo Institut, München.

Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? Teil 2«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 52–55.

Heinemann, F., M.-C. Moessinger und M. Yeter (2018), »Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression analysis«, *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.

Konrad, K.A. und H. Zschäpitz. (2010), *Schulden ohne Sühne*, Beck, Freiburg.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2015), »Fiscal transfers and fiscal sustainability«, *Journal of Money, Credit and Banking* 47(5), 975–1005.

Salvi, M., C. Schaltegger und L. Schmid (2020), »Fiscal rules cause lower debt: evidence from Switzerland's federal debt containment rule«, *Kyklos*, im Erscheinen.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2020), »Public expenditures and the risk of social dominance«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Sinn, H.-W. (2020), *Der Corona Schock,* Herder, Freiburg.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF,* FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.

Werding, M., K. Gründler, B. Läpple, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsberichte 111, ifo Institut, München.

Werding, M. und T. Hener (2011), *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060,* ifo Forschungsbericht Nr. 53, ifo Institut, München.

Werding, M. und H. Hofmann (2008), *Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,* ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 30, ifo Institut, München.

Werding, M. und A. Kaltschütz (2005), *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 17, ifo Institut, München.

Werding, M. und B. Läpple (2019), *Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. und B. Läpple (2020), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung,* FiFo-Bericht Nr. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.

Werding, M. und C. Schinke (2014), *Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die mittlere und lange Frist,* ifo Forschungsbericht Nr. 64, ifo Institut, München.

Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck*, Bernd Raffelhüschen**, Stefan Seuffert** und *Florian Wimmesberger**

Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie

IN KÜRZE

Die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Reaktionen aufgrund der Corona-Pandemie hatten zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft stark abgebremst wurde. Das Ausmaß und die Dauer der damit verbundenen Rezession sind noch unsicher. Dieser Beitrag liefert eine Analyse der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Basis der Methode der Generationenbilanzierung. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte stark steigen wird und eine ungleiche Belastung der Generationen hervorruft. Eine politisch diskutierte Tilgung der Corona-bedingten Defizite erfordert eine sorgfältige Abwägung der Maßnahmen zur intergenerativen Verteilung der Belastungen.

Die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Reaktionen aufgrund der Corona-Pandemie hatten zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft stark abgebremst wurde. Auf der Angebotsseite sind Unterbrechungen der internationalen Lieferketten und völlige – teils freiwillige, teils unfreiwillige – Produktionsstopps zu verzeichnen. Auf der Nachfrageseite dominieren im Wesentlichen zwei Effekte, die zu einem Rückgang führen. Zum einen die Einschränkung der Konsummöglichkeiten während des Lockdowns und zum anderen die erhöhte individuelle Unsicherheit aufgrund finanzieller oder gesundheitlicher Einbußen.

Infolgedessen befindet sich die deutsche Wirtschaft nach zehn Jahren Wirtschaftswachstum erstmals wieder in einer Rezession, deren Ausmaß und Dauer bislang noch unklar sind. Nach mehreren revidierten Wachstumsprognosen geht die Bundesregierung für das Jahr 2020 von einem deutlichen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um 6,7% aus (vgl. BMWi 2020). Auch auf dem Arbeitsmarkt zeichnen sich außerordentliche Konsequenzen der Corona-Pandemie ab, wie der historisch einmaligen Anzahl an Kurzarbeitern zu entnehmen ist (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020). Ferner rechnet der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen und korrigiert die Schätzungen im Vergleich zum Herbst 2019 für die Jahre 2020 bis 2024 deutlich nach unten. Neben diesen Mindereinnahmen steigen darüber hinaus die Ausgaben infolge der von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Pandemie beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen in Form des Corona-Schutzschildes sowie des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets und des Zukunftspakets.

Parallel dazu arbeitet die Große Koalition in ihrem dritten Regierungsjahr daran, die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Den langfristigen Folgen der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele schenkt sie bislang allerdings wenig Aufmerksamkeit. Aus fiskalischer Sicht beinhalten diese jedoch beträchtliche Risiken für die ohnehin schon angeschlagene Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Im Hinblick auf die Alterung der deutschen Bevölkerung und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Sozialversicherungen stellen zahlreiche Maßnahmen und Vorhaben mittelfristig erhebliche fiskalische Belastungen dar. Der deutliche Konjunktureinbruch bei gleichzeitig steigenden Arbeitslosenzahlen und einem Rückgang der Wirtschaftsleistung sowie der Steuereinnahmen verschärft diese Problematik weiter. Aus diesem Grund liefert dieser Beitrag eine Analyse der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

METHODIK UND SZENARIEN

Die Ergebnisse der folgenden Szenarien basieren auf der Methode der Generationenbilanzierung[1], die zur Berechnung eines statistischen Maßes für die fiskalische Nachhaltigkeit oder die Tragfähigkeit eines Staatshaushalts herangezogen werden kann.

Fiskalische Nachhaltigkeit

Ein Staatshaushalt kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn der Barwert der aktuellen und zukünftigen Staatseinnahmen ausreicht, um den Barwert der entsprechenden Staatsausgaben zu finanzieren. Die

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie am Forschungszentrum Generationenverträge.
** Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge.

[1] Entwickelt von Auerbach et al. (1991; 1992; 1994), basiert die vorliegende empirische Umsetzung auf den Arbeiten von Bahnsen et al. (2019), Bonin (2001) und Raffelhüschen (1999). Unterstellt werden ein jährlicher Realzins von 3,0% und ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,5%; das Basisjahr ist 2018.

sogenannte Nachhaltigkeitslücke stellt einen Indikator für die Nachhaltigkeit des Fiskus dar. Sie entspricht der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich aus der heute bereits sichtbaren expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren impliziten Staatsschuld zusammen. Zur Berechnungen der impliziten Schulden werden die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben des Basisjahrs den verschiedenen Geburtsjahrgängen mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Mikrodatenprofile für die Steuer- und Beitragszahlungen sowie den Erhalt öffentlicher Leistungen zugerechnet und für die Folgejahre mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Unter Verwendung einer langfristigen Bevölkerungsprojektion lassen sich hieraus die zukünftig zu erwartenden aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnen. Diese ergeben diskontiert und saldiert die implizite Staatsschuld, auf deren Grundlage die Nachhaltigkeitslücke ermittelt werden kann. Ferner lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die sogenannten Generationenkonten dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Im Rahmen der Generationenbilanzierung werden hierzu für jeden Geburtsjahrgang die über die verbleibende Lebenszeit zu erwartenden Zahlungsströme eines statistischen Durchschnittsindividuums vom bzw. an den öffentlichen Sektor in einem Generationenkonto als Barwert zusammengefasst.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

Die zukünftige Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben wird durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen sowie die demografischen Veränderungen geprägt. Neben den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2020 bis 2024 (vgl. BMF 2020a) fließen die gegenwärtige Finanzlage der öffentlichen Hand sowie alle bis einschließlich Juni 2020 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen mit ein. In Anlehnung an die Annahmen des »mittleren« Szenarios (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt die verwendete Bevölkerungsprojektion, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verbleibt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,5/83,3 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Ferner wird hinsichtlich der Außenwanderung eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206 000 Personen unterstellt.

Modellierung der drei Szenarien

Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Situation sind Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und der zugrunde liegenden Parameter mit besonders großer Unsicherheit behaftet. Das Ausmaß des konjunkturellen Einbruchs hängt wesentlich vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von den politisch getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ab. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden im Folgenden drei verschiedene Szenarien präsentiert, anhand derer die Entwicklung der zukünftigen impliziten Schulden sowie deren intergenerative Verteilungswirkungen projiziert werden. Für die Jahre von 2020 bis 2024 werden Annahmen bzgl. der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes getroffen, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie im Jahr 2020 werden auf Grundlage des Anstiegs der Kurzarbeiterzahlen und der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr laut Bundesagentur für Arbeit (2020) modelliert. In Abhängigkeit von der jeweiligen unterstellten Wachstumsentwicklung werden die Pandemie-bedingte Kurzarbeiterzahl und Arbeitslosenquote abgeschmolzen.

Zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie wird ein kontrafaktisches Szenario verwendet, in dem die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft wiedergegeben ist, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Grundlage des kontrafaktischen Szenarios sind die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsdiagnose (2019) sowie der Steuerschätzung aus dem Herbst 2019 (vgl. BMF 2019).

Tab. 1

Projizierte Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten
In %

Szenario		2020	2021	2022	2023	2024
Status quo	*Veränderung reales BIP*	– 6,7	5,2	1,4	1,4	1,4
	Arbeitslosenquote	5,5	6,1	5,2	4,8	4,8
Negatives Szenario	*Veränderung reales BIP*	– 9,3	2,2	1,4	1,4	1,4
	Arbeitslosenquote	5,6	8,7	8,3	7,4	6,9
Positives Szenario	*Veränderung reales BIP*	– 6,6	10,2	0,5	0,5	0,5
	Arbeitslosenquote	5,3	4,8	4,8	4,8	4,8

Quelle: Berechnungen der Autoren nach BMF (2020a), Wollmershäuser (2020), OECD (2020).

Status-quo-Szenario

Das Status-quo-Szenario basiert auf den Daten der Gemeinschaftsdiagnose (2020) und der aktuellen Steuerschätzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« aus dem Mai 2020 (vgl. BMF 2020a), der die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde liegen. Die Bundesregierung erwartet hiernach für das Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang des realen BIP um – 6,7% und im kommenden Jahr 2021 einen Anstieg von + 5,2%.

Die Entwicklungen der unterstellten Arbeitslosenquoten sowie Kurzarbeiterzahlen können Abbildung 1 entnommen werden. Auf Grundlage der angenommenen Wachstumsentwicklung wird im Status-quo-Szenario für das laufende Jahr eine Arbeitslosenquote von 5,5% und ein Umfang der Kurzarbeit von knapp 1,2 Mio. Beschäftigungsäquivalenten unterstellt. Im Jahr 2021 gehen die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigungsäquivalente in die Arbeitslosigkeit über. Daraus resultiert für das gesamte Jahr 2021 ein unterstelltes Corona-bedingtes Kurzarbeitsvolumen von 120 000 ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten und eine unterstellte Arbeitslosenquote von 6,1%. In den Jahren von 2022 bis 2023 sinkt diese Arbeitslosenquote wieder ab und erreicht den Ausgangswert von 4,8%. Im Status quo werden dementsprechend keine langfristigen Arbeitsmarkteffekte modelliert.

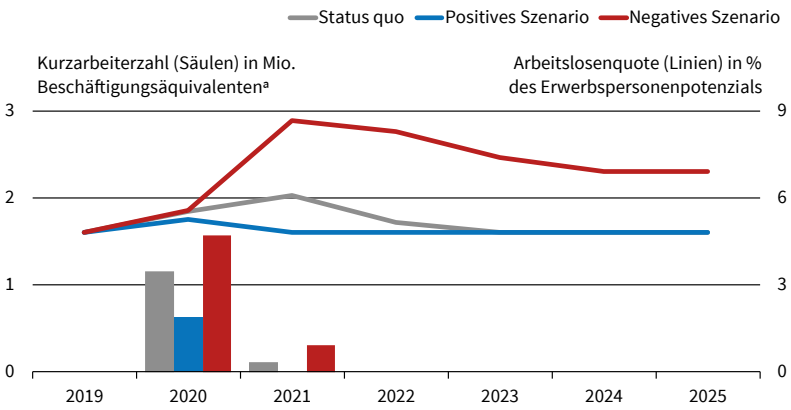
Neben den beschriebenen Wachstums- und Arbeitsmarktannahmen fließen sämtliche haushaltswirksamen Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung, die aufgrund der Corona-Pandemie ergriffen wurden, in das Status-quo-Szenario ein. Insgesamt umfassen die Corona-bedingten Maßnahmen etwa 1,3 Billionen Euro. Davon entfallen etwa 800 Mrd. Euro auf KfW-Kredite und Bürgschaften, die aus einem optimistischen Blickwinkel voraussichtlich in Gänze zurückgezahlt werden können. Sie werden im Rahmen der Analyse daher nicht als haushaltswirksam betrachtet und folglich nicht für die Berechnung der impliziten Schulden berücksichtigt. Die berücksichtigten Ausgaben umfassen 200 Mrd. Euro zur Stabilisierung der Wirtschaft, 58,5 Mrd. Euro für die Pandemiebekämpfung und 50 Mrd. Euro als Soforthilfen für kleine Unternehmen, Selbständige und Freiberufler (vgl. BMF 2020b). Des Weiteren wurde das Anfang Juni beschlossene Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket der Bundesregierung mit einem Volumen von insgesamt 128,7 Mrd. Euro berücksichtigt (vgl. BMF 2020c).

Negatives Szenario

Für das negative Szenario wird das sogenannte »Double-hit«-Szenario des im Juni 2020 erschienenen OECD Economic Outlook als Basis verwendet (OECD 2020). Die OECD rechnet in diesem Szenario mit einem deutlichen Einbruch des realen BIP um – 9,3% in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise moderaten

Abb. 1

Arbeitsmarktentwicklung der betrachteten Szenarien



[a] Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100%iger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben hätte.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Erholung im Jahr 2021 in Höhe von + 2,2%. Um eine Vergleichbarkeit mit dem vorangegangenen Szenario herzustellen, wird ab dem Jahr 2022 ein konstantes reales Wachstum von + 1,4% angenommen, da die OECD für die Jahre 2022 bis 2024 keine Wachstumsraten ausweist. Dieses Szenario stellt mehr als einen reinen konjunkturellen Einbruch dar, indem es unterstellt, dass sich die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung dauerhaft auf einem niedrigeren Wachstumspfad befindet, was auch langfristig zu Wirtschaftskrafteinbußen im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario führen würde. Dementsprechend wird für dieses Szenario eine dauerhafte Veränderung auf dem Arbeitsmarkt über das Jahr 2024 hinaus unterstellt. Im Jahr 2020 beschränken sich die modellierten Arbeitsmarkteffekte fast ausschließlich auf eine massiv ausgeweitete Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld mit einem Volumen von rund 1,6 Mio. ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten. Für das Jahr 2021 werden die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigtenäquivalente in die Arbeitslosigkeit überführt und dementsprechend ein Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,6% auf 8,7% angenommen. In den Jahren bis 2024 wird die Arbeitslosenquote bis auf 6,9% abgeschmolzen und verharrt danach dauerhaft auf diesem Niveau.

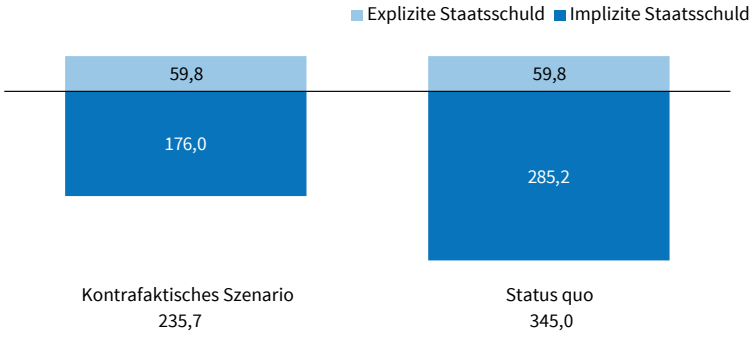
Positives Szenario

Dem positiven Szenario unterliegt der »wahrscheinlichste Fall« der ifo Konjunkturprognose des Frühjahrs 2020 (vgl. Wollmershäuser 2020). Die Konjunkturforscher rechnen mit einem Einbruch des realen BIP um – 6,6% in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise optimistischen Erholung im Jahr 2021 mit + 10,2%, die im Wesentlichen auf Nachholeffekte zurückzuführen ist. Ab dem Jahr 2022 wird ein konstantes reales Wachstum von + 0,5% angenommen, da hierzu in der Prognose keine Angaben gemacht werden und eine noch optimistischere Gesamteinschätzung der

Abb. 2

Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke

In % des BIP[a]



[a] BIP 2019: 3,435 Billionen Euro.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

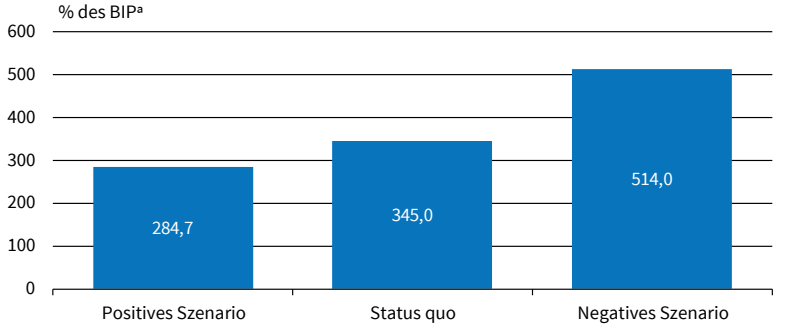
Entwicklung bis 2024 das positive Szenario in seiner Relevanz stark beeinträchtigen würde. Der rasche Erholungsprozess der Wirtschaftsleistung spiegelt sich auch in der Arbeitsmarktentwicklung wider, die im Rahmen des Szenarios unterstellt wird. Schon im Jahr 2021 werden weder von der Corona-Pandemie bedingte Kurzarbeiter noch entsprechende Arbeitslose unterstellt und folglich wird eine vollkommene Normalisierung angenommen.

FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE

Im Status quo der Generationenbilanz spiegelt sich das wachsende Missverhältnis zwischen langfristiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 285,2% des BIP wider (vgl. Abb. 2). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 59,8% beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 345,0% des BIP. Das kontrafaktische Szenario bildet die konjunkturelle Entwicklung ab, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre und dient als Referenzszenario zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Im Status quo ergibt sich Pandemie-bedingt somit ein Anstieg von 109,3 Prozentpunkten auf insgesamt 345,0 Prozentpunkte.

Abb. 3

Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien



[a] BIP 2019: 3,435 Billionen Euro.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Dieser Anstieg der Nachhaltigkeitslücke ist zum einen auf einen Einbruch der diesjährigen und zukünftig erwarteten Steuereinnahmen zurückzuführen. Die im Vergleich zum Vorjahr nach unten korrigierte Projektion zukünftiger Steuereinnahmen fällt jedoch, aufgrund des erheblichen Pandemie-bedingten Einbruchs, deutlich stärker ins Gewicht. Zum anderen sind die Staatsausgaben infolge zahlreicher Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie in nie dagewesenem Umfang angestiegen. Darüber hinaus kommen nun rentenpolitische Entscheidungen der Vergangenheit nachteilig zum Tragen. Die durch den damaligen Bundesarbeitsminister Scholz im Jahr 2007 eingeführte Schutzklausel (»Rentengarantie«) beinhaltet einen Nachholfaktor, der unter Bundesarbeitsminister Heil im Jahr 2018 vorläufig ausgesetzt wurde. Damit wurde sichergestellt, dass bis ins Jahr 2025 negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht an die Rentner weitergegeben werden. In der nicht vorhersehbaren Corona-Pandemie bewirkt der fehlende Nachholfaktor nun, dass die Rentner nicht an negativen Lohnentwicklungen beteiligt werden, aber von potenziellen Erholungseffekten profitieren.[2]

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein erheblicher, langfristiger Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen staatlicher Leistungen im Umfang von 12,7% nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 15,8% erfolgen.

In Abhängigkeit der weiteren Auswirkungen der Corona-Pandemie können diese zu einer dauerhaft eingetrübten wirtschaftlichen Gesamtsituation oder einer optimistischeren wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2021 führen. Im negativen Szenario führt der dauerhaft niedrigere Wachstumspfad zu einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 514,0% des BIP. Die optimistischen Annahmen resultieren im positiven Szenario hingegen in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 284,7% des BIP.

INTERGENERATIVE VERTEILUNG DER BELASTUNGEN

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind wenig umstritten. Diese staatliche Bereitschaft, Belastungen der Pandemie zu tragen, mag zwar kurzfristig unkritisch zu betrachten sein. Aus intergenerativer Perspektive stellt sich jedoch die Frage, an wen der Staat die Belastung mittel- und langfristig zurück- bzw. weitergibt.

[2] Eine detaillierte Darstellung dieses Zusammenhangs findet sich in Bahnsen et al. (2020).

Im Status quo liegt die Mehrbelastung vollständig bei den zukünftigen Generationen. Die durch die Corona-Pandemie verringerten Steuereinnahmen bedeuten fiskalisch gesehen eine Entlastung der steuerzahlenden Kohorten. Ohne eine Anpassung der Ausgaben an die veränderten Einnahmen belasten diese Kohorten den Fiskus durch die Folgen der Pandemie stärker, als es ohne die Pandemie der Fall gewesen wäre. Das bedeutet nicht, dass die unterstützenden staatlichen Maßnahmen die finanziellen Belastungen durch die Corona-Pandemie überkompensieren. Denn ein Absinken der fiskalischen Belastung ist nicht mit einem Anstieg der Lebenszyklusressourcen gleichzusetzen, da die dem Rückgang der Steuereinnahmen zugrunde liegenden, privatwirtschaftlichen Kosten nicht Gegenstand der fiskalischen Mehrbelastung sind. Abbildung 4 zeigt auf, dass die fiskalische Nettobelastung eines durchschnittlichen 25-Jährigen durch die Corona-Pandemie um rund 38 700 Euro gesunken ist. Alle zukünftigen Generationen, hier repräsentiert durch die »-1«-Jährigen, müssten über den Lebenszyklus hinweg durch den Staat um rund 36 500 Euro stärker belastet werden, als es ohne die Corona-Pandemie der Fall gewesen wäre, um die Entlastung der lebenden Generationen auszugleichen.

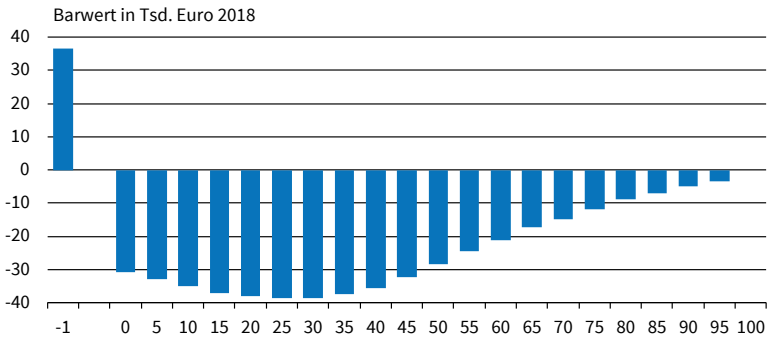
Die von der Corona-Pandemie direkt betroffenen Generationen können nicht für den Ausbruch der Pandemie verantwortlich gemacht werden. Zukünftige Generationen tragen jedoch ebenso wenig die Verantwortung wie die lebenden Kohorten. Dementsprechend wird die vollständige Abwälzung der Lasten der Corona-Pandemie auch im politischen Diskurs kritisch hinterfragt. So forderte CDU-Generalsekretär Ziemiak schon am 13. Juni 2020 im *Handelsblatt* (2020), dass »im Jahr 2030 […] die Staatsverschuldung wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein« sollte.

ALTERSSPEZIFISCHE BELASTUNGEN VERSCHIEDENER TILGUNGSMASSNAHMEN

Eine Tilgung dieser Defizite ist wohl nur über eine Kombination von Ausgabensenkungen und Einnahmenerhöhungen sinnvoll umsetzbar. Zur Veranschaulichung des möglichen Ausmaßes sowie der Wirkungsweise von Konsolidierungsmaßnahmen bietet sich die zur Tilgung notwendige Erhöhung der Mehrwertsteuer an. Zur Tilgung aller Corona-bedingten Defizite bis 2030 wäre eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 10,9 Prozentpunkte, also von 19 auf knapp 30%, notwendig (vgl. Abb. 5). Die Belastung würde dabei unter den lebenden Generationen vergleichsweise homogen verteilt. Die Kohorten der 30- bis 45-Jährigen wären am stärksten belastet und würden im Barwert pro Kopf eine zusätzliche Mehrwertsteuerzahlung in Höhe von rund 15 500 bis 16 000 Euro über ihren verbleibenden Lebenszyklus leisten. Die älteren Jahrgänge weisen durch altersspezifische Veränderungen im Konsumverhalten und aufgrund der zunehmenden Sterblichkeit deutlich abnehmende Belastungen auf.

Abb. 4

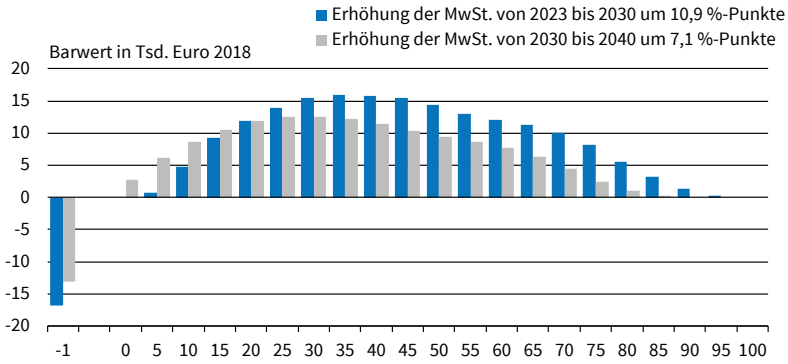
Altersspezifische Mehr- bzw. Minderbelastungen infolge der Corona-Pandemie



Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 5

Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Mehrwertsteuererhöhung



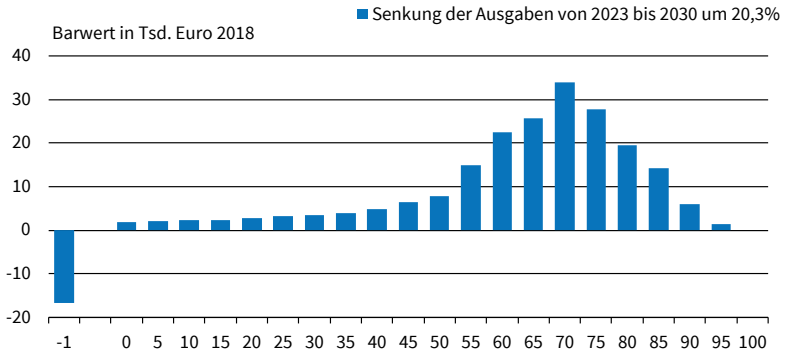
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Angesichts des außerordentlichen Tilgungsvolumens liegt die Überlegung nahe, die Tilgung, wenn nicht gänzlich, doch zumindest teilweise weiter in die Zukunft zu verschieben. Eine Verschiebung des Tilgungszeitraums auf die Jahre von 2030 bis 2040 würde bewirken, dass zur Tilgung der von 2020 bis 2030 realisierten Corona-Defizite lediglich eine Mehrwertsteuererhöhung um 7,1 Prozentpunkte nötig wäre. Dies gilt jedoch ausschließlich unter Fortbestehen eines Nullzinses auf deutsche Staatsanleihen und schließt Zinsänderungsrisiken nicht mit ein. Abbildung 5 zeigt darüber hinaus, dass die geringere Anhebung des Mehrwertsteuersatzes die Belastung der Kohorten im Durchschnitt zwar deutlich senken würde, die Belastung der unter 25-Jährigen aber steigen würde, insbesondere die der heutigen Kinder. So würden die 5-Jährigen im Barwert pro Kopf einer rund 5 500 Euro höheren Mehrwertsteuerbelastung ausgesetzt als im Falle der Tilgung von 2023 bis 2030. Diese Mehrwertsteuererhöhung würde somit alle lebenden Generationen belasten; die jüngeren mehr als die älteren. Eine stärkere Beteiligung älterer Generationen wäre insbesondere durch eine Absenkung der Sozialversicherungsausgaben möglich.

Abbildung 6 zeigt die altersspezifische Verteilung der Mehrbelastung durch eine Tilgung der bis 2030 realisierten Corona-Defizite anhand einer Reduktion

Abb. 6

Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Sozialausgabensenkung



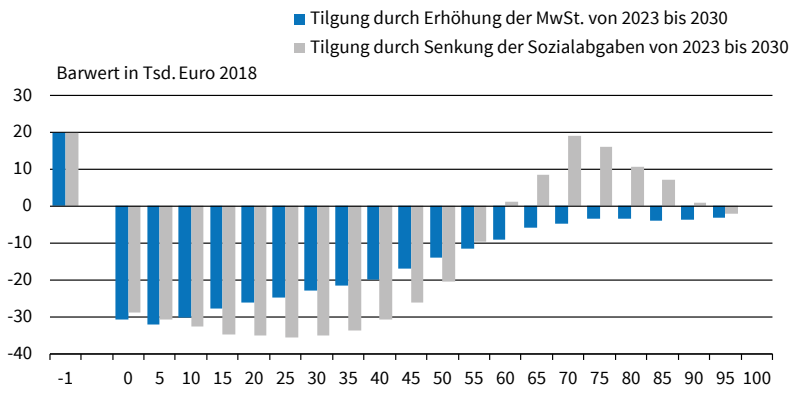
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

der Sozialversicherungsleistungen. In diesem Extrembeispiel würden die älteren Kohorten deutlich stärker belastet als die jüngeren. So läge die Belastung der 30-Jährigen bei rund 3 400 Euro und damit knapp 90% unter der Belastung der 70-Jährigen in Höhe von rund 34 000 Euro.

Diese unterschiedlichen altersspezifischen Belastungen durch eine Tilgung der Corona-Defizite bis 2030 resultieren in Abhängigkeit des gewählten Tilgungsinstruments in einer veränderten Mehr- bzw. Minderbelastung infolge der Corona-Pandemie (vgl. Abb. 7). Alle zukünftigen Generationen würden im Falle einer Tilgung durch eine Mehrwertsteuererhöhung oder durch die Reduktion der Sozialversicherungsleistungen über den Lebenszyklus hinweg durch den Staat um rund 16 500 Euro weniger belastet werden, als es ohne die Tilgung der Corona-Defizite der Fall gewesen wäre. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre vor allem von den jüngeren Generationen zu tragen, so dass die Nettominderbelastung eines durchschnittlichen 35-Jährigen durch die Corona-Pandemie im Falle einer Tilgung nunmehr um rund 16 000 Euro geringer ausfällt. Eine Tilgung der Corona-Defizite durch die Senkung der Sozialversicherungsleistungen spiegelt sich in einer Reduktion der Nettominderbelastung sowie in einer Nettomehrbelastung der älteren Generationen wider. Demnach würde beispielweise ein durchschnittlich 70-Jähriger aufgrund der Corona-Pandemie mit 19 200 Euro belastet.

Abb. 7

Altersspezifische Mehr- bzw. Minderbelastungen infolge der Corona-Pandemie bei Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Mehrwertsteuererhöhung oder Sozialausgabensenkung



Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Die beschriebenen Tilgungsvarianten stellen Extrembeispiele dar und belasten die Generationen ungleichmäßig. Um bis zum Jahr 2030 alle bis dahin realisierten Corona-Defizite zu tilgen, ist somit eine Mischung unterschiedlicher Maßnahmen notwendig, die zum einen das Ausmaß und damit mögliche Verzerrungswirkungen sowie Rückkopplungseffekte einzelner Maßnahmen reduziert und zum anderen eine gleichmäßige intergenerative Verteilung der Lasten erlaubt. Eine gemeinsame Anwendung verschiedener Tilgungsinstrumente, d.h. eine Senkung der Sozialversicherungsleistungen sowie eine Abgabenerhöhung, könnte dementsprechend dazu beitragen, die Konsolidierung insgesamt gleichmäßiger unter den lebenden Generationen zu verteilen.

QUO VADIS VERSCHULDUNG?

Die Ergebnisse zeigen, dass die impliziten Schulden in diesem Jahr deutlich ansteigen werden. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte somit auf 345,0% des BIP. Dies liegt neben den Steuerausfällen auch an den erhöhten Staatsausgaben, die im Zuge der politisch beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen entstanden sind. Ferner zeigt die Analyse im Status quo, dass die gesamte fiskalische Belastung der Pandemie von zukünftigen Generationen getragen wird. Die Forderung von CDU-Generalsekretär Ziemiak, die Staatsverschuldung sollte im Jahr 2030 wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein, könnte dieser Entwicklung entgegenwirken und die zukünftigen Generationen entlasten. Diese gleichmäßigere intergenerative Verteilung hängt allerdings sowohl vom Tilgungsinstrument als auch vom Tilgungszeitraum ab. Im politischen Entscheidungsprozess ist daher eine sorgfältige Abwägung der Maßnahmen zur intergenerativen Verteilung der Belastungen dringend geboten.

LITERATUR

Auerbach, A. J.,Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting«, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.

Auerbach, A. J.,Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1992), »Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving«, *The Scandinavian Journal of Economics* 94(2), 303.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1994), »Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy«, *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 73–94.

Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen und S. Seuffert (2019), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2019 – Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung?*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 146, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen, S. Seuffert und F. Wimmesberger (2020), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2020 – Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie,* Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 152, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, im Erscheinen.

Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application,* Springer, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2020), »Angezeigte Kurzarbeit (Versionen 01/2020-05/2020)«, verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Lohnersatzleistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), *Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzung«*, BMF, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020a), *Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzung«*, BMF, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020b), »Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands«, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020c), *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken: Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020*, BMF, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), »Wirtschaftliche Entwicklung und Konjunktur«, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/wirtschaftliche-entwicklung.html.

Handelsblatt (2020), »CDU-Generalsekretär Ziemiak will Schulden aus der Coronakrise bis 2030 wieder abbauen«, 13. Juni, verfügbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-cdu-generalsekretaer-ziemiak-will-schulden-aus-der-coronakrise-bis-2030-wieder-abbauen/25911024.html?ticket=ST-17515362-QbmrdMeleRiToN0fDMOv-ap2.

OECD (2020), *OECD Economic Outlook* (1), OECD, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), *Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden,* Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2019, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), *Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2020, München.

Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method Data and Limitations«, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.

Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Wollmershäuser, T. (2020), »ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2020: Konjunktur bricht ein«, *ifo Schnelldienst* Digital, 1(1).

Britta Rude, Bennet Niederhöfer und *Fabio Ferrara*

ifo Migrationsmonitor: Entwaldung und Migration

IN KÜRZE

Der Beitrag befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Migration und Abholzung. Dazu beschreibt er erst allgemein mögliche Wechselwirkungen anhand der vorhandenen Literatur. Dann veranschaulicht er diese am Beispiel dreier Ländern in Südamerika, die in den letzten Jahren eine besonders hohe Abholzungsrate zu verzeichnen hatten: Brasilien, Mexiko und Paraguay. Es zeigt sich, dass die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwaldung vielfältig sind und viele Gründe haben können. Die Migration kann sowohl Konsequenz als auch Ursache von Abholzung sein. Es bedarf weiterer Forschung, um einerseits potenzielle negative Effekte von Migration auf den Wald abzumildern und andererseits die durch Abholzung generierten Migrationsbewegungen vermindern zu können. Es wird empfohlen, den Wald produktiver zu nutzen und dessen Externalitäten, wie CO_2-Generierung oder ökologische Werte, zu internalisieren.

In den letzten Jahren hat die Abholzung des Regenwaldes überall auf der Welt mehr und mehr die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregt. Wälder sind öffentliche Güter, die positive Externalitäten kreieren, unser Ökosystem im Gleichgewicht halten, Biodiversität auf der ganzen Welt fördern und für den Erhalt von Tierarten und deren Lebensräumen überlebenswichtig sind. Sie speichern CO_2, mildern den Klimawandel, schützen Wassereinzugsgebiete und verhindern Bodenerosion. In vielen Teilen der Welt dienen Wälder immer noch dem Lebensraum alter Zivilisationen und indigener Völker.

WARUM UND WIE WIRKT SICH ENTWALDUNG AUF MIGRATION AUS?

Doch was sind Wälder wert? In den letzten Jahrzehnten wurden Wälder mehr und mehr als Hindernis für Wachstum in ländlichen Regionen gesehen und ihr produktiver Wert in Frage gestellt (vgl. Deb 2014). Auch wenn man mit Wäldern forstwirtschaftliche Erzeugnisse, wie Heilpflanzen, Kunsthandwerk oder Honig, produzieren kann, sind diese meist nicht so profitabel wie alternative Produktionsaktivitäten (vgl. te Velde et al. 2006). Zwar generieren Wälder Brennholz und Edelholz, allerdings sind deren Investitionszeiträume lang. Je nach Land und Gegebenheiten hat produktive Forstwirtschaft einen Lebenszyklus von fünf bis 28 Jahren (vgl. Frey et al. 2018). Deshalb mussten Wälder an vielen Stellen anderen produktiven Aktivitäten weichen, wie z.B. der Land- und Viehwirtschaft. Paraguay z.B. ist der viertgrößte Sojaexporteur der Welt und produziert 8 bis 9 Mio. Tonnen Soja pro Jahr (vgl. Nepcon 2019). Brasilien ist der größte Exporteur von Rindfleisch. Ein Drittel aller weltweiten Rindfleischexporte kommt direkt aus dem Amazonasgebiet (vgl. McAlpine et al. 2009). Und Mexiko ist global der größte Avocadoproduzent. Etwa sechs aus zehn weltweit konsumierten Avocados haben ihren Ursprung im zentralamerikanischen Land (vgl. Ayala 2020).

Abbildung 1 gibt einen ersten Eindruck vom Waldflächenverlust der letzten Jahre im Norden Lateinamerikas. Die positiven Externalitäten, die die Wälder für unsere Gesellschaft generieren, werden bei ihrer Abholzung nicht mit einkalkuliert. Für Paraguay z.B., wird ein CO_2-Preis von 180,5 US-Dollar/tCO_2 erwähnt (vgl. Ramstein et al. 2019), während eine Richtlinie der Weltbank von 40 US-Dollar bis 80 US-Dollar im Jahr 2020 ausgeht (vgl. World Bank 2017b). Doch Wäl-

Abb. 1
Waldflächenverlust von 2001–2015 in Lateinamerika

Die rote Fläche kennzeichnet Waldflächenverlust.
Quelle: CC by 4.0, Global Forest Watch, https://www.globalforestwatch.org/.

der generieren noch mehr sozialen Nutzen, von der Prävention von Krankheiten, über Wasserbereinigung zur Abschwächung von Fluten. Für manche Bevölkerungsgruppen haben sie kulturelle Werte, ästhetischer oder spiritueller Natur und bieten Zufluchtsorte. Im brasilianischen Amazonasgebiet leben nach Schätzungen von FUNAI noch mindestens 68 unerreichte Stämme (vgl. van Boehout Solinge 2010). Für diese Bevölkerungsgruppe sind Land und Ressourcen untrennbar mit ihrer Lebensgrundlage und Weltanschauung verbunden.

Entwaldung und Arbeitsplätze

Wenn Wälder verschwinden, verschwinden auch die Werte, die damit verbunden sind. Deshalb ist es naheliegend, dass Abholzung und die Zerstörung des Waldes in vielen Teilen der Welt zu Migration führt. Hinzu kommt, dass die alternativen Produktionsmodelle, die anstatt des Waldes implementiert werden, oft von Großunternehmen durchgeführt werden und wenige Arbeitsplätze in ländlichen Regionen generieren, da sie teils hochtechnologisch sind (vgl. Oxfam 2020; Azevedo-Ramos 2007). Bustos et al. (2016) finden, dass eine einprozentige Zunahme der Fläche, die mit gentechnisch veränderten Sojabohnen bebaut wird, den Anteil von Beschäftigten in der Landwirtschaft in Brasilien um 0,09% senkt. Weiter können staatliche Investitionen zwar einerseits Großunternehmen in ihrer Produktion begünstigen, andererseits jedoch Teile der ländlichen Bevölkerung ökonomisch schädigen (vgl. Garrett und Rausch 2016). Die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung fällt, da sie sich harscheren Wetterbedingungen ausgesetzt sehen, längere Fußwege zum Sammeln von Brennholz zurücklegen müssen und Tiere als auch andere Nahrungsmittel aufgrund der Degradierung des (Regen-) Waldes immer unzugänglicher werden. Hunger und Abwanderung sind die Folge, besonders in den ärmeren Bevölkerungsgruppen. Laut WWF (2013) ist das starke Wachstum, das man in Paraguay in den letzten Jahren beobachten konnte, auf einem wirtschaftlichen Modell aufgebaut, das zur Konzentration von Land, Ressourcen, Reichtum und Macht in wenigen Händen führt, während Kleinbäuer*innen von der nationalen Politik nicht priorisiert und unterstützt werden.

Andererseits kann Entwaldung auch Arbeitsplätze kreieren. Durch die Abholzung des Regenwaldes in Indonesien und die Palmölproduktion konnten die ökonomischen Verhältnisse der ländlichen Bevölkerung verbessert werden (vgl. Afriyanti et al. 2016). Auf dem abgeholzten Gebiet wird Landwirtschaft mit boomenden Exportgütern betrieben. In Ghana und Burkina Faso z.B. gelten waldfreie Gebiete als ökonomisch wertvoller als Waldgebiete (vgl. Pouliot et al. 2012). In Bolivien überwogen die Profite von Holz- und Sojaproduktion kurzfristig die Kosten der gerodeten Waldflächen und konnten so die Lebensumstände der Bevölkerung in ländlichen Gebieten verbessern (vgl. Kaimowitz et al. 1999). Dies könnte in der Folge zu Land-Land- oder sogar Stadt-Land-Migration von Menschen auf der Suche nach Arbeitsmöglichkeiten und ungenutzten Ländereien führen.

Kaimowitz et al. (1999) betonen jedoch die Kurzlebigkeit der ökonomischen Fortschritte durch steigende Grenzkosten. Vermehrte landwirtschaftliche Aktivität, die mit der Abholzung des Regenwalds in Malaysia einherging, verringerte die Armutsrate enorm. Unterschritt die Rate jedoch einen gewissen Punkt, wurde die Abholzungsrate verringert. Sobald die ländliche Bevölkerung einen gewissen Wohlstand durch die Palmölproduktion erreichte, gingen sie produktiveren Tätigkeiten in urbanen Gebieten nach (vgl. Miyamoto et al. 2014). Auch dies kann langfristig wieder zu Migrationsbewegungen führen.

Entwaldung und Klimawandel

Ein weiterer Bezugspunkt wird über den Klimawandel hergestellt. Das Europäische Parlament bezeichnet von Naturkatastrophen oder vom Klimawandel bedingte Migrant*innen als Klimaflüchtlinge, oder Klimamigrant*innen. Migration als Folge von Klimawandel ist bekannt und wird seit einigen Jahren in der wissenschaftlichen Literatur vor allem in Bezug zu Subsahara-Afrika, aber auch zu Ländern Lateinamerikas beleuchtet (vgl. Barrios et al. 2006; Gray und Bilsborrow 2013). Abholzung ist keine Ausnahme und in ihrer Form eine Determinante von Migration. Die Rodung des Regenwaldes wird kurzfristig zur Gefahr für indigene Völker und kann deren unfreiwillige Migration zur Folge haben. Langfristig können die Folgen weiter reichen als der direkte Effekt auf den Regenwald. Flächen, die beispielsweise zur Weidenutzung für die Viehzucht abgeholzt werden, verursachen einen Anstieg der mittleren Oberflächentemperatur sowie eine geringere Niederschlagsmenge (vgl. Nobre et al. 1991). Solche Anomalien in Niederschlag und Temperatur haben Auswirkungen auf die finanzielle Lebenssituation der Bevölkerung dieser Gebiete, was freiwillige Migration verursachen kann (vgl. Cattaneo et al. 2019).

Migration als Ursache für Entwaldung

Juniwaty et al. (2019) wiederum erklären, dass sich umgekehrt Migration auch auf Wälder und deren Nutzung auswirkt. Dies kommt zum einen daher, dass sich ländliche Bevölkerungen durch Abwanderung verändern. Wenn z.B. hauptsächlich Männer abwandern und Frauen in Dörfern zurückbleiben, dann ändert sich die Nutzung der Wälder, da Frauen nachweislich anderen produktiven Aktivitäten in Wäldern nachgehen als Männer. Zum anderen wirkt sich auch Zuwanderung aus den Städten oder anderen ländlichen Gegenden auf die Nutzung der Wälder aus. Juniwaty et al. (2019) gehen auch auf die Bedeutung von Bildungsmigrant*innen ein. Wenn Familienmitglieder für Bildung abwandern, generiert dies Kosten

Tab. 1

Interaktionskanäle von Migration und Entwaldung

Migrationstypus	Entwaldung
Migration als Triebkraft für Entwaldung	
Stadt-Land-Migration/Internationale Abwanderung	Auf der Suche nach besseren Arbeitschancen und ungenutzten Ressourcen siedeln sich Migranten aus urbanen Gegenden in Regionen mit viel Land an, um dieses produktiv umzuwandeln.
Stadt-Land-Migration/Internationale Abwanderung	Abwanderung führt dazu, dass sich die sozioökonomischen Charakteristiken der zurückbleibenden Bevölkerung ändern, die den Wald unterschiedlich nutzen.
Bildungsmigration: Land-Stadt-Migration	Familienmitglieder, die aus ländlichen Gegenden abwandern, generieren Kosten, die aus Erträgen von produktiven Aktivitäten auf entwaldetem Boden gedeckt werden können.
Remittances	Remittances generieren zusätzliches Einkommen, das den Druck auf Profit durch Entwaldung nehmen oder aber in Investitionen für die Intensivierung der Landwirtschaft eingesetzt werden kann.
Migration als Konsequenz von Entwaldung	
Land-Stadt-Migration/Internationale Abwanderung	Die Umwandlung des Waldes in alternative Produktionsmöglichkeiten, wie Land- oder Viehwirtschaft, kann zu Arbeitsplatzverlusten und Armut führen, besonders in Verbindung mit hoher Mechanisierung und Verlust von Eigentum und Grundstücken.
Katastrophenbedingte Migration	Entwaldung führt zur Verschärfung des Klimawandels durch Flut, Temperaturerhöhung und die Zerstörung von Lebensraum.
Kulturell bedingte Migration	Besonders in Bezug auf indigene Völker werden kultureller und spiritueller Lebensraum zerstört.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren..

für ländliche Haushalte, was zu einer Intensivierung der Landwirtschaft und dadurch zu einer Entwaldung führen kann. Im Hinblick auf den Zuzug in Regenwaldgebiete zeigen Thiede und Gray (2020), dass Migrant*innen in Lateinamerika vermehrt in Gebiete ziehen, in denen wenig indigene Einwohner*innen leben. Amacher et al. (1998) finden, dass Migrant*innen in den Philippinen Regionen bevorzugen, in denen viel staatlicher Wald verfügbar ist und gleichzeitig gute Transportwege existieren. Das sind zugleich Eigenschaften, die die Abholzung besonders fördern. Carr (2009) beschreibt, dass gerade Waldgebiete mit geringer Bevölkerungsdichte massiver Abholzung ausgesetzt sind, da dort die Kontrolle über illegale Rodung schwerer durchsetzbar ist. Amacher et al. (2009) weisen außerdem daraufhin, dass Migration das Angebot an Arbeitskräften erhöht, somit die Löhne senkt und damit die Waldrodung für Unternehmen profitabler macht. Auch Remittances[1] spielen eine Rolle. Während einige wissenschaftliche Analysen zeigen, dass das übersendete Geld in Land- und Viehwirtschaft investiert wird und den Abholzungsprozess beschleunigt (vgl. Angelsen et al. 2020; Bakehe 2019), zeigen andere, dass das zusätzliche Einkommen die landwirtschaftliche Aktivität reduziert, zu Gunsten der Erhaltung von Wäldern (vgl. Afawubo und Noglo 2019; Hecht 2008).

Zusammenfassend gibt es zwei übergeordnete Dynamiken, die die Interaktion von Migration und Entwaldung beeinflussen, nämlich Migration sowohl als Triebkraft für Entwaldung als auch als deren Konsequenz. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Interaktionen von Migration und Entwaldung.

Nur wenige wissenschaftliche Papiere haben bislang die Auswirkung von Abholzung auf Migration genauer beleuchtet. Migrationsströme, die durch Abholzung entstehen, können Land-Land sowie Land-Stadt interne Ab- und Zuwanderungen sein, jedoch auch internationale Fluchtbewegungen generieren. Daten zu unmittelbar durch Entwaldung entstandener Migration gibt es kaum. Jedoch können naturkatastrophenbedingte Bevölkerungsbewegungen einen Hinweis darauf geben. In Paraguay gab es 2019 54 000, in Mexiko 16 000 und in Brasilien 295 000 neue katastrophenbedingte Flüchtlinge (vgl. Internal Displacement Monitoring 2020). Das IDMC gibt für 2019 die Zahl der weltweiten Flüchtlinge aufgrund von Katastrophen mit 24,89 Millionen an.

Im Folgenden geben wir Einblicke in drei Länder, die in den vergangenen Jahren hohe Abholzungsraten aufgewiesen haben. Wie spielen die Entwaldung in Mexiko, Brasilien und Paraguay und deren Migrationsströme zusammen? Was sind ihre Dynamiken? Was haben sie gemeinsam, und wie können wir den negativen Effekten, die daraus resultieren, entgegenwirken?

ABHOLZUNG IN BRASILIEN, MEXIKO UND PARAGUAY

Paraguays Abholzungsrate war bis zum Jahr 2004 die höchste in ganz Südamerika. Eine Analyse des Earth Observation Center (2018) gibt an, dass zwi-

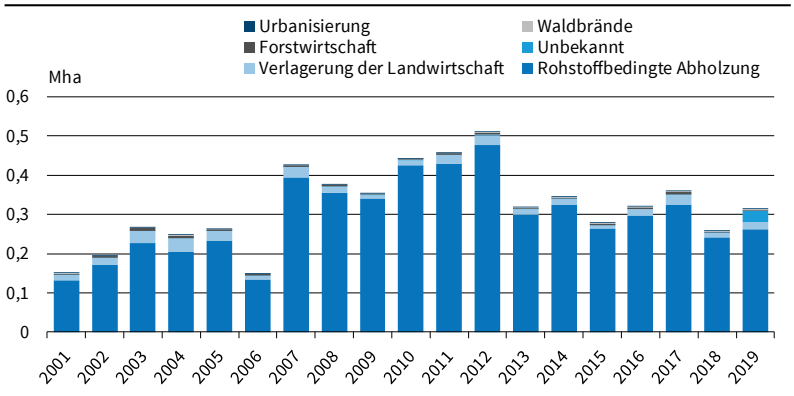
[1] Remittances bezeichnen Überweisungen aus dem Ausland an Familienmitglieder, die im Heimatland zurückgeblieben sind.

schen 1999 und 2016 750 000 Hektar des atlantischen Waldes abgeholzt wurden. Heute verbleiben nur noch 15% dessen in der östlichen Region Paraguays (vgl. PROFOR 2019). Fast 20% der Gran-Chaco-Region wurde zu landwirtschaftlichen Zwecken umgewandelt. Daten des Global Forest Watch zeigen, dass 93% der Abholzung zwischen 2001 und 2019 aufgrund von rohstoffbedingter Abholzung stattfanden. 2019 wurden ca. 262 000 Hektar Land abgeholzt. 2001 waren es noch 131 000 Hektar. 100% der Abholzung geschahen in natürlichen Wäldern, äquivalent zu 289 Mio. Tonnen von CO_2 (zwischen 2013 und 2019). Die Aufforstungsrate ist dagegen im mittleren Bereich im internationalen Vergleich mit einer Rate von 8 940 Hektar 2010 gering. Abbildung 2 zeigt, dass die Entwaldung in Paraguay hauptsächlich rohstoffbedingt ist. Laut WWF (2020) gab es 1990 noch 900 000 Hektar und 2012 schon 3 Mio. Hektar unter Sojaanbau in Paraguay. Ein ähnliches Bild ergibt sich in der Viehwirtschaft. Zwischen 2005 und 2017 stieg der Fleischexport von 186 000 Tonnen auf 397 000 Tonnen (vgl. UNA 2017).

Im Jahr 2010 waren 49,8 Mio. Hektar der Fläche Mexikos mit Wald bedeckt. Dies entsprach einer bewaldeten Gesamtfläche von 26% des Landes. In den folgenden neun Jahren betrug der aggregierte Waldrückgang 321 000 Hektar (vgl. Global Forest Watch 2020). Dabei lässt sich eine kontinuierliche Steigerung der Rückgänge bewaldeter Flächen in den letzten 20 Jahren feststellen. Dies entspricht einem Äquivalent von 83,3 Mio. Tonnen von CO_2. Die Aufforstungsrate beträgt 633 000 Hektar während des Zeitraums 2001 bis 2012, was 0,79% der weltweiten Aufforstung in diesem Zeitraum entspricht. Der größte Teil des Waldrückgangs wird der Verlagerung der Landwirtschaft zugeordnet. Die Verursacher der temporären oder permanenten Abholzung dieser Kategorie sind kleine oder mittelgroße landwirtschaftliche Betriebe. Im stark von der Abholzung betroffenen Südosten des Landes setzt man vor allem auf Brandrodungen für die Gewinnung von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen (vgl. Diaz-Gallegos et al. 2010).

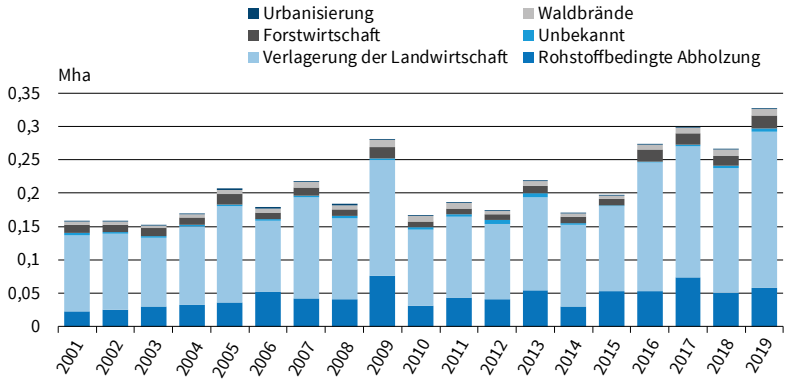
Seit Beginn der Messung durch die brasilianische Behörde für Weltraumforschung INPE im Jahr 1988 variieren die jährlichen Abholzungsraten in Brasilien zwischen 2,91 Mio. Hektar (Höchstwert, 1995) und 457 100 Hektar (Tiefstwert, 2012) (vgl. Arima et al. 2014). Nach einigen Jahren der Beruhigung für den brasilianischen Regenwald steigt die Abholzungsrate seit 2013 wieder an. Allein zwischen August 2018 und Juli 2019 verschwanden über 1 Mio. Hektar des brasilianischen Regenwalds (vgl. Barlow et al. 2020). Für August 2019 bis Juli 2020 vermeldet das Echtzeit Regenwald Monitoring System (DETER) von INPE gar einen Anstieg der Rodung um 34,6% gegenüber DETERs Vorjahreszahlen. Daten von Global Forest Watch zeigen außerdem, dass die rohstoffbedingte Abholzung an etwa 67% des Waldverlustes in Brasilien zwischen 2001 und 2019 beteiligt war, während etwa 20% zu

Abb. 2
Jährlicher Waldverlust in Paraguay



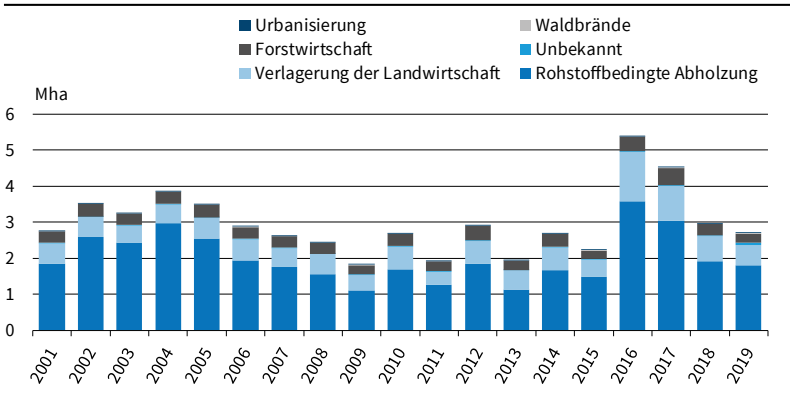
Quelle: GFW (2020). © ifo Institut

Abb. 3
Jährlicher Waldverlust in Mexiko



Quelle: GFW (2020). © ifo Institut

Abb. 4
Jährlicher Waldverlust in Brasilien



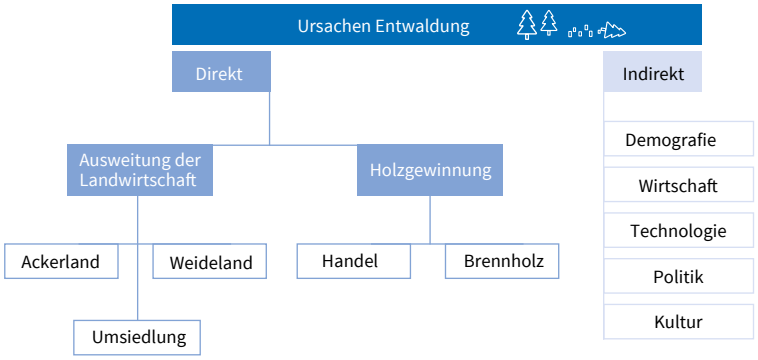
Quelle: GFW (2020). © ifo Institut

landwirtschaftlichen Flächen umgewandelt wurden. Mit 7,59 Mio. Hektar zwischen 2001–2012 hat Brasilien in diesem Zeitraum weltweit am viertmeisten Fläche aufgeforstet.

Abholzung hat vielfältige Gründe, die in Abbildung 5 zusammengefasst sind. Migration spielt dabei vor allem bei der Ausweitung der Landwirtschaft, aber auch in Interaktion mit sogenannten indirekten Faktoren eine Rolle. Migration interagiert in den Bereichen der Demografie, Wirtschaft, Politik und Kultur mit Entwaldung.

Abb. 5

Direkte und indirekte Faktoren für die Entwaldung durch den Menschen



Quelle: Geist und Lambin (2001). © ifo Institut

Im Folgenden gehen wir auf die Verzahnung von Migration mit der Entwaldung anhand der analysierten drei Länder ein.

ABHOLZUNG UND MIGRATION: EIN PAAR EINBLICKE

Das Jahr mit den meisten Flüchtlingen aufgrund von Katastrophen in Paraguay ist 2015, mit 171 000 Flüchtlingen.[2] Für das Jahr 2019 zählt die IDMC 54 000 Binnenflüchtlinge.

Abholzung und Migration in Paraguay

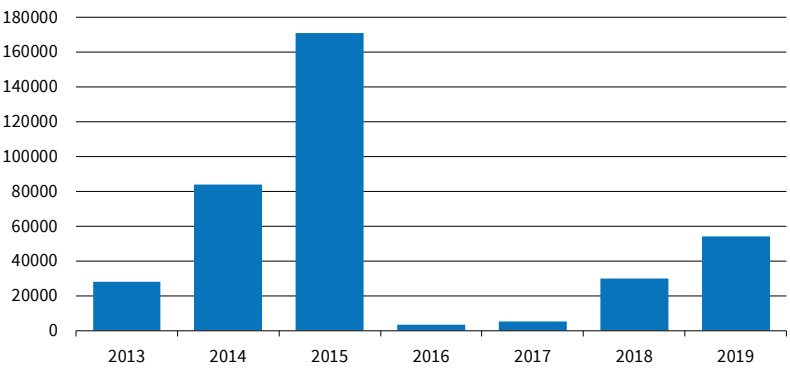
Laut der IOM (2020) gab es zwischen 1997 und 2002 272 000 Binnenflüchtlinge. Es gibt mehr Emigrant*innen (10–12% der Bevölkerung) als Immigrant*innen (3–5%) in Paraguay. Emigrant*innen sind hauptsächlich jung (zwischen 20 und 30 Jahren alt) und weiblich (60%).

Eine Studie des CDE (2015), basierend auf qualitativen und quantitativen Analysen, beleuchtet Fragestellungen bezüglich der Dynamiken von Migrationsbewegungen in Paraguay. Die Studie betont, dass interne Migrationsbewegungen auf einem nicht nachhaltig gestalteten Produktionsmodell basieren, das Ressourcen konzentriert, wenig Arbeitsplätze schafft und so zu ländlicher Verarmung und Urbanisation führt. Während laut der Volkszählung von 1982 noch 57,25% der Bevölkerung in ländlichen Regionen lebten, sind es 2002 nur noch 43,28%. Wenn man die Daten aus der Landwirtschaftszählung von 2002 mit denen von 2008 vergleicht, dann ist das Verschwinden von 38 000 Kleinbäuer*innen und 613 000 Hektar Land, das ihnen zugehörig war, während einem Zeitraum von nur sechs Jahren zu beobachten. Laut den 15 qualitativen Interviews, die Teil der Studie sind, fehlen Anreize und Möglichkeiten, in ländlichen Regionen zu arbeiten. Dies liegt am Fehlen günstiger Kredite und dem Ausbau des Sojaanbaus. Ein weiterer Faktor, der genannt wird, ist das Verschwinden der Holzindustrie, wie beispielsweise Sägewerke oder Schreinereien. Dies liegt daran, dass der Wald im Osten des Landes zum größten Teil abgeholzt ist. Das Verkaufen des ländlichen Eigentums und die Hoffnung für ein besseres Leben in der Stadt sind die Folge (vgl. CDE 2015). Des Weiteren wirken sich die Umwandlung des Lebensraums indigener Völker in Paraguay und der damit verbundene Druck auf Landeigentum auf deren Migrationsbewegung aus.

[2] 2015 gab es starke Fluten im Südkegel Lateinamerikas, die zu Fluchtbewegungen führten.

Abb. 6

Katastrophenbedingte Flüchtlinge in Paraguay, 2019



Quelle: IDMC (2020). © ifo Institut

Abholzung und Migration in Mexiko

In den Jahren 1940 bis 1970 wirkten sich gleichzeitig Push- und Pull-Faktoren[3] auf Migrationsströme in Mexiko aus. In ländlichen Gebieten fehlte es der Bevölkerung an Kapital, um in landwirtschaftliche Maschinen zu investieren. Der Grund dafür waren politische Entschlüsse, die zum sogenannten Ejido-System[4] führten, das Großgrundbesitzer*innen bevorteilte und Kleinbäuer*innen vernachlässigte. Landwirt*innen von kleineren Betrieben kompensierten fehlendes Kapital mit zusätzlicher intensivierter Arbeit als Produktionsfaktor, was meistens mit einem Wachstum der Familie einherging. Das bewirtschaftete Land teilte sich als Folge zwischen mehr Erbberechtigten auf, was schließlich die ländliche Bevölkerung gegenüber ökonomischen Schocks noch verletzbarer machte und Abwanderung förderte. Gleichzeitig boomte in den Städten die Industrie und war auf neue Arbeitskräfte angewiesen (vgl. Janvry et al. 2015). Diese Faktoren lösten Land-Stadt- sowie internationale Migrationsbewegungen aus.

Im Jahr 1950 leben 26% der Mexikaner*innen in Städten mit mehr als 15 000 Einwohnern. 50 Jahre später ist deren Anteil 61%. In ihrer Sample-Analyse

[3] Push-Faktoren beinhalten Umstände, die den Emigrationsdruck in gewissen Gebieten auf die Bevölkerung erhöht. Dazu gehören z.B. hohe Arbeitslosigkeit, Naturkatastrophen oder eine unstabile politische Lage.
Pull-Faktoren beinhalten Anreize, die das Zielgebiet in Bezug auf Migration attraktiv macht. Dazu gehören z.B. ein hoher Beschäftigungsgrad oder Sicherheit.

[4] Während der mexikanischen Revolution wurden große Flächen an Land im Kollektiv, sogenannten »Ejidos«, gehalten. Bloß Mitglieder des »Ejidos« verfügten über die Rechte, das Land zu bewirtschaften. Landflächen waren nicht handelbar.

aus dem Jahr 2000 finden Villarreal und Hamilton (2012), dass Frauen aus ländlichen Regionen überproportional emigrieren. Zudem siedeln tendenziell jüngere Menschen in neue Orte über. Des Weiteren sind urbane Emigrant*innen gebildeter als ländliche Emigrant*innen. Von 1995 bis 2015 setzt sich der Trend zur Emigration von ländlichen Gegenden in Städte oder Metropolregionen fort. Von 1995 bis 2010 strömten die meisten Menschen entweder nach Mexico City, in Grenzstädte wie Tijuana und Cidad Juarez oder von wirtschaftlichem Aufschwung betroffene Metropolen wie Cancún. In den Jahren 2010 bis 2015 intensivierte sich dann die Migration zwischen kleineren Städten (vgl. Pérez-Campuzano et al. 2018). Um der Armut auf dem Land zu entkommen, arbeiten die betroffenen Menschen als Saisonniers. Zudem wird illegale Brandrodung als Mittel eingesetzt, um die eigene ökonomische Situation zu verbessern (vgl. Vidal et al. 2014). Meist emigriert die ländliche Bevölkerung wegen mangelnder Erwerbsmöglichkeiten. Migration gilt für Haushalte als Diversifikationsstrategie der Einkommen. Somit kann insgesamt als Hauptantreiber der Migration das Bedürfnis nach wirtschaftlicher Sicherheit identifiziert werden. Ansonsten sind Überflutungen in Mexiko häufig eine Ursache für katastrophenbedingte Flüchtlinge. Die Wechselwirkung von Migration und Abholzung kann nicht abschließend beurteilt werden. In einigen Gebieten wirkt sich Emigration positiv auf die Waldflächenbedeckung aus, in anderen negativ (vgl. Schmook und Radel 2008).

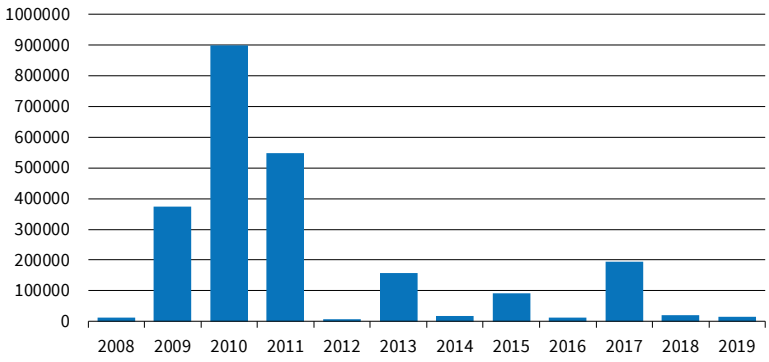
Abholzung und Migration in Brasilien

In den 1960er und 1970er Jahren zur Zeit des sogenannten »Wirtschaftswunders« in Brasilien zogen große Migrationsströme von Brasiliens armen Nordosten in die Städte im Südosten, in denen mehr Aussicht auf Arbeit bestand (vgl. Lima Amaral 2013). Der Anteil der städtischen Bevölkerung, die 1950 nur 36% der Gesamtbevölkerung ausmachte, wuchs im Lauf der Jahrzehnte auf 81% im Jahr 2000 an. Erstmals lebten 1970 mehr Menschen in brasilianischen Städten als auf dem Land (vgl. Matos und Baeninger 2001). Brasilien wandelte sich von einer Agrar- zur Stadtgesellschaft.

Dem einerseits höheren Lohnniveau in den Metropolen im Südosten Brasiliens (Rio de Janeiro und São Paulo) steht andererseits ein höheres Preisniveau entgegen, weshalb, insbesondere durch den Rückzug von Niedrigqualifizierten ausgelöst, die hohen Nettomigrationszahlen im Südosten ab den 1980er Jahren deutlich sanken. Stattdessen stiegen die Migrationszahlen in den Grenzregionen. Seit 1970 bis 2004 kann Brasiliens Norden, in dem sich größte Teile des Amazonas-Regenwalds befinden, ein konstant positives Migrationssaldo aufweisen (vgl. Lima Amaral 2013) Ein Grund für die Migrationsströme könnte die Verfügbarkeit von Land sein, die somit zur Entwaldung

Abb. 7

Katastrophenbedingte Flüchtlinge in Mexiko, 2019



Quelle: IDMC (2020). © ifo Institut

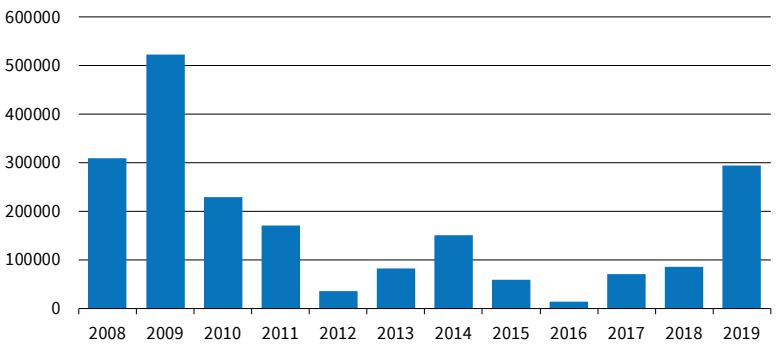
beigetragen hat. Tatsächlich hatte Brasiliens Amazonas-Regenwald, wie oben beschrieben, zeitgleich steigende Abholzraten zu verzeichnen. Die meisten der internen Migrant*innen ziehen allerdings nicht in ländliche Regionen, sondern in Städte wie Manaus oder Belém (vgl. Egger 2019).

2005–2010 gab es in Brasilien laut der Volkszählung von 2010 4,6 Mio. Binnenflüchtlinge (vgl. Baptista et al. 2018). In 32% der Fälle waren Metropolen das Ziel (2009–2010), 67% der internen Migrant*innen in Brasilien zogen es dagegen nicht in eine Metropolregion. Dennoch liegt das Lohngefälle zwischen dem Süden und dem Rest des Landes immer noch im Jahr 2015 bei 31% (vgl. Firpo and Pieri 2018).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle drei Länder starke Migrationsbewegungen zu verzeichnen hatten, vor allem vom Land in die Stadt, aber auch internationale und Stadt-Land-Migration. Dies hängt mit großer Wahrscheinlichkeit auch mit einigen der Faktoren aus Tabelle 1 zusammen. Allerdings bedarf es weiterer Studien, um einen Kausalzusammenhang herzustellen. Die Interaktion zwischen Migration und Entwaldung durch Produktionsumwandlung und die Veränderung von Arbeitsmöglichkeiten sowie der Verlust von Lebensraum sind jedoch unumgänglich und klar.

Abb. 8

Katastrophenbedingte Flüchtlinge in Brasilien, 2019



Quelle: IDMC (2020). © ifo Institut

ABHOLZUNG UND MIGRATION – WAS KÖNNEN WIR TUN?

Wie können diesen Wechselwirkungen entgegengewirkt werden? Es gibt mehrere Ansatzpunkte, um Abholzung und die damit verbundenen Migrationsströme zu verhindern. Eine Möglichkeit ist es, den Wald zu schützen, beispielsweise durch Verstaatlichung. Eine andere ist es, den positiven Externalitäten des Waldes einen monetären Nutzen beizumessen oder produktive Forstaktivitäten anzureizen bzw. zu subventionieren. Im Folgenden werden einige Beispiele erläutert.

Paraguay: Ein Projekt für nachhaltigen Biomassenzuwachs

In Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen lancierte die Regierung von Paraguay 2018 das »Poverty, Reforestation, Energy and Climate Change«-Projekt (PROEZA). Das 90-Mio.-US-Dollar-Projekt soll Klimaziele erreichen und Armut verringern. Damit nachhaltig Biomassenzuwachs generiert werden kann, setzt die Regierung Paraguays auf Marktmechanismen und schafft für Landbesitzer Anreize für Aufforstungen. Von indigenen Bevölkerungsgruppen profitieren schätzungsweise 14 800 Haushalte direkt von dem Projekt und weitere von indirekten Auswirkungen der Initiative (vgl. Green Climate Fund 2017). Auch Start-ups entdecken Geschäftsmöglichkeiten in Paraguay und machen sich Brachflächen als nachhaltige Investitionsmöglichkeiten zu Nutze. Aus schnell wachsendem Eukalyptus soll langfristig Profit erwirtschaftet und gleichzeitig Aufforstung als positive Externalität generiert werden (vgl. Treecoin 2020). Kulturell bedingte Migration kann somit einerseits durch das PROEZA-Projekt und andererseits durch kommerziell erfolgreiche Geschäftsideen verringert werden. Dem Wald einen produktiven Wert zu geben, führt dazu, dass Arbeitsplätze kreiert werden, was wiederum Menschen vom Emigrieren abhalten könnte, oder sogar dazu führen könnte, dass Menschen in diese Gebiete migrieren.

Mexiko: Die Gründung einer Forstkommission sowie nachhaltiges Forstmanagement

Am 4. April 2001 rief die mexikanische Regierung die »Comision Nacional Forestal« (CONAFOR 2020) als Teil des Sekretariats für Umwelt und natürliche Ressourcen ins Leben. Ziel der Einrichtung stellt die Entwicklung, Förderung, Konservierung und Restauration der mexikanischen Wälder dar. Die Kommission wirkte unter anderem bei der internationalen Initiative für »Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degration« (REDD+) mit. Während dem sechsjährigen Projekt konnten Fortschritte für die Land- und Forstwirtschaft erreicht werden. Allerdings schreibt man den ökologischen Auswirkungen des Projekts eher Langzeitwirkungen von bestehenden Errungenschaften zu. Des Weiteren kreierten REDD+-Finanzierungen temporäre Arbeitsplätze (vgl. Bauche 2015). Für eine wirksamere Entfaltung der Projektbemühungen konsultierte man indigene Bevölkerungsgruppen (vgl. Špirić 2018). Die Kommerzialisierung von Waldgebiete sowie direkte Geldflüsse an arme Bevölkerungsgruppen als Teil des Projekts können, ähnlich wie Remittances, verschiedene Wirkungsweisen auf die Migration der betroffenen Gebiete auslösen.

Um aktuellsten Entwicklung der Waldrodung und Abholzung entgegenzuwirken, engagiert sich in Mexiko zudem die Weltbank. Sie lacierte das »Forest and Climate Change« Projekt: 2 Mio. Hektar Waldfläche wurden unter nachhaltiges Management gebracht. Die Finanzierungssumme dafür betrug 460 Mio. US-Dollar. Der Fokus lag hauptsächlich auf der Verbesserung von Institutionen, der Wissensvermittlung von nachhaltigem Waldmanagement sowie der Entwicklung von alternativen Erwerbsmöglichkeiten. Weiter engagiert sich die Weltbank mit der »Strengthening Entrepreneurship in Productive Forest Area«-Initiative: Sie gilt als Erweiterung des »Forest and Climate Change«-Projekts. Dabei setzt man auf eine nachhaltige Kommerzialisierung der bewaldeten Flächen für die waldabhängige Bevölkerung (vgl. World Bank 2020). Dies wiederum verringert eine Landflucht, da ökonomische Notlagen der ruralen Bevölkerung verringert werden.

Brasilien: Instrumente zur Aufforstung

Zwischen 1950 und 2017 starteten in Brasilien 405 Projekte, die sich gegen eine Abholzung und für eine Rekultivierung der Forstgebiete einsetzen. Die Hälfte der Initiativen lancierten Forstunternehmen. Weitere 48% initiierten Landwirtschaftsbetriebe in Familienbesitz. Lediglich 2% aller Projekte konnten Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zugeschrieben werden. Dabei wurden die politisch auferlegten Umweltschutzerlaubnisse nicht immer eingehalten (vgl. da Cruz et al. 2020). Zudem ist das Amazonasgebiet in Brasilien nach wie vor von illegalen Brandrodungen betroffen. 2014 trug jeder Hektar gepflanzter Wald 2 228 US-Dollar zum BIP Brasiliens bei. Ein Aufforstungsprozess einer Fläche von 12 Mio. Hektar könnte laut der Weltbank (2017a) bis zu 215 000 neue Arbeitsplätze schaffen).

Die Regierung Brasiliens gründete gegen Ende des 20. Jahrhunderts mehrere Einrichtungen und Kommissionen, die die Verabschiedung von regulatorischen Gesetzen bezüglich des Amazonasgebiets ermöglichte. Politische Instrumente wurden zur Erhaltung des Regenwalds und zur nachhaltigen Aufforstung genutzt. Der bedeutendste Beitrag wurde mit dem »Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon« (PPCDAm) geleistet. Die Initiative wurde zeitlich in drei Phasen unterteilt: von 2004 bis 2008, von 2009 bis 2011 sowie von 2012 bis 2015. Drei Hauptziele wurden definiert: (1) Territoriale und

Landnutzungsplanung, (2) Umweltschutz und dessen Überprüfung sowie (3) Förderung von nachhaltigen, produktiven Aktivitäten. Die jährliche Abholzungsfläche konnte in der Zeitspanne vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2012 von 2,77 Mio. Hektar auf 450 000 Hektar um 84% reduziert werden. Auch die Biodiversität und die Kontrolle über öffentliches Land konnten verbessert werden (vgl. Pires und Majano 2015). Diese Maßnahmen zeigen, wie effektiv gegen den Klimawandel vorgegangen werden kann und verringern somit katastrophenbedingte Flüchtlinge. Das Brasilien unter der Regierung Jair Bolsonaros vollzieht dagegen gerade einen Richtungswechsel in der Umweltpolitik für die Amazonasgebiete. Die Auswirkungen, die die politisch gewirkte Schwächung des brasilianischen Umweltamtes IBAMA, die Stärkung von Viehzüchtern und Plantagenbesitzern und das Ende der Ausweitung von Schutzzonen für Ureinwohner auf den Regenwald und den Klimawandel haben wird, sind noch nicht abschätzbar.

FAZIT: MIGRATION ALS KONSEQUENZ UND ALS URSACHE VON ABHOLZUNG

Das Thema Abholzung und Migration ist auch im aktuellen Kontext ein hochaktuelles Thema. Nicht nur Covid-19 wirkt sich auf die Lebensqualität und Sicherheit von Millionen von Flüchtlingen aus, sondern auch auf die Abholzung des Regenwaldes (vgl. López-Feldman et al. 2020). Laut Greenpeace (2020) ist die Abholzung in Gebieten mit indigenen Bewohnern im Jahr 2020 um 59% gestiegen. Der WWF (2020) gibt an, dass sich die Abholzung des Regenwaldes unter Covid-19 bisher verdoppelt hat, allein im März ist der Regenwald um 650 000 Hektar geschrumpft. Andere Studien zeigen, dass die Entstehung von Virustypen von Entwaldung begünstigt wird (vgl. Afelt et al. 2018).

Auch im Zusammenhang mit dem Klimawandel ist dieses Thema hochrelevant. Die Beschleunigung des Klimawandels durch Abholzung ist weit bekannt. Dieser wiederum führt zu Klimaflüchtlingen und der Zerstörung des Lebensraumes indigener Völker. Andere Ansatzpunkte für die Interaktion von Entwaldung und Migration sind die Umwandlung des Waldes in andere produktive Aktivitäten und damit verbundene Arbeitsplatzverluste oder -generierung. In anderen Fällen siedeln sich Menschen auf der Suche nach ungenutzten Ressourcen in waldreichen Gebieten an oder führen das Übersenden von Remittances zu Einkommen, das für oder gegen Abholzung genutzt wird.

Anhand dreier Beispiele, nämlich Paraguay, Mexiko und Brasilien, haben wir gezeigt, dass die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwaldung vielfältig sind und viele Gründe haben können. Migration kann sowohl Konsequenz als auch Ursache von Abholzung sein.

Die genauen Wechselwirkungen und Kausalzusammenhänge bedürfen weiterer Forschung, um einerseits potenzielle negative Effekte von Migration auf den Wald abfedern und andererseits die durch Abholzung generierte Migrationsbewegungen vermindern zu können. Es wird empfohlen, den Wald produktiver zu nutzen und dessen Externalitäten, wie CO_2-Generierung, und ökologische Werte, zu internalisieren. Der Wald spielt einen entscheidenden Faktor in der Bildung eines nachhaltigen und zukunftsträchtigen Produktionsmodells.

LITERATUR

Afawubo, K. und Y. A. Noglo (2019), »Remittances and deforestation in developing countries: Is institutional quality paramount?«, *Research in Economics* 73(4), 304–320.

Afelt, A., R. Frutos und C. Devaux (2018), »Bats, Coronaviruses, and Deforestation: Toward the Emergence of Novel Infectious Diseases?«, *Frontiers in microbiology* 9, 702.

Afriyanti, D., C. Kroeze und A. Saad (2016), »Indonesia palm oil production without deforestation and peat conversion by 2050«, *The Science of the total environment* (557–558), 562–570.

Amacher, G. S., W. Cruz, D. Grebner und W. F. Hyde (1998), »Environmental Motivations for Migration: Population Pressure, Poverty, and Deforestation in the Philippines«, *Land Economics* 74(1), 92–101.

Amacher, G. S., E. Koskela und M. Ollikainen (2009), »Deforestation and land use under insecure property rights«, *Environment and Development Economics* 14(3), 281–303.

Angelsen, A-, M. Aguilar-Støen, J. Ainembabazi, E. Castellanos und M. Taylor (2020), »Migration, Remittances, and Forest Cover Change in Rural Guatemala and Chiapas, Mexico«, *Land* 9(3), 88.

Arima, E. Y., P. Barreto, E. Araújo und B. Soares-Filho (2014), »Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil«, *Land Use Policy* 41, 465–473.

Ayala, M. O. (2020), »Avocado: the 'green gold' causing environment havoc«, verfügbar unter: https://www.weforum.org/agenda/2020/02/avocado-environment-cost-food-mexico/, aufgerufen am 25. August 2020.

Azevedo-Ramos, C. (2007), »Sustainable development and challenging Deforestation in the Brazilian Amazon: the good, the bad and the ugly«, verfügbar unter: http://www.fao.org/3/i0440e03.htm.

Bakehe, N. P. (2019), »The effects of migrant remittances on deforestation in the Congo basin«, *Economics Bulletin* 39(4), 42361–42373.

Baptista, E. A., G. J. Abel und J. Campos (2018), »Internal migration in Brazil using circular visualization«, *Regional Studies, Regional Science* 5(1), 361–364.

Barlow, J., E. Berenguer, R. Carmenta und F. França (2020), »Clarifying Amazonia's burning crisis«, *Global change biology* 26(2), 319–321.

Barrios, S., L. Bertinelli und E. Strobl (2006), »Climatic Change and Rural-Urban Migration: The Case of Sub-Saharan Africa«, *SSRN Journal*, DOI: 10.2139/ssrn.925652.

Bauche, P. (2015), »The Impacts of International REDD+ Finance: Mexico Study«, verfügbar unter: http://www.climateandlandusealliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Impacts_of_International_REDD_Finance_Case_Study_Mexico.pdf, aufgerufen am 26. August 2020.

Bustos, P., B. Caprettini und J. Ponticelli (2016), »Agricultural Productivity and Structural Transformation: Evidence from Brazil«, *American Economic Review* 106(6), 1320–1365.

Carr, D. (2009), »Rural migration: The driving force behind tropical deforestation on the settlement frontier«, *Progress in human geography* 33(3), 355–378.

Cattaneo, C., M. Beine, C. J. Fröhlich, D. Kniveton, I. Martinez-Zarzoso, M. Mastrorillo et al. (2019), »Human Migration in the Era of Climate Change«, *Review of Environmental Economics and Policy* 13(2), 189–206.

CDE (2015), *Agricultura campesina, agronegocio y migraciónEl impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios,* verfügbar unter: http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/09/Agricultura-campesina-agronegocio-y-migraci%C3%B3n.pdf.

CONAFOR (2020), »National Forestry Commission of Mexico«, verfügbar unter: https://forestcompass.org/who/national-forestry-commission-mexico.html, aufgerufen am 26. August 2020.

Cruz, da C, J. M. R. Benayas, G. C. Ferreira, S. R. Santos und G. Schwartz (2020), »An overview of forest loss and restoration in the Brazilian Amazon«, *New Forests* 41(1), 465.

Deb, D. (2014), »The Value of Forest: An Ecological Economic Examination of Forest People's Perspective«, in: T. Fenning (Hrsg.), *Challenges and Opportunities for the World's Forests in the 21st Century,* Vol. 81, Springer Netherlands, Dordrecht, 123–159.

Díaz-Gallegos, J. R., J.-F. Mas und A. Velázquez (2010), »Trends of tropical deforestation in Southeast Mexico«, *Singapore Journal of Tropical Geography* 31(2), 180–196.

Earth Observation Center (2018), »High Forest Loss in Paragua«, verfügbar unter: https://www.dlr.de/eoc/en/desktopdefault.aspx/tabid-12632/22039_read-50728.

Egger, E.-M. (2019), »Migrants leaving mega-cities. Where they move and why prices matter«, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki, WIDER working paper, 113.

Firpo, S. P., und R. G. de Pieri (2018), »The labor market in Brazil, 2001–2015«, *IZA World of Labor* (441).

Frey, G. E., F. W. Cubbage, T. T. T. Ha, R. R. Davis, J. B. Carle, V. X. Thon und N. V. Dzung (2018), »Financial analysis and comparison of smallholder forest and state forest enterprise plantations in Central Vietnam«, *International Forestry Review* 20(2), 181–198.

Garrett, R. D. und L. L. Rausch (2016), »Green for gold: social and ecological tradeoffs influencing the sustainability of the Brazilian soy industry«, *The Journal of Peasant Studies* 43(2), 461–493.

Geist, H. J. und E. F. Lambin (2001), »What Drives Tropical Deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence«, *LUCC Report Series*, 4.

Global Forest Watch – GFW (2020), »Forest Change Dashboard«, verfügbar unter: https://www.globalforestwatch.org/dashboards/, aufgerufen am 25. August 2020.

Gray, C. und R. Bilsborrow (2013), »Environmental influences on human migration in rural Ecuador«, *Demography* 50(4), 1217–1241.

Green Climate Fund (2017), *Poverty, Reforestation, Energy and Climate Change,* PROEZA Project, verfügbar unter: https://www.donorplatform.org/files/content/Media/Climate/Latest/20180309%20NDC%20partnership%20meeting/FP055%20FAO%20Paraguay%20funding%20proposal.pdf.

Greenpeace (2020), »Desmatamento em terras indígenas aumenta 59% em 2020«, verfügbar unter: https://www.greenpeace.org/brasil/press/desmatamento-em-terras-indigenas-aumenta-59-durante-a-pandemia-da-covid-19/.

Hecht, S. (2008), »The New Rurality: Globalization«, *Peasants and the Paradoxes of Landscapes* (17), 141–160.

IDMC (2020), »Country Profiles«, verfügbar unter: https://www.internal-displacement.org/countries, aufgerufen am 26. August 2020.

Internal Displacement Monitoring (2020), »Global International Displacement Database«, verfügbar unter: https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data.

IOM (2020), »Migración en Paraguay«, verfügbar unter: https://paraguay.iom.int/?q=es/node/15.

Janvry, A. de, K. Emerick, M. Gonzalez-Navarro und E. Sadoulet (2015), »Delinking Land Rights from Land Use: Certification and Migration in Mexico«, *American Economic Review* 105(10), 3125–3149.

Juniwaty; K.S., B. Sijapati Basnett, P.H. Thung, I.M. Sanjaya und M.I. Busra (2019), *Connecting the dots in the forest-migration nexus: A case study from Malinau, Indonesia,* Center for International Forestry Research – CIFOR.

Kaimowitz, D., G. Thiele und P. Pacheco (1999), »The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia«, *World Development* 27(3), 505–520.

Lima Amaral, E. F. de (2013), »Brazil: internal migration«, in: I.l Ness (Hrsg.), *The Encyclopedia of Global Human Migration,* Vol. 47, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, 1.

López-Feldman, A., C. Chávez, M. A. Vélez, H. Bejarano, A. B. Chimeli, J. Féres et al. (2020), »Environmental Impacts and Policy Responses to Covid-19: A View from Latin America«, *Environmental & resource economics*, 1–6.

Matos, R. und R. Baeninger (2001), »Migration and Urbanization in Brazil: Processes of Spatial Concentration and Deconcentration and the Recent Debate« (In General Population Confernece).

McAlpine, C. A., A. Etter, P.M. Fearnside, L. Seabrook und W. F. Laurance (2009), »Increasing world consumption of beef as a driver of regional and global change: A call for policy action based on evidence from Queensland (Australia), Colombia and Brazil«, *Global Environmental Change* 19(1), 21–33.

Miyamoto, M., M. Mohd Parid, A. Noor und M. T. Zakaria (2014), »Proximate and underlying causes of forest cover change in Peninsular Malaysia«, *Forest Policy and Economics* 44, 18–25.

Nepcon (2019), »Paraguay Soy Risk Profile«, verfügbar unter: https://www.nepcon.org/sourcinghub/soy/soy-paraguay, aufgerufen am 25. August 2020.

Nobre, C. A., P. J. Sellers und J. Shukla (1991), »Amazonian Deforestation and Regional Climate Change«, *Journal of Climate* 4(10), 957–988.

Oxfam (2020), »Paraguay: El país donde la soja mata«, verfügbar unter: https://www.oxfam.org/es/paraguay-el-pais-donde-la-soja-mata, aufgerufen am 25. August 2020.

Pérez-Campuzano, E., G. Castillo Ramírez und M. C. Guillermo (2018), »Internal Migration in Mexico: Consolidation of Urban-Urban Mobility, 2000–2015«, *Growth and Change* 49(1), 223–240.

Pires, M. O. und A. M. Majano (2015), *Implementing prevention and control policies for reducing deforestation,* verfügbar unter: https://www.transparency-partnership.net/sites/default/files/brazil_gpa_long_0.pdf, aufgerufen am 26. August 2020.

Pouliot, M., T. Treue, B. D. Obiri und B. Ouedraogo (2012), »Deforestation and the limited contribution of forests to rural livelihoods in West Africa: evidence from Burkina Faso and Ghana«, *Environmental Research Letters* 41(7), 738–750.

PROFOR (2019), »Paraguay conservation of the atlantic forest corridors and landscapes for biodiversity and local livelihoods«, verfügbar unter: https://www.profor.info/knowledge/paraguay-conservation-atlantic-forest-corridors-and-landscapes-biodiversity-and-local, aufgerufen am 25. August 2020.

Ramstein, C., G. Dominioni, S. Ettehad, L. Lam, M. Quant, J. Zhang et al. (2019), *State and Trends of Carbon Pricing 2019,* The World Bank, Washington, DC.

Schmook, B. und C. Radel (2008), »International Labor Migration from a Tropical Development Frontier: Globalizing Households and an Incipient Forest Transition«, *Human Ecology* 36(6), 891–908.

Špirić, J. (2018), »Finding balance: perceptions of REDD+ in Mexico«, verfügbar unter: https://www.iucn.org/news/forests/201809/finding-balance-perceptions-redd-mexico, aufgerufen am 26. August 2020.

te Velde, D. W., J. Rushton, K. Schreckenberg, E. Marshall, F. Edouard, A. Newton und E. Arancibia (2006), »Entrepreneurship in value chains of non-timber forest products«, *Forest Policy and Economics* 8(7), 725–741.

Thiede, B. C. und C. Gray (2020), »Characterizing the Indigenous Forest Peoples of Latin America: Results from Census Data«, *World Development* 125, DOI: 10.1016/j.worlddev.2019.104685.

Treecoin (2020), »Treecoin«, verfügbar unter: https://tree-coin.io/de/, aufgerufen am 26. August 2020.

UNA (2017), »Paraguay: ganadería y su crecimiento«, verfügbar unter: https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/, aufgerufen am 26. August 2020.

van Boekhout Solinge, T. (2010), »Deforestation Crimes and Conflicts in the Amazon«, *Critical Criminology* 18(4), 263–277.

Vidal, O.; J. López-García und E. Rendón-Salinas (2014), »Trends in deforestation and forest degradation after a decade of monitoring in the Monarch Butterfly Biosphere Reserve in Mexico«, *Conservation biology: the journal of the Society for Conservation Biology* 28(1), 177–186.

Villarreal, A., und E. R. Hamilton (2012), »Rush to the border? Market liberalization and urban- and rural-origin internal migration in Mexico«, *Social science research* 41(5), 1275–1291.

World Bank (2017a), *»Brazil's INDC Restoration and Reforestation Target«*, verfügbar unter: http://documents1.worldbank.org/curated/en/917511508233889310/pdf/AUS19554-WP-P159184-PUBLIC-Brazils-INDC-Restoration-and-Reforestation-Target.pdf.

World Bank (2017b), *Guidance note on shadow price of carbon in economic analysis (English),* verfügbar unter: http://pubdocs.worldbank.org/en/911381516303509498/2017-Shadow-Price-of-Carbon-Guidance-Note-FINAL-CLEARED.pdf, aufgerufen am 26. August 2020.

World Bank (2020), »Forests«, verfügbar unter: https://www.worldbank.org/en/topic/forests#3.

WWF (2013), »La expansión de la soja en Paraguay«, verfügbar unter: https://www.wwf.org.py/que_hacemos/proyectos/iniciativa_de_transformacion_de_mercados_mti/la_expansion_soja_en_paraguay/, aufgerufen am 25. August 2020.

WWF (2020), »WWF: Rainforest deforestation more than doubled under cover of coronavirus«, verfügbar unter: https://www.dw.com/en/wwf-rainforest-deforestation-more-than-doubled-under-cover-of-coronavirus/a-53526064.

Simon Litsche

Branchen im Fokus: Möbelindustrie

IN KÜRZE

Wie fast alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes leiden auch die Möbelhersteller unter den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Insbesondere der deutliche Einbruch der Nachfrage setzte der Branche im März und April stark zu. Die Umsatzrückgänge fielen ähnlich gravierend aus wie im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt. Am aktuellen Rand hellen sich die Einschätzungen zu Lage und Erwartungen hingegen etwas auf: Für das zweite Halbjahr 2020 rechnen die Teilnehmer der ifo Konjunkturumfragen wieder mit einer Erholung – wenngleich diese nicht ausreichen dürfte, um die Rückgänge aus dem ersten Halbjahr auszugleichen.

Die Möbelindustrie gehört gemäß der aktuellen Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamtes WZ08 dem Bereich 31 des Verarbeitenden Gewerbes an und gliedert sich in vier Unterbereiche.

STRUKTUR DER BRANCHE

Mit einem Anteil von knapp 1% an der Bruttowertschöpfung und einem Umsatzanteil von 0,9% (19,5 Mrd. Euro) zählt die Branche zu einer der kleineren Industriebranchen. In den 949 Unternehmen sind derzeit 103 000 Personen beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von 1,6% an allen im Verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten. Die Branche erwirtschaftet rund zwei Drittel ihrer Umsätze im Inland.

Der Bereich 31.01 Herstellung von Büro- und Ladenmöbeln umfasst Möbel für Büros sowie den gewerblichen und öffentlichen Einsatz, bspw. Hotels, Restaurants oder Kinos. Weiterhin zählen dazu Laborausstattungen und die Einrichtung von Schulen und Kirchen, jedoch keine Wandtafeln. In diesem Bereich sind 35% der Möbelhersteller aktiv. Mit einem Umsatzanteil von 27% werden 29% der Bruttowertschöpfung der Branche erwirtschaftet.

Küchenmöbel werden im Bereich 31.02 zusammengefasst. 2018 waren dem Statistischen Bundesamt zufolge lediglich 7% der Firmen in diesem Bereich tätig, beschäftigten aber 17% aller Angestellten. Sie erwirtschafteten einen Umsatzanteil von 22% und einen Bruttowertschöpfungsanteil von 23%.

Der Bereich 31.03 umfasst die Herstellung von Matratzen. In diesem Bereich erwirtschaften 5% der Unternehmen mit 5% der Beschäftigten 5% des Umsatzes der Branche. Der Anteil an der Bruttowertschöpfung beträgt 4%. Dies ist somit die kleinste Sparte der Möbelindustrie.

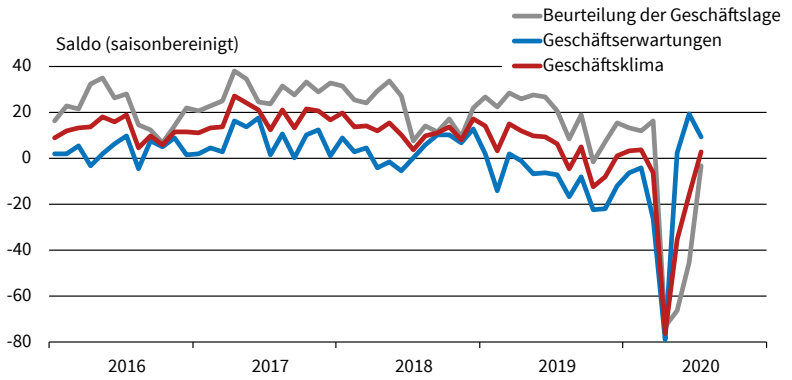
Im Bereich 31.09 Herstellung von sonstigen Möbeln wird alles weitere zusammengefasst. Dazu zählen unter anderem Sessel, Couchen sowie weitere Polstermöbel, Möbel für Wohn- und Schlafzimmer sowie Gartenmöbel. Der umfassenden Produktpalette entsprechend, ist dies der größte Bereich aus der Möbelherstellung. 53% der Unternehmen sind in diesem Bereich tätig und erwirtschaften einen Umsatz von knapp 9 Mrd. Euro, was einem Anteil von 46% entspricht.

KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG

Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 musste auch die Möbelbranche empfindliche Umsatzrückgänge hinnehmen. In den darauffolgenden Jahren entwickelte sich der Branchenumsatz relativ konstant. Der ebenfalls vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Produktionsindex verlief nahezu identisch zu den erzielten Umsätzen. 2015 konnte ein Umsatzplus von 3,2% im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum erzielt werden. Die Produktion wurde zeitgleich um 3,4% ausgeweitet. 2016 stagnierten die Umsätze, obgleich die Produktion leicht ausgeweitet wurde (0,2%). Seit 2017 verzeichnete die Branche leichte Umsatzeinbußen. 2017 belief sich der Umsatzrückgang auf 0,7%, wobei der Produktionsrückgang mit 1,5% deutlicher ausfiel. 2018 fiel der Umsatz – genauso wie die Produktion – mit 1,3% stärker. 2019 sank der Umsatz um 2%, wobei die Produktion nur um 1,1% nachgab.

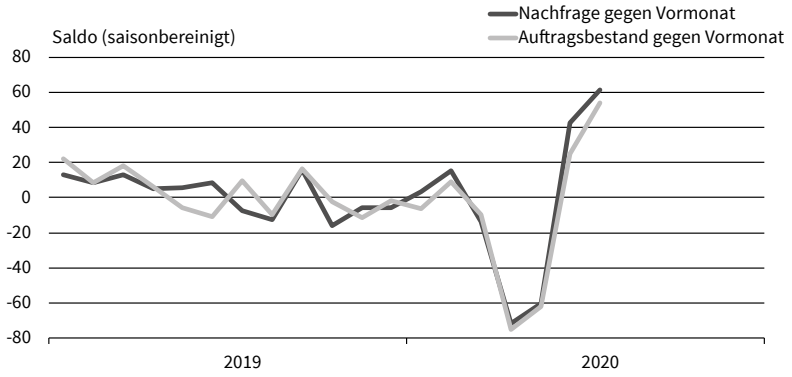
Der Corona-bedingte Konjunktureinbruch 2020 traf auch die Möbelbranche hart: In den ersten sechs Monaten dieses Jahres fiel der Umsatz um 11,8%. 97% der Unternehmen berichteten von Umsatzrückgängen aufgrund der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie. Im April dieses Jahres war der Umsatz und auch die produzierte Menge auf den mit Abstand niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung gesunken. Der geschätzte Umsatzrückgang beläuft sich dabei auf rund 25%. Lediglich rund ein Drittel der Unternehmen erwartet, die Umsatzrückgänge zumindest teilweise wieder aufholen zu können. Der ifo Konjunkturumfrage zufolge sank die Kapazitätsauslastung auf 69,6% und fiel damit ebenfalls auf einen historischen Tiefststand. Rund ein Viertel der Unternehmen sah sich im April zu Produktionsstopps gezwungen. Insbesondere der Umsatz auf den europäischen Absatzmärkten war stark betroffen. In den beiden darauffolgenden Monaten erholten sich die Umsätze wieder, im Juni lagen die

Abb. 1
ifo Geschäftsklima in der Möbelindustrie



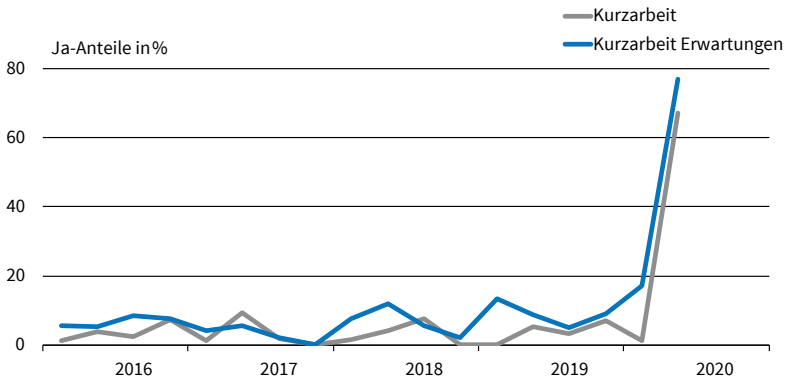
Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 2
Nachfrage und Auftragsbestand in der Möbelindustrie



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 3
Kurzarbeit in der Möbelindustrie



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Umsätze und auch die Produktion leicht über dem Niveau vom März dieses Jahres. Die vom ifo Institut erhobene Kapazitätsauslastung erholte sich ebenfalls wieder und lag im Juli mit 85,4% wieder über dem langfristigen Mittelwert.

Die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage fielen ebenfalls im April auf den niedrigsten Stand seit langem, verbesserten sich aber in den Folgemonaten wieder. Insbesondere im – noch nicht von der amtlichen Statistik abgedeckten – Juli setzte eine deutliche Verbesserung der momentanen Geschäftslage ein (vgl. Abb. 1).

Den Ergebnissen der ifo Konjunkturumfrage zufolge ist der Umsatzrückgang vor allem auf einen nachfrageseitigen Einbruch zurückzuführen: Insbesondere für den März und April wurde auf breiter Front von Nachfragerückgängen und leeren Auftragsbüchern berichtet (vgl. Abb. 2). Über 90% der befragten Unternehmen berichteten von Produktionshemmnissen. Auftragsmangel war dabei mit beinahe 80% der Nennungen der zentrale Faktor. Am zweithäufigsten wurden »sonstige Faktoren« mit 29% der Meldungen genannt, hinter denen sich derzeit vor allem Einschränkungen durch Maßnahmen zur Verlangsamung der Ausbreitung der Corona-Pandemie verbergen dürften.

Auch wenn die nachfrageseitigen Rückgänge für die Branche das größere Problem dargestellt haben dürften, wird dennoch auch über angebotsseitige Hemmnisse berichtet: Mit 24,6% war Materialknappheit einer der bedeutsamsten Hinderungsgründe. Seit 1991 ist dieses Problem noch nie derart stark in den Vordergrund getreten. Der langfristige Mittelwert beläuft sich auf gerade einmal 3,1%. Dies zeigt an, dass auch in dieser Branche phasenweise die globalen Lieferketten ins Straucheln gerieten (vgl. Görg 2020). Rund die Hälfte der Umfrageteilnehmer berichtet von Lieferproblemen bei Vorprodukten.

Im Mai und Juni erholten sich den Ergebnissen des ifo Instituts zufolge die Nachfrage und parallel dazu auch die Auftragsbestände jedoch wieder spürbar. Auch die Produktionsbehinderungen nahmen im Juli wieder deutlich ab und waren nur mehr etwas höher als im langjährigen Mittel. Lediglich der Fachkräftemangel gewann angesichts der Produktionsausweitungen wieder an Bedeutung.

AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE AUF DIE MÖBELHERSTELLER

Die Möbelbranche zählt zu einer von der Corona-Pandemie besonders hart getroffenen Branche in Deutschland – insbesondere zu Beginn der Krise. Auf einer Skala von – 3 bis + 3 taxierten die befragten Unternehmen im April und Mai den Effekt der Corona-Pandemie auf ihre Geschäftstätigkeit auf – 2,5 respektive – 2,6. Im deutschen Durchschnitt belief sich der Effekt auf – 1,6 bzw. – 1,5. Im Juli wurde der Effekt in der Möbelbranche nur mehr mit – 1,4 beziffert und war damit geringer als im gesamten Verarbeitenden Gewerbe (– 1,7). Besonders die (in- und ausländischen) Absatzmärkte wurden durch die Maßnahmen beeinträchtigt. Beinahe ein Viertel aller an den ifo Umfragen teilnehmenden Unternehmen sah sich dadurch in seiner Existenz bedroht.

Wie in der gesamten Industrie war auch bei den Möbelherstellern Kurzarbeit das Mittel der Wahl, um Entlassungen zu vermeiden (vgl. Abb. 3). Bei knapp einem Drittel aller Befragten musste dennoch die Zahl

der Mitarbeiter reduziert werden. Die zweithäufigste Maßnahme war die Verschiebung von Investitionsprojekten. Ein Drittel der Unternehmen beschloss aber auch, Investitionsvorhaben komplett zu streichen. 40% der Firmen nutzten bestehende Kreditlinien. Ein etwa halb so hoher Anteil erschloss auch neue Kreditlinien.

Überdies zeigen die Befragungsergebnisse, dass viele der aufgrund der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen zu dauerhaften Veränderungen führen dürften. Demzufolge gehen die Möbelhersteller davon aus, dass auch künftig Homeoffice eine wichtigere Rolle spielen wird; ebenso wird ein größerer Umfang an virtuellen Meetings und Konferenzen erwartet. Im Gegenzug rechnen die befragten Unternehmen damit, dass die Anzahl der Dienstreisen auch zukünftig geringer ausfallen dürfte. Die entsprechenden Umfragewerte lagen nur knapp unter dem Durchschnitt für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt.

AUSBLICK AUFS ZWEITE HALBJAHR UND DARÜBER HINAUS

Die ifo Konjunkturprognose rechnet mit einer Erholung der Wirtschaftsleistung in der zweiten Jahreshälfte 2020 – wenngleich dies nicht reichen wird, um die Rückgänge im ersten Halbjahr auszugleichen (vgl. Wollmershäuser et al.). Insgesamt muss also davon ausgegangen werden, dass das Jahr 2020 voraussichtlich mit einem deutlichen Minus abgeschlossen werden wird. Der Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass es nicht zu einer zweiten Corona-Welle und damit einhergehenden Eindämmungsmaßnahmen, wie einem zweiten Shutdown der Wirtschaft, kommen wird.

Auch die Teilnehmer der ifo Konjunkturumfragen rechneten zuletzt mit einer Erholung, die Geschäftserwartungen waren am aktuellen Rand von Optimismus geprägt. Das dürfte auch daran liegen, dass die Unternehmen wieder günstigere Preisgestaltungsspielräume sehen. Auch bei der Einschätzung der Auftragsreserven nahmen die negativen Stimmen ab. Nachdem die Branche in besonderem Maße vom inländischen Konsum abhängt, ist die Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen ein zentraler Faktor für ihre Entwicklung in den kommenden Monaten. Aufgrund des weitverbreiteten Einsatzes von Kurzarbeit konnten Entlassungswellen bisher verhindert werden. Dennoch zeigt sich bereits jetzt ein Sinken des durchschnittlich verfügbaren Einkommens, und auch die ifo Konjunkturprognose rechnet bis Jahresende mit einem Minus von 6,4% bei den privaten Konsumausgaben. Für das kommende Jahr wird zwar von einem Anstieg um 5,4% ausgegangen, damit wird das Vorkrisenniveau aber immer noch nicht erreicht.

Die befragten Firmen aus der Möbelbranche rechnen für das erste Quartal 2021 wieder mit einer Normalisierung ihrer Geschäftstätigkeit. Damit blickt die Branche optimistischer in die Zukunft als der Durchschnitt der Wirtschaft. Dort wird erst für das zweite Quartal eine Rückkehr zur Normalität erwartet.

LITERATUR

Görg, H. und S. Mösle (2020), »Globale Wertschöpfungsketten in Zeiten von (und nach) Covid-19«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 3–7.

Wollmershäuser, T., M. Göttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A.-C. Rathje, M. Reif, A. P. Sandqvist, S. Sauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts«, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe Juli, 3–58.

IM BLICKPUNKT

*Ludger Schuknecht**

Für Stabilität und Wachstum in Deutschland und Europa – mehr Markt, mehr Ordnungspolitik wagen!

IN KÜRZE

Deutschland hat die Covid-19-Krise bisher recht gut gemeistert. Viele rufen nun nach mehr Staat, mehr staatlichen Ausgaben und mehr Interventionen. Dies ist jedoch keine Lösung. Wir brauchen eine marktfreundliche Ordnungspolitik mit besserer Regulierung und einem effizienteren Steuersystem zur Stärkung der Rahmenbedingungen für Investitionen. International sind nicht Protektion und die Renationalisierung der Produktion angesagt, sondern offene Märkte und Marktmechanismen im Klimaschutz. Außerdem müssen wir zu soliden Staatsfinanzen zurückkehren und die Qualität der öffentlichen Ausgaben steigern. Nicht mit »mehr«, sondern einem »besseren« Staat können wir zu Wachstum und Stabilität zurückkehren, anstatt weitere Krisen und Konflikte zu provozieren.

Seit dem Beginn der Covid-19-Krise wird viel nach dem Staat gerufen. Zunächst zu Recht, denn es galt, mit konjunkturfördernde Maßnahmen, Unternehmen und Jobs vor dem plötzlichen wirtschaftlichen Stillstand zu schützen. Aber dann war es der Staat, der für genug Masken und Beatmungsgeräte zuständig wurde, der nötigenfalls Exportverbote verhängen und die Wertschöpfungsketten renationalisieren sollte. Und es besteht vielfach die Erwartung, dass er mit (noch) mehr Sozial- und anderen Staatsausgaben die verbliebenen Missstände in Wirtschaft und Gesellschaft gleich mit löst.

Dieser Allversorgungsanspruch an den Staat klingt zunächst gut, aber er kann nicht gelingen. Eine starke wirtschaftliche Erholung ist nicht möglich, wenn man die Wirtschaft mit vielen zusätzlichen Ansprüchen und Zielen belastet. Und es gerät in Vergessenheit, dass oft genug der Staat – Staatsversagen – und nicht der Markt die Ursache von Problemen ist. Zudem ist es nicht der Staat, sondern der Markt, über den Masken und Beatmungsgeräte überraschend schnell in ausreichender Zahl und zu einem erschwinglichen Preis bereitgestellt wurden. Und im Markt wird das Geld erwirtschaftet, mit dem der Staat seine Aktivitäten finanzieren kann.

Natürlich braucht es einen leistungsfähigen Staat, denn ungezügelte Märkte neigen zu Übertreibungen (wie an den Finanzmärkten), bestimmte Güter und Dienstleistungen würden nicht oder nicht ausreichend produziert (wie Bildung) und manche negative Effekte würden nicht ausreichend bepreist (wie die Umweltverschmutzung). Der Staat muss den wirtschaftlichen Ordnungsrahmen, die Spielregeln, setzen und essentielle öffentlich Güter bereitstellen. Nur dann kann der Markt seine ziemlich beeindruckende Wirkung entfalten, die mit mehr Chancengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und wachsendem »Wohlstand für alle« verbunden ist (vgl. Erhard 1957/2009). Schon Adam Smith hat so argumentiert (siehe Braunberger in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. August 2020).

Diesen Ansatz über die Rolle des Staates und des Marktes nennt man traditionell Ordnungspolitik, und wir sind damit als »soziale Marktwirtschaft« jahrzehntelang gut gefahren. Es ist keineswegs ein deutscher intellektueller Alleingang und gilt im internationalen Kontext immer noch als das Nonplusultra unter dem Stichwort »rules-based multilateral system«.

Jetzt wird allerdings nicht nur am Image der Ordnungspolitik gekratzt, sondern auch die grundsätzliche Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt in Frage gestellt. Dies ist ein guter Anlass, die anstehenden Herausforderungen aus ordnungspolitischer Perspektive zu diskutieren:

1. Schwaches Wachstum in Europa liegt nicht an mangelnder Nachfrage, sondern hat strukturelle Hintergründe. Es fehlt nicht an staatlichem Geld und Interventionen, sondern an guten Rahmenbedingungen, um wettbewerbsstarke Märkte und mehr produktive Investitionen hervorzubringen (vgl. SVR 2019; 2020; Fuest 2020).
2. Es droht die Teilabwicklung der Globalisierung und der damit verbundenen, marktgetriebenen Arbeitsteilung, wenn Wertschöpfungsketten renationalisiert werden sollen und die Handelspolitik für andere Politikziele instrumentalisiert wird. Statt mehr Resilienz drohen weniger Wachstum und Wohlstand und noch mehr internationale Konflikte.
3. Während vielfach mehr Geld und mehr Staat für die Erreichung wichtiger gesellschaftlicher

* Dr. Ludger Schukencht ist ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der OECD und war zuvor Leiter der Grundsatzabteilung und G 20 Deputy im Bundesfinanzministerium. Ein großer Dank gebührt Christoph Schmidt, Vincent Siegerink und Helen Winter für Kommentare und Unterstützung. Kontakt: mail@ludgerschuknecht.de.

Ziele wie Gesundheit, Bildung und Klimaschutz gefordert werden, stoßen viele Regierungen an die Grenzen der Verschuldung und werden von Vertrauenskrisen geschüttelt. Statt noch mehr Staatsausgaben sollten wir einen »besseren«, nachhaltigeren Staat anstreben.

KRISENMANAGEMENT

In Deutschland war das Krisenmanagement in Corona-Zeiten recht erfolgreich. Das spricht für eine gute wirtschaftspolitische Strategie in der Vergangenheit mit soliden Staatsfinanzen und funktionierenden Märkten. Schnell wurden marktseitig Wege gefunden, die Produktion knapper Gesundheitsgüter rasant hochzufahren. Das wird oft vergessen, wenn wir der Politik gute Noten geben, aber die Leistung der Wirtschaft als selbstverständlich hinnehmen. Viele Unternehmen, haben mit (und ohne!) staatlicher Hilfe – ihre Aktivitäten fortgesetzt und die Beschäftigung gehalten, um Humankapital und unternehmerische Kapazitäten zu erhalten.

Das Ausmaß staatlicher Krisenmaßnahmen ist in fast allen Industrieländern enorm. Direkt haushaltswirksame Maßnahmen liegen in der Größenordnung von 3–15% des BIP (vgl. Abb. 1). Andere Maßnahmen, wie Kredite oder Garantien, erreichen bis 35% des BIP (Stand: Mitte August 2020) – -mit weiteren Maßnahmen in vielen Ländern in der Planung. Deutschland ist das zweit spendabelste Land in beiden Kategorien mit direkten Maßnahmen von über 10% des BIP und Eventualverbindlichkeiten von über 30%. In Europa haben sich die 27 EU-Mitgliedsländer zudem auf ein gemeinsames Unterstützungsprogramm von 1,5 Billionen Euro geeinigt, teilweise finanziert durch europäische Schulden, und davon erstmalig 390 Mrd. Euro als Zuschüsse.

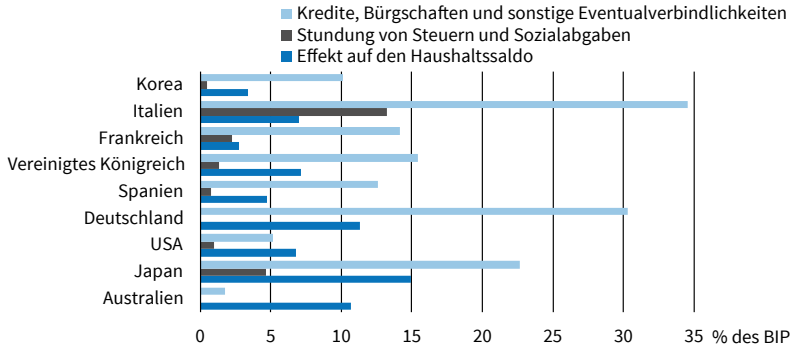
Zwar konnten diese Maßnahmen den, oft angebotsseitig getriebenen, starken Einbruch im ersten Halbjahr 2020 nicht verhindern, aber Nachfrage und Beschäftigung haben sich dadurch deutlich positiver entwickelt, als sonst zu befürchten gewesen wäre. Trotzdem wird erwartet, dass selbst Ende 2021 das globale Produktionsniveau von Ende 2019 kaum wieder erreicht wird (vgl. Abb. 2, OECD, Economic Outlook, Juni 2020). Die Arbeitslosigkeit wird wohl deutlich höher liegen als vor der Krise. Entsprechend groß ist der Druck, die Programme so lange fortzusetzen, bis sich die wirtschaftliche Tätigkeit wieder weitgehend normalisiert hat. Das wird jedoch die strukturellen Probleme unserer Volkswirtschaften nicht lösen und die Rekordverschuldung in vielen Ländern weiter in die Höhe treiben.

WACHSTUM UND WETTBEWERB

Investitionen und Innovationen sind die zentralen Bausteine für das Wachstum von Wirtschaft und Wohlstand. Aber das gesamtwirtschaftliche Wachstum ebenso wie das Wachstum der Produktivität hat in den Industrieländern in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgenommen (vgl. Abb. 3).

Abb. 1

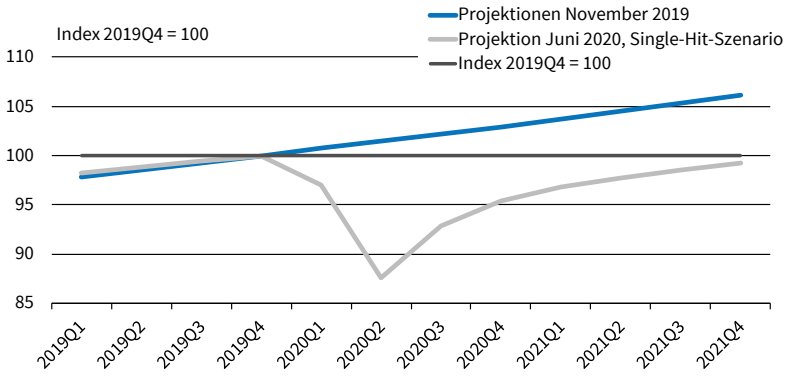
Staatliche finanzielle Unterstützung in ausgewählten OECD-Ländern



Amtliche Schätzungen (sofern verfügbar) der finanziellen Hilfen, die im Rahmen der staatlichen Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Coronakrise beschlossen wurden (Stand: 15. August 2020).
Quelle: OECD. © ifo Institut

Abb. 2

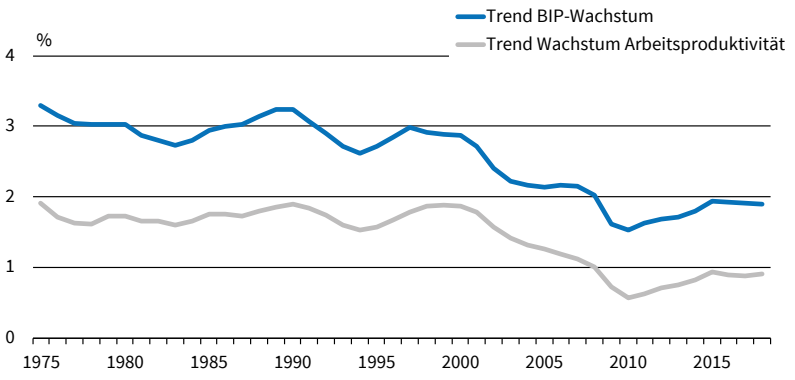
Wachstumspfad der Weltwirtschaft



Quelle: OECD (Juni 2020), Economic Outook. © ifo Institut

Abb. 3

Trend- und Produktivitätswachstum



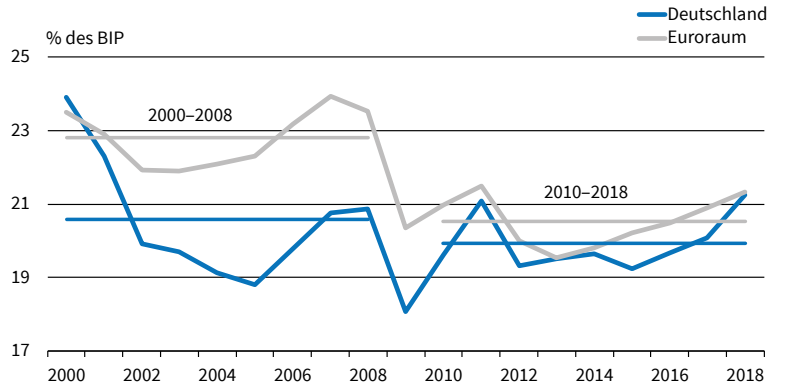
Quelle: OECD, Economic Outlook Database. © ifo Institut

Investitionsschwäche und »Zombifizierung«

Während die 1970er und 1980er Jahre noch Wachstum um die 3% pro Jahr sahen, waren es in der vergangenen Dekade weniger als 2%. Das ging mit deutlich

Abb. 4

Investitionen (Bruttoanlageinvestitionen)



Quelle: OECD, Economic Outlook Database. © ifo Institut

weniger Produktivitätswachstum einher, das zuletzt im Durchschnitt eher unter 1% pro Jahr lag, auch in Deutschland.

Viele Beobachter machen dafür die sogenannte Ersparnisschwemme verantwortlich, d.h. einen Mangel an Nachfrage, um die vielen Ersparnisse zu verwenden. Andere deuten dagegen auf den Rückgang der Investitionstätigkeit in vielen Industrieländern, vor allem im Zusammenhang mit einem Mangel an Strukturreformen, was eher eine angebotsseitige Erklärung von schwachem Wachstum nahelegt.

Der Rückgang der Investitionen in Europa ist gut dokumentiert (vgl. Abb. 4). In der Eurozone fiel die Investitionsquote von 22,8% des BIP in der Zeit von der Euroeinführung bis zur Finanzkrise auf nur 20,5% in der Dekade von 2010 bis 2019. Gleichzeitig erhöhten vor allem Unternehmen ihre Ersparnisse, Haushalte dagegen kaum. In Deutschland war dieser Investitionsrückgang deutlich geringer, betrug aber immerhin auch 0,7% vom BIP, trotz recht robustem Wachstum. Private Investitionen machen 80–90% aller Investitionen aus und sind damit schon rein rechnerisch die wichtigere Zielgröße. Manche Beobachter betonen den Rückgang der öffentlichen Investitionen in der Eurozone, aber dieser betrug nur 0,3% des BIP, also nur 15% des Gesamtrückgangs. In Deutschland gab es sogar einen leichten Anstieg.

Diese Fakten sprechen eher für die angebotsseitige Erklärung der langanhaltenden Wachstumsschwäche. Viele Beobachter beklagen zudem die zunehmende **Zombifizierung** der westlichen Volkswirtschaften. Damit ist das Überleben von eigentlich nicht lebensfähigen Unternehmen und Banken gemeint, deren Marktaustritt durch Wegschauen (»forbearance«) der Aufseher und Banken verzögert wird, weil man auf diese Weise Verluste in der Bankbilanz oder höhere Arbeitslosigkeit vermeiden kann.

Der Preis dafür ist allerdings, dass dadurch eine Konsolidierung der Wirtschaft und der Markteintritt von produktiveren Wettbewerbern erschwert werden, mit der Folge erlahmender Investitionen und geringen Produktivitätswachstums. Adalet McGowan, Andrews und Millot (2017) schätzen diese Effekt vor allem für einige südeuropäische Länder als sehr hoch ein (vgl. Abb. 5). Mit der Corona bedingten höheren Verschuldung und verbreiteten Aussetzung der Insolvenzordnung wird sich dieses Problem in vielen Ländern potenziell deutlich verschärfen.

Rahmenbedingungen für mehr Investitionen und Wachstum

Wenn man wissen will, welche Reformen für ein investitions- und wachstumsfreundlicheres Klima nötig sind, lohnt ein Blick auf Indikatoren der »guten Staatsführung« und marktfreundlichen Regulierung. Denn die OECD (2019, November Outlook) berichtete, dass etwa 30% aller Unternehmen eine investitionsfeindliche Politik beklagten und 20% die regulatorischen Anforderungen als Haupthindernisse betrachteten.

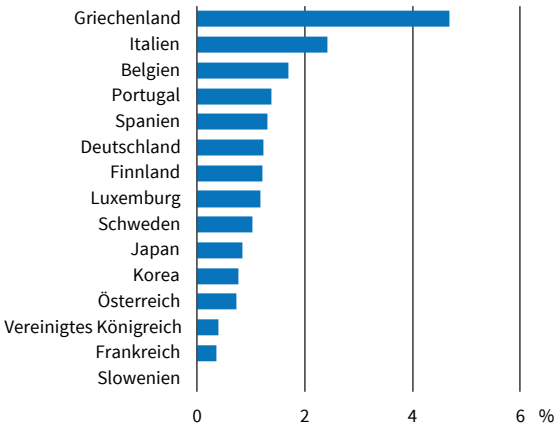
Rechtsstaatlichkeit

Bei **Rechtsstaatlichkeit, Korruption, Gerichtsbarkeit und Bekämpfung der Schattenwirtschaft** gibt es eine deutliche Korrelation zwischen Wachstumsschwäche und Mängeln in der Staatsführung. Italien und Griechenland, Europas Wachstumsschlusslichter der vergangenen Dekade, zeigen fast durchweg schwache Indikatoren, während andere europäische

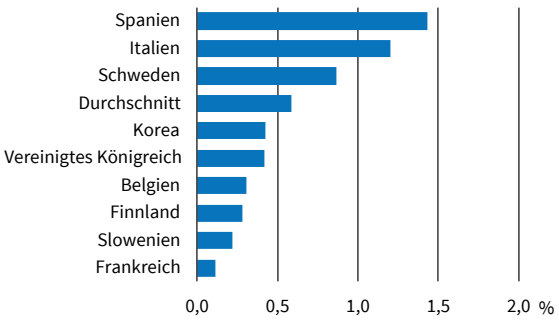
Abb. 5

Zombifizierung

A. Investitionszuwachs durch Reduzierung des in Zombie-Unternehmen gebundenen Kapitals auf den untersten Länderwert



B. Zunahme der gesamtwirtschaftlichen MFP durch Reduzierung des in Zombie-Unternehmen gebundenen Kapitals auf den untersten Branchenwert



Quelle: Adalet McGowan, Andrews und Millot (2017). © ifo Institut

Länder inklusive Deutschland meist in der Spitzengruppe liegen. Zu dieser gehört aber auch Singapur, und andere asiatische Länder wie Korea haben ebenfalls stark aufgeholt.

Ähnlich sieht es mit der Regulierung aus. Der Weltbank »Ease of Doing Business Index« zeigt dass Frankreich inzwischen kurz hinter China liegt. Italien und Griechenland sind weit abgeschlagen (vgl. Abb. 6). Auch Deutschland erringt mit Rang 22 keinen Spitzenplatz, und in den letzten fünf Jahren wurden ein paar Plätze eingebüßt; dennoch steht es bei vielen Rahmenbedingen insgesamt recht gut da.

Unser Hang zu europäischer Selbstzufriedenheit und Nabelschau lässt allerdings leicht den Blick auf den Fortschritt in Asien aus dem Blick geraten. In der Spitzengruppe der Top 5 befinden sich drei asiatische Volkswirtschaften: Singapur, Hongkong und Korea.

Wenn es um Investitionshemmnisse geht, erhalten meist die Finanzierungsbedingungen und die digitale Infrastruktur die größte Aufmerksamkeit. Die Fakten liegen jedoch anders. Die europäische Investitionsbank (EIB 2020) berichtet, dass diese beiden Faktoren aus internationaler Perspektive nur begrenzt Investitionshemmnisse sind. Vielmehr wird die Regulierung von Unternehmen und der Arbeitsmärkte sowie die politische Unsicherheit als besonders relevante Hindernisse angesehen – auch das spricht für die ordnungspolitische Bedeutung besserer Rahmenbedingungen.

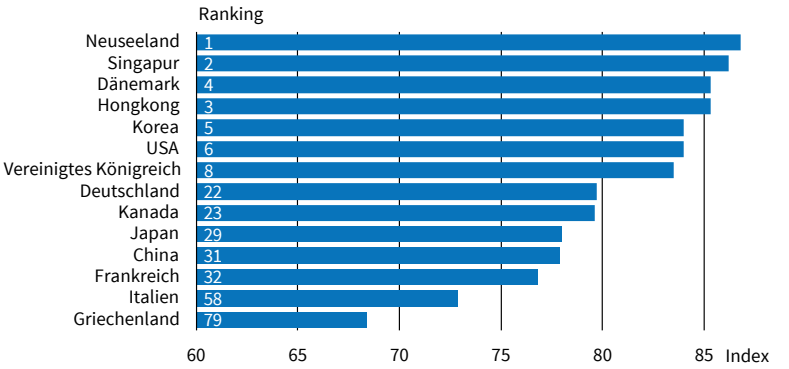
Regulierung und Vergabeverfahren

Eine OECD Umfrage bei regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften ergab schon 2015, dass 90% der Teilnehmer **komplexe Regulierung und Vergabeverfahren** als Hinderungsgrund für öffentliche Investitionen ansehen. Interne Problem wie ineffektive Planung und Koordinierung und ein Mangel an Überwachung und Evaluierung waren für 70% der Teilnehmer ein Problem. Es gibt zu Governance-Fragen zwar eine Reihe von nationalen Studien in Entwicklungs- und Schwellenländern, jedoch überraschenderweise wenig systematische Forschung in Industrieländern und keine international vergleichbaren Indikatoren (z.B. wie lange dauert der Bau einer Straße in der OECD).

In Deutschland ist die Situation ähnlich wie für die OECD als Ganzes. Das KfW-Kommunalpanel bestätigt, dass die Finanzierung nicht das dringendste Problem bei öffentlichen Investitionen ist (vgl. KfW 2020). Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium (2020) ergab, dass europäische und nationale Gesetze, oft verstärkt durch die Rechtsprechung, zu hoher Regulierungsdichte, langwierigen bürokratischen Prozessen und Verzögerungen beitragen. Ebenso bestätigt der Normenkontrollrat (Juli 2020) die kostentreibenden Effekte von neuem EU-Recht. Beide Berichte unterbreiten detaillierte Vorschläge zur Verfahrensverschlankung bei Investitionen im Inland und der EU. Die Neuausrichtung

Abb. 6

Rahmenbedingungen unternehmerischer Tätigkeit, 2020



Quelle: Weltbank, Doing Business Database (2020). © ifo Institut

der Bundesfernstraßenverwaltung dürfte effizienzsteigernd wirken, aber es gibt auch viel Skepsis über die bisherigen und geplanten Versuche, die Bürokratie und Regulierungsdichte zu verringern.

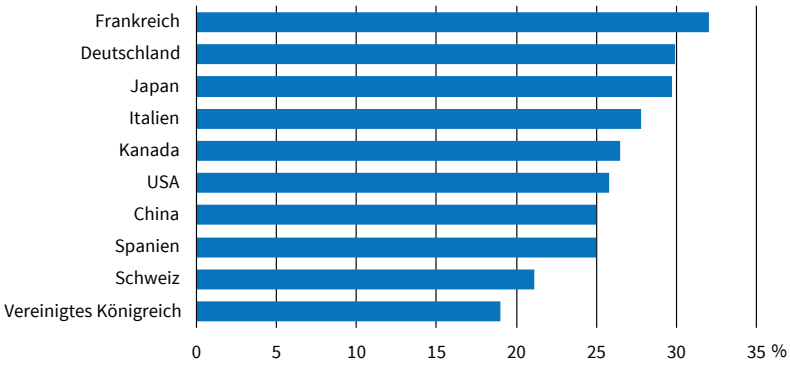
Steuersystem

Die Schwäche der Investitionen in Deutschland (und manchen anderen Ländern) wird zudem vom **Steuersystem** verstärkt. Im internationalen Vergleich sind vor allem die Unternehmensteuern und die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer sehr hoch. Die Summe der deutschen Unternehmensteuern liegt mit ca. 30% im internationalen Spitzenfeld (vgl. Abb. 7). Nur Frankreich lag jüngst noch darüber, aber eine Reduzierung auf 26% ist auf dem Weg. Dabei haben internationale Studien gezeigt, dass Unternehmensabwanderungen etwa 80% der aus höheren Steuern möglichen Einnahmen wegerodieren (vgl. Crivelli, de Mooij und Keen 2015). Deutschland muss wahrlich nicht mit Steueroasen konkurrieren und setzt sich zu Recht für eine internationale Mindestbesteuerung ein. Aber eine Absenkung auf den OECD-Durchschnitt von maximal 25% würde wohl ein deutliches Mehr an Investitionen und Jobs bringen und dabei kaum Einnahmen kosten.

Ähnlich sieht es bei der Einkommensteuer aus. Der Spitzensteuersatz von 42% plus Soli fällt bei Sing-

Abb. 7

Gesetzlicher Körperschaftsteuersatz



Quelle: OECD (2020), Corporate Tax Statistics. © ifo Institut

les und Zweitverdienern bereits beim 1,4-fachen des Durchschnittseinkommens an. Das ist international ebenfalls fast »Spitze«; der Durchschnitt in der OECD liegt beim 5-fachen (vgl. OECD 2020).

Die hohe Besteuerung mittlerer Einkommen ist ein enormer Negativanreiz für Arbeit, der besonders Zweitverdiener (und damit Frauen) betrifft. Da ein Mangel an Fachkräften in allen Umfragen als wichtiges Investitionshindernis genannt wird, würde auch eine Einkommensteuerreform indirekt die Investitionen stärken. Hier wären eine Abflachung der Progression im mittleren Einkommensbereich (Mittelstandsbauch) und eine Verschiebung der Progression sinnvoll.

Die Zukunftsfestigkeit des Steuersystems hätte gut bei den Maßnahmenprogrammen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie berücksichtigt werden können. So haben die Krisenprogramme die Spielräume für Steuersenkungen wohl auf lange Zeit aufgezehrt, es sei denn, es findet sich eine Gegenfinanzierung. Es wäre z.B. überlegenswert, die zusätzlichen Staatseinnahmen aus der CO_2-Bepreisung für Steuersenkungen zu verwenden, anstatt sie an anderer Stelle zusätzlich auszugeben. Es ist erstaunlich, dass diese Frage kaum diskutiert wird.

Industrie- und Wettbewerbspolitik

Zum Investitionsklima gehört auch die **Industrie- und Wettbewerbspolitik**. Deutschland ist mit seinem ordnungspolitischen Ansatz in den letzten Jahrzehnten gut gefahren und hat die typischen Misserfolge des staatlichen Dirigismus vermieden. Der Erfolg der deutschen Binnen- und Exportwirtschaft ist dafür ein klarer Beleg, und diese »Tradition« sollte nicht geopfert werden.

Viel spricht für eine holistische, strategische Wirtschaftsförderung, die gute Rahmenbedingungen setzt, wie hoffentlich beim Wasserstoff. Auch für ein modernes Wettbewerbsrecht in der digitalen Wirtschaft gibt es gute Vorschläge, z.B. bei Müller und Wambach (2018). Was sich geändert haben soll, um eine staatliche Förderung von bestimmten Produkten oder mehr europäische »Champions« und Großprojekte zu begründen, ist weniger klar. Ein solcher Ansatz bedeutet für die Exekutive ein großes Risiko des Misserfolgs, und er lädt Investoren zu Rent Seeking und Lobbyismus ein, anstatt die Chancen im Markt zu suchen.

Bildungssystem

Entscheidend für Chancengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Wachstum via Investitionen wird zudem unsere Bereitschaft sein, die Leistungsfähigkeit unseres Bildungssystems weiter zu verbessern (z.B. Schulbildung, digitales und lebenslanges Lernen). Deutschland und Europa drohen wiederum vor allem im Vergleich zu Asien zurückzufallen. Ein eigener Aufsatz hierzu erschien im *ifo Schnelldienst* Nr. 15, 2019, (Schleicher und Schuknecht 2019, vgl. auch die verschiedenen Arbeiten von L. Wößmann).

OFFENE MÄRKTE STATT MISSBRAUCH DER HANDELSPOLITIK

Die Covid-19-Krise hat die Vor- und Nachteile der Globalisierung stärker ins Rampenlicht gerückt. Gegner betonen übertriebene Arbeitsteilung als Ursache für Versorgungsengpässe bei Schlüsselprodukten wie Medikamenten und Masken in vielen Ländern. Daraus folgern sie, dass mehr nationale Produktion und Wertschöpfungsketten nötig sind, um Resilienz zu stärken. Zudem fordern sie, dass der Klimawandel durch Handelsbarrieren gegen Klimasünder gefördert wird, um sogenanntes Carbon Leakage, also die Abwanderung von CO_2-intensiven Produkten in andere, weniger »grüne« Länder zu verhindern. Diese Ansätze haben das Potenzial zu sehr kostspieligen Politikfehlern.

Resilienz versus Effizienz, ein Gegensatz?

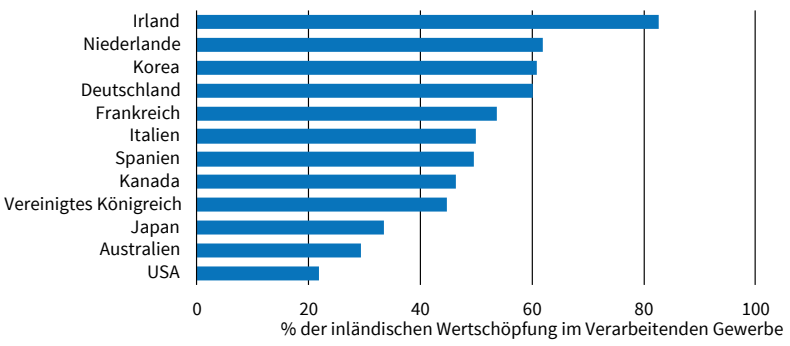
Unsere Volkswirtschaften sind in einem sehr hohen Maße in die internationale Arbeitsteilung eingebunden, deren Störung massive negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte hätte. Ein großer Teil der einheimischen Industrieproduktion in allen Industrieländern ist im nächsten Schritt ein Input für ausländische Produzenten. So spielen etwa 80% der irischen Industrieproduktion eine solche Rolle (vgl. Abb. 8). Für die Niederlande, Korea und Deutschland sind es immerhin noch 60% und selbst für die USA noch über 20%. Jede Störung der Handelskanäle und der ausländischen Nachfrage durch Protektionismus – ein sogenannter negativer Nachfrageschock – würde massive Effekte auf die Produktion im Inland haben.

Die umgekehrten Rückkoppelungseffekte sind ähnlich stark (vgl. Abb. 9). Wenn z.B. durch Exportkontrollen ausländische Güter das nächste Glied in der Wertschöpfungskette nicht erreichen, hat das ebenfalls massive Auswirkungen auf die einheimische Produktion. In Lettland sind fast 70% der industriellen Wertschöpfung Importe aus anderen Ländern, für

Abb. 8

Anfälligkeit gegenüber einem Nachfrageschock

Inländische Vorleistungen der Auslandsnachfrage



Quelle: OECD TiVA Datenbank und OECD-Berechnungen.

© ifo Institut

das Vereinigte Königreich sind es über 50% und für Deutschland fast 30%. Auch hier gilt: Angebotsschocks durch Protektionismus wären extrem schädlich.

Die OECD (2020d) hat die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von einer stärker autarkieorientierten Handelspolitik simuliert. Die Annahme ist, dass global die Zölle auf 25% steigen, Länder 1% ihres BIP verwenden, um lokale Produktion zu fördern, und Firmen ihre Lieferanten schwerer ändern können (geringere Importsubstitutionselastizität). Trotz dieser nicht besonders extremen Annahmen wären die Auswirkungen recht verheerend. In Deutschland, z.B. würden das BIP um 5% (fast 200 Mrd. US-Dollar) und die Exporte um fast 10% zurückgehen (vgl. Abb. 10).

Für andere Länder wären die Auswirkungen noch größer. Für das Vereinigte Königreich und Kanada wäre der Einkommensverlust über 10% und der Exportrückgang um die 30%. Der Schaden für die USA wäre prozentual ähnlich hoch und bedeutete einen Einkommensverlust von ca. 1 Billion US-Dollar. Diese Zahlen bedeuten – dauerhaft – negative Effekte, die oft höher sind als die – hoffentlich vorübergehenden – Kosten der Coronakrise.

Die Verkürzung der Wertschöpfungsketten und Verringerung der Arbeitsteilung würde zudem die Produktivität senken und die Preise in die Höhe treiben. Das würde Druck auf Realeinkommen sowie hochverschuldete Unternehmen und Staaten ausüben, wenn als Folge die Löhne weniger und die Zinsen stärker steigen müssten.

Espita, Rocha und Ruta (2020) haben untersucht, wie sich die exportbehindernden Maßnahmen während der Covid-19-Krise auf die Preise von medizinischen Gütern ausgewirkt haben. Preise stiegen als Folge von Exportrestriktionen zum Teil über 40% (vgl. Abb. 11). Für viele Produkte stiegen die Preise um über 20%, und selbst bei Seife und Desinfektionsmitteln waren es über 7%. Dies ist nur eine kleine Produktpalette ohne große makroökonomische Auswirkungen, aber man kann sich vorstellen, was es bedeuten würde, wenn eine breite Auswahl betroffen wäre.

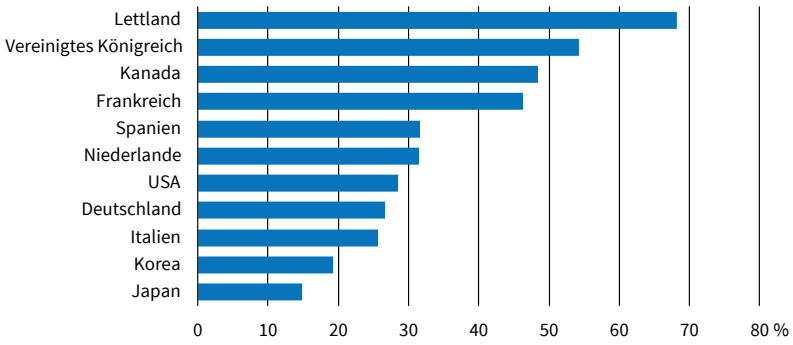
Ob es einen Trade-off zwischen Effizienz und Resilienz gibt ist deshalb die falsche Frage. Mit den oben beschriebenen Wachstumseinbrüchen gäbe es weniger wirtschaftliche Stabilität und Resilienz, auch wenn in Deutschland vielleicht mehr Masken und in Frankreich mehr Beatmungsgeräte produziert würden. Zudem würde das internationale Konfliktpotenzial mit Maßnahmen und Gegenmaßnahmen noch einmal enorm anwachsen.

Wenn man dennoch das Ziel größerer Unabhängigkeit bei Schlüsselprodukten gutheißt, kommt es entscheidend auf die internationale Koordination und die richtige Wahl der Produkte und Instrumente an, um Verzerrungen, Konflikte und Kosten zu minimieren. Dafür sind Analysen, wie die oben präsentierte, enorm hilfreich. Es gälte zunächst, die Liste von Produkten zu definieren, für die möglicherweise mehr Diversifizierung der Produktion (und als letztes Autarkie) nötig ist. Simulationen würden wohl zeigen, dass der Nutzen von mehr Autarkie die Kosten selten übersteigt. Internationale Kooperationsabkommen könnten helfen, die Länge der Liste zu minimieren. Denn je weniger Produkte und je mehr Kooperation für Lieferungen im Krisenfall, desto geringer das Potenzial für Ineffizienz, Verzerrungen und Konflikte. Hier wäre viel Potenzial für eine kostenminimierende und WTO-konforme, internationale Koordinierung.

Abb. 9

Anfälligkeit gegenüber einem Angebotsschock

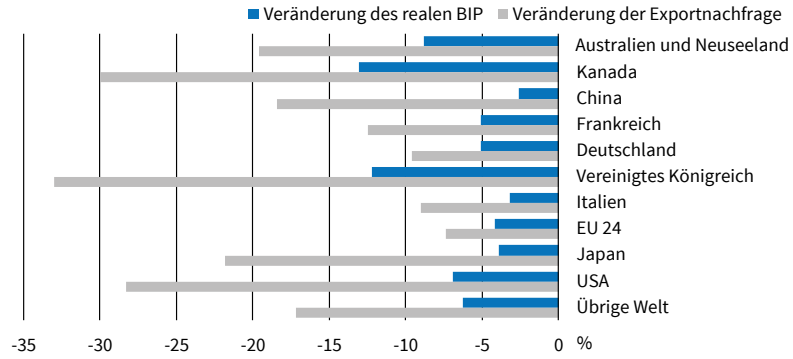
Ausländische Vorleistungen der Inlandsproduktion



Quelle: OECD TiVA Datenbank und OECD-Berechnungen. © ifo Institut

Abb. 10

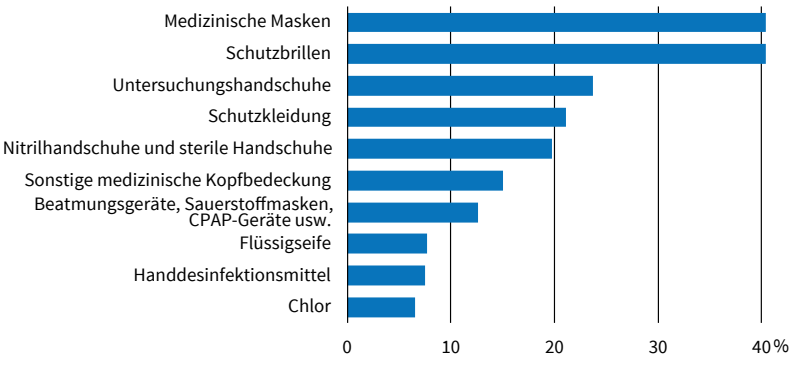
Simulationen des BIP und der Exportnachfrage in einer »lokalisierten« Volkswirtschaft auf Basis des METRO-Modells der OECD



Quelle: OECD (2020), Shocks, risks, and global value chains: insights from the OECD METRO model. © ifo Institut

Abb. 11

Effekt von Ausfuhrbeschränkungen auf die Preise medizinischer Produkte



Quelle: Espitia, Rocha und Ruta (2020). © ifo Institut

Klimaschutz im internationalen Kontext

Das zweite große Politikfeld, in dem wir mehr statt weniger Markt wagen sollten, ist die Klimapolitik. Um die Klimaziele für die kommenden Jahrzehnte und die Dekarbonisierung bis 2050 zu erreichen, zu der das Pariser Abkommen verpflichtet, sollten wir die Maßnahmen verwenden, die volkswirtschaftlich am wenigsten kosten. Denn selbst dann wird es eine große Herausforderung.

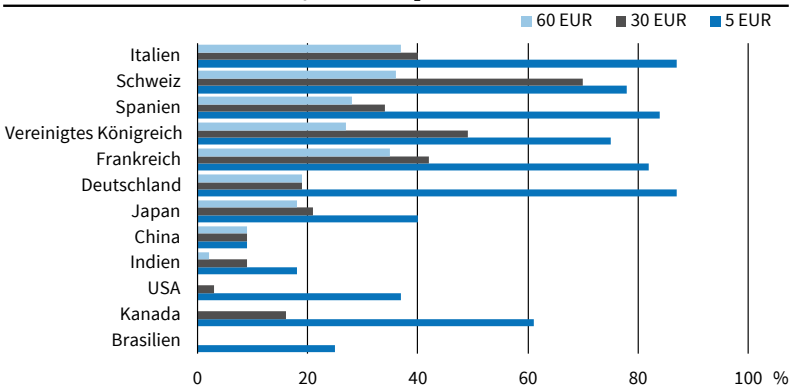
Der beste, marktbasierte Mechanismus zur Verringerung der CO_2-Emissionen ist ihre Bepreisung. Dafür gibt es zwei Wege, nämlich die Besteuerung von Emissionen und die Begrenzung von Emissionsrechten. Die Bundesregierung hat hier bereits eine richtige Grundsatzentscheidung getroffen und will den Emissionshandel zum Anker des CO_2-Emissionspfades machen.

Emissionshandel hat zwei entscheidende Vorteile. Erstens erlaubt er, sofern alle Emissionen in den Handel eingebunden sind, eine zielgenaue Verringerung der Emissionen, die über den Preismechanismus »automatisch« (wie in jedem andern Markt auch) erreicht wird. Zweitens, erleichtert der Emissionshandel den Job der Politik. Bei einem steuerbasierten Modell müssten regelmäßig die Steuern erhöht werden, wodurch Lobbying-Anreize gegen eine geringere Steuer für alle oder einzelne Gruppen entstünden – die »Gelbwesten« in Frankreich haben es vorgemacht.

Natürlich kann es geraten sein, mit weiteren Maßnahmen flankierend einzugreifen, um z.B. extreme Preisschwankungen zu verhindern, oder besonders betroffene, sozialschwache Verbraucher oder ökonomisch-strategisch wichtige Produzenten zu unterstützen. Auch hier sollte auf Kosteneffizienz geachtet werden, aber das ist leichter gesagt als getan, denn regelmäßig werden regulatorische oder fiskalische Fördermaßnahmen von Sonderinteressen gekapert.

Abb. 12

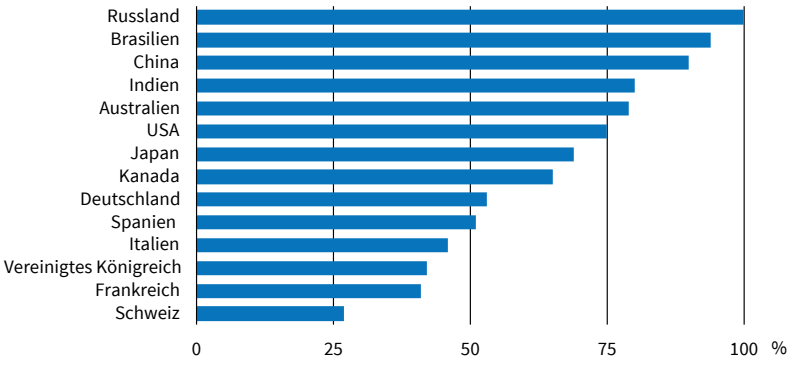
Anteil der bepreisten Emissionen je Tonne CO_2



Quelle: OECD (2018), Effective Carbon Rates 2018. © ifo Institut

Abb. 13

CO_2-Preislücke, 2015



Quelle: OECD (2018), Effective Carbon Rates. © ifo Institut

Stand der CO_2-Bespreisung

Wo steht die internationale Gemeinschaft und Deutschland bei der CO_2-Bepreisung? Hier kann man verschiedene Darstellungen wählen, um entweder den Preis pro Tonne für verschiedene Emissionsquellen oder die Lücke in der Bepreisung relativ zu einem Zielpreis festzustellen. Die OECD (2018) hat dazu seit Jahren Pionierarbeit geleistet. In Abbildung 12 wird dargestellt, welcher Anteil der Emissionen 2015 mit wenigstens 5, 30 oder 50 Euro gepreist wurde. Für Brasilien war dieser Anteil mit 25% zu 5 Euro am geringsten. In Italien dagegen wurden fast 80% der CO_2-Emissionen mit wenigstens 5 Euro pro Tonne gepreist. Die Schweiz hatte den höchsten Anteil an Emissionen die wenigstens 30 Euro pro Tonne »kosteten«, nämlich 70%. Deutschland hatte einen ähnlich hohen Anteil gering bepreister Emissionen wie Italien, während der Anteil, der 30 oder gar 60 Euro kostete, mit knapp 20% (Straßenverkehr!) eher gering war.

Wenn man einen Referenzpreis wählt – hier 30 Euro – und sich fragt, welcher Anteil der Emissionen wenigsten mit 30 Euro pro Tonne belastet wird, dann ergibt sich ein Maß der Carbon Gap (vgl. Abb. 13). Diese war 2015 mit 27% in der Schweiz am geringsten. In vielen europäischen Ländern lag die Lücke zwischen 30 und 60%, und Deutschlands 53% waren etwas über dem europäischen Durchschnitt. Über alle OECD- und G-20-Länder lag die Lücke jedoch bei 76,5%. Das reflektiert zwar einen graduellen Rückgang, der sich in den letzten Jahren fortgesetzt haben dürfte, aber insgesamt sind die Emissionspreise meist zu niedrig. Nichtsdestotrotz bietet diese Maßzahl ein hervorragendes Messinstrument um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen.

Eine gute internationale Vergleichszahl ist deshalb so notwendig, weil der Klimaschutz nur global gemeistert werden kann. Europa ist für weniger als 10% aller globalen Emissionen verantwortlich. Deshalb ist ein Alleingang nicht sinnvoll, sondern eine globale Koordinierung essentiell.

Eine große Versuchung erwächst im internationalen Umfeld aus dem Risiko des Carbon Leakage. Wenn Europa höhere CO_2-Preise verlangt als andere Länder, droht die Produktion CO_2-intensiver Produkte dorthin abzuwandern. Das wiederum ruft in Europa protektionistische Interessen auf den Plan, die für

CO_2-intensive Produkte – und im Windschatten davon auch alle möglichen anderen – eine Grenzabgabe oder andere Beschränkungen fordern werden.

Auch hier ist ein Preisausgleich das effizientere Mittel als Quoten oder Regulierung, aber es bleibt ein suboptimaler Ansatz. Er schafft neue Bürokratie, und Lobbying-Anreize. Es ist fast sicher, dass einseitige Maßnahmen zu neuen Handelskriegen führen werden. Deshalb sollten solche Maßnahmen in Kooperation mit den internationalen Partnern vermieden werden.

NACHHALTIGKEIT UND EFFIZIENZ DER STAATSFINANZEN

Wie schon gesagt, hat die Covid-19-Krise zu historisch einmaligen Konjunkturstimuli fast überall auf der Welt geführt. Es ist zwar unklar, in welchem Umfang Unterstützungsprogramme abgerufen werden, so dass die budgetären Auswirkungen wohl oft geringer ausfallen dürften als im Maximum budgetiert. Aber sie werden in jedem Fall massiv sein.

Nachhaltigkeit

Trotz der großen Unsicherheit haben IWF und EU-Kommission erste Schätzungen über die Defizite und Schuldenentwicklungen in diesem und im kommenden Jahr veröffentlicht. In vielen Ländern werden zweistellige Defizitquoten erwartet. Dies und der Rückgang der Wirtschaftsleistung werden die Staatsverschuldung massiv in die Höhe treiben (vgl. Tab. 1). Der erwartete Anstieg 2020 liegt im G-7-Schnitt bei 15% und in den USA und Italien sogar bei über 20% des BIP. Damit wird die Schuldenquote in Japan bei über 250%, in Italien bei über 150% und in den USA bei über 130% liegen. Die deutschen Zahlen sehen noch vergleichsweise glimpflich aus.

Zudem ist zu befürchten, dass einige Kredite ausfallen und Garantien schlagend werden, was die Schuldenstände weiter erhöhen wird. Am »teuersten« würde voraussichtlich eine weitere Finanzkrise. Wenn man die globale Finanzkrise als Referenz akzeptiert (die Wirtschaft brach damals weniger ein, aber die Banken waren schwächer), dann können solche Krisen durchaus zu Anstiegen des Schuldenstands um 50% des BIP und mehr führen (vgl. Schuknecht 2019). Das liegt auch daran, dass in Krisen oft ein Teil der privaten Schulden sozialisiert, also auf den Staat übertragen, werden. In der Covid-19-Krise sind die globalen Schulden auch im Privatsektor auf neue Rekordstände gestiegen.

Kurzfristig sind hohe Schulden nicht sehr problematisch, denn die Zinsen sind extrem niedrig. Sie liegen für viele Länder auch im langfristigen Bereich unter oder nahe null. Selbst hochverschuldete Länder wie Italien konnten sich im Sommer 2020 auf zehn Jahre für kaum mehr als 1% finanzieren. Wenn dieses Zinsumfeld langfristig erhalten bleibt, wird auch die Zinslast übersichtlich sein.

Die größte Gefahr geht deshalb vom zukünftigen Markt- und Zinsumfeld aus. Wenn die Zinsen allgemein oder für hochverschuldete Länder wieder steigen, kann durchaus die Schuldentragfähigkeit gefährdet sein. 2% höhere Zinsen heißen für Italien langfristig 3% höhere Staatsausgaben. Das entspricht in etwa dem Investitionsbudget des Landes, das dann an anderer Stelle eingespart werden müsste.

Wenn der Schuldenstand nachhaltig sinken soll, braucht man (ungefähr) ausgeglichene Haushalte und Wachstum, denn dadurch sinkt der Schuldenwert relativ zum BIP. Trotzdem ist Schuldenabbau meist ein langwieriger Prozess. Die meisten Länder haben in der Erholungsphase der Weltwirtschaft ihre Schulden kaum gesenkt, weil ihre Defizite hoch und das Wachstum moderat blieben. Deutschland (schwarze Null!) war die Ausnahme (vgl. Tab. 1). Wie langwierig es ist, Schulden zu reduzieren, zeigt trotzdem Deutschland: Es dauerte eine Dekade des fortwährenden Aufschwungs, um den Schuldenstand wieder auf das Vorkrisenniveau von 60% des BIP zu bringen.

Effizienz der Staatstätigkeit

Die Erfahrung zeigt, dass Ausgabendisziplin am wichtigsten ist, um den Schuldenabbau erfolgreich zu meistern (vgl. Alesina, Favero und Giavazzi 2019;

Tab. 1

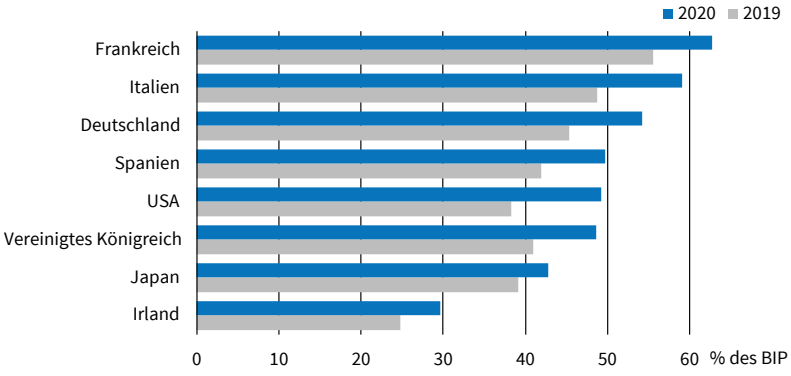
Staatsverschuldung und Haushaltsdefizit (% des BIP)

	2007		2019		2020	
	Defizit	Schulden	Defizit	Schulden	Defizit	Schulden (Δ2019)
Vereinigte Staaten	– 2,9	64,6	– 5,8	110,9	– 15,4	22,1
Japan	– 3,2	175,4	– 2,8	237,4	– 7,1	14,5
Kanada	1,8	66,8	– 0,4	94,9	– 11,8	20,9
Vereinigtes Königreich	– 2,6	41,9	– 2,1	85,4	– 8,3	10,3
Deutschland	0,2	63,7	1,4	59,8	– 5,5	8,9
Frankreich	– 2,5	64,4	– 3,0	98,5	– 9,2	16,9
Italien	– 1,5	99,8	– 1,6	134,8	– 8,3	20,7
G 7	– 2,2	80,6	– 1,87	115,3	– 8,1	14,2

Quelle: Internationaler Währungsfonds (April 2020), Fiscal Monitor.

Abb. 14

Staatsausgaben, Gesamtstaat



Quelle: Europäische Kommission (2020).

© ifo Institut

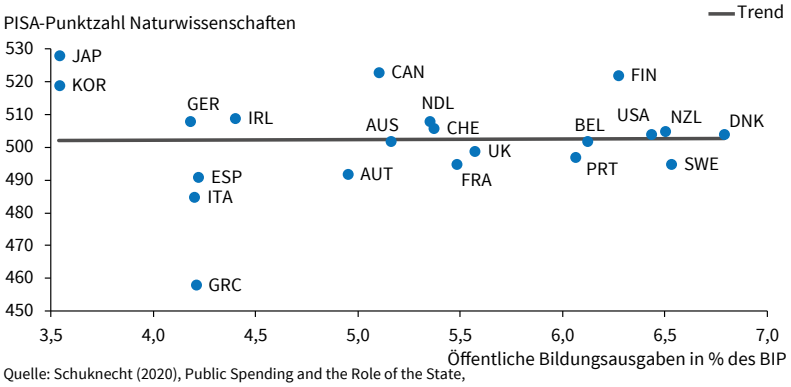
Schuknecht 2020). Höhere Steuern belasten Unternehmer und Haushalte und dadurch auch das Wachstum und die Staatsfinanzen.

Dass die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen vor allem Reformen auf der Ausgabenseite erfordert, ergibt sich aus den »nackten« Zahlen der Staatsquote, mit der wir Post-Covid umgehen müssen. Vor allem in Europa waren die Staatsausgaben schon vor Corona hoch; im Schnitt über 45% vom BIP. Sie lagen damit deutlich über der Konkurrenz in Asien und Amerika mit Quoten zwischen 20 und 40%. Für 2020 erwartete die EU-Kommission im Mai einen durchschnittlichen Anstieg von mindestens 7%. Das würde zu einer Staatsquote von fast 50% in Spanien, von fast 55% in Deutschland, von fast 60% in Italien und von ca. 63% des BIP in Frankreich führen (vgl. Abb. 14) und diese Zahlen erscheinen im Sommer 2020 eher optimistisch zu sein.

Solche Staatsquoten sind nicht nachhaltig, denn sie werden sich nicht dauerhaft finanzieren lassen. Die zu erhoffende wirtschaftliche Erholung wird sicher helfen, die Staatsquoten wieder zu senken. Aber dennoch ist zu erwarten, dass die Staatsausgaben relativ zum BIP wieder deutlich sinken müssen, um zu nachhaltigen Niveaus zurückzufinden. Das wiederum passt nicht mit den Ideen von mehr Staat, mehr Sozialausgaben und mehr staatlichen Interventionen zusammen.

Abb. 15

PISA-Ergebnisse in Naturwissenschaften und Bildungsausgaben, 2015



Quelle: Schuknecht (2020), Public Spending and the Role of the State, erscheint bei Cambridge University Press.

© ifo Institut

Effizientere Staatsausgaben

Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der Reform der Staatsausgaben in Richtung gesteigerter Effizienz. Nicht Inputs, sondern Performance entscheiden darüber ob mit staatlichen Ausgaben ein Mehrwert geschaffen wird und ob mit den gleichen (oder weniger) Ausgaben mehr erreicht werden kann (vgl. Afonso, Schuknecht und Tanzi 2005).

Ein gutes Beispiel dafür ist der Bildungsbereich. Höhere Bildungsausgaben gehen oft nicht mit höheren Bildungsleistungen einher (vgl. Schleicher und Schuknecht 2019; Schuknecht 2020). So haben z.B. Finnland, Japan und Korea mit die höchsten PISA-Ergebnisse, aber in Japan und Korea sind die öffentlichen Ausgaben relativ zum BIP nur halb so hoch wie in Finnland (vgl. Abb. 15). Deutschland gibt ähnlich viel öffentliches Geld für Bildung aus wie Griechenland, aber Deutschland liegt im oberen Mittelfeld, während Griechenland das Schlusslicht der Industrieländer bildet. Zudem haben in der letzten Dekade viele Länder, so auch Deutschland, ihre Bildungsausgaben erhöht, aber die PISA-Ergebnisse haben sich meist nicht verbessert.

Es geht also nicht darum, mehr Geld auszugeben, sondern darum, Geld besser auszugeben; nicht »mehr Staat«, sondern ein »besserer Staat« sollte das Motto sein. Viele Länder können viel Geld sparen, wenn sie effizienter werden.

In anderen Ausgabenbereichen ist die Lage ähnlich. Die Indikatoren für Performanz im Bereich der öffentlichen Infrastruktur oder im Gesundheitssektor korrelieren kaum mit der Höhe der Staatsausgaben (vgl. Schuknecht 2020). Die öffentliche Infrastruktur in Belgien, Deutschland oder Schweden wird als sehr hochwertig eingestuft, aber die Höhe der Ausgaben könnte unterschiedlicher nicht sein: Schweden liegt mit fast 4½% des BIP bei knapp dem Doppelten von Deutschland und Belgien mit 2½%.

Hier spielt die unterschiedliche Rolle des Privatsektors hinein, ebenso wie die Effizienz der öffentlichen Verwaltung. In vielen Ländern hat der Staat eine größere Rolle als nötig. In Deutschland dagegen werden Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, die Digitalinfrastruktur und das Energienetz vom Privatsektor unternommen. Das lässt die Infrastrukturausgaben im internationalen Vergleich niedriger erscheinen, als sie sind.

Argumente, dass der Staat vermehrt aktiv werden soll, weil er sich billiger finanziert, sind so pauschal gar nicht überzeugend. Der Privatsektor übernimmt meist ein erhebliches Risiko, und er ist in der Regel effizienter, braucht also weniger Geld, gemäß vieler ökonomischer Studien.

Auch im Gesundheitsbereich gilt, dass mehr Geld oft nicht mehr hilft. Deutschland, Japan und Frankreich haben sehr ähnliche Staatsausgabenquoten in diesem Bereich, und während Japan und Deutschland recht gut durch die Coronakrise gekommen sind, hatte

Frankreich große Probleme. Griechenland gibt wenig Geld für Gesundheit aus, hat die Krise aber recht gut gemeistert. Stattdessen sollten Reformen zu besserer Leistung und mehr Effizienz führen (vgl. auch SVR 2018/2019, Kap 8).

Sozialausgaben unter Kontrolle halten

Am wichtigsten wird die Kontrolle der Sozialausgaben sein. Deren Anteil erreicht vor Corona im Schnitt der Industrieländer schon ein Viertel des BIP und über 50% der staatlichen Gesamtausgaben (vgl. Schuknecht und Zemanek 2020). Die Bevölkerungsalterung wird zu noch mehr Ausgabendruck führen, was andere Ausgaben verdrängen könnte. Umso wichtiger ist die zukünftige Ausrichtung der Sozialpolitik an effizienter Zielerreichung und den finanziellen Spielräumen.

Regelbasierte Finanzpolitik stärken

Die fiskalpolitischen Herausforderungen zeigen besonders deutlich, wie wichtig eine regelgebundene Haushaltspolitik und ein ordnungspolitischer Kompass sind. Mit der Schuldenbremse in Deutschland und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in der EU gibt es ein solches Regelwerk das für nachhaltige und stabilitätsorientierte Haushaltspolitik steht. All diejenigen, die sich jetzt für die Krisenpolitik rühmen und haushaltspolitische Solidität belächeln, verschweigen gerne, dass dies ohne die solide Politik nach der Krise bis 2019 nicht möglich gewesen wäre. Auch die Spielräume für europäische Solidarität wären ohne deutsche Solidität sehr viel geringer.

Ein ungefähr ausgeglichener Haushalt insbesondere in guten Zeiten sorgt für moderate Schulden und erlaubt es dem Staat, stabilisierend auf die Wirtschaft einzuwirken. Dahin müssen Deutschland und Europa nach der Krise wieder zurückkehren, und dazu wird eine Umsetzung der deutschen und vor allem der europäischen Regeln unbedingt nötig sein. Der neue europäische Verschuldungsrahmen sollte daran nichts ändern, sondern dazu beitragen, über eine gute Mittelverwendung Wachstum und solide Staatsfinanzen in allen EU-Ländern zu fördern.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe bewährter Prinzipien der guten Haushaltsführung, die die Erfüllung der Kernaufgaben des Staates und die Effizienz der Staatsfinanzen verbessern. Dazu gehören eine realistische, mittelfristige Finanzplanung (eher eine Stärke von Deutschland), sogenannte Spending Reviews, also Ausgabenprogrammbewertungen, eine bessere Risikoanalyse (insbesondere für post-Corona Risiken aus dem Unternehmens- und Finanzsektor) und unabhängige Fiskalräte (vgl. OECD 2019b).

Für die öffentliche Infrastruktur gibt es klare Richtlinien, die die Effizienz und Zielerreichung fördern, inklusive langfristige Planung und Konsistenz, Priorisierung, Koordinierung und Evaluierung, politische Unterstützung, und Korruptionsvermeidung (vgl. OECD 2019b). Außerdem sollte, wie gesagt, dem Privatsektor eine starke Rolle zugebilligt werden, selbst wenn das nicht gerade in Mode ist. Auch dafür hat die OECD eine Reihe von Ordnungsprinzipien aufgestellt (vgl. Ruiz und Schuknecht 2019).

SCHLUSSFOLGERUNGEN: NICHT »MEHR«, SONDERN EINEN »BESSEREN« STAAT

Die Covid-19-Krise wurde bisher recht gut gemeistert, aber sie ist keine Sternstunde der Ordnungspolitik. Viele rufen nach mehr Staat, mehr staatlichen Ausgaben und mehr Interventionen. Dies ist jedoch keine Lösung; wir brauchen nicht mehr, sondern einen »besseren« Staat. Der Staat muss sich auf seine Kernaufgaben besinnen und für gute Rahmenbedingungen, eine stabile Makroökonomie und die nötigen öffentlichen Güter sorgen. Dadurch können sich die Marktkräfte entfalten und zu mehr Chancengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Wachstum beitragen. Es ist diese Art von sozialer Marktwirtschaft, die Stabilität und Vertrauen in Deutschland und Europa stärkt.

Dieser Beitrag hat einige besonders dringliche Herausforderungen analysiert und Lösungsvorschläge präsentiert. Wir brauchen eine marktfreundliche Ordnungspolitik mit besserer Regulierung und einem effizienteren Steuersystem zur Stärkung der Rahmenbedingungen für Investitionen – nicht mehr staatliche Nachfrage. International sind nicht die Renationalisierung der Produktion, sondern offene Märkte und Marktmechanismen im Klimaschutz angesagt, um unseren Wohlstand zu bewahren, Konflikte zu reduzieren und den Klimawandel zu meistern.

Außerdem müssen wir zu soliden Staatsfinanzen zurückzukehren und die Qualität der öffentlichen Ausgaben steigern. So werden wir die Herausforderungen aus hohen Schulden, schwachem Wachstum und demografischem Wandel meistern, anstatt weitere Krisen und Konflikte zu provozieren.

Wir können viel von anderen Ländern lernen und zunehmend liegen die außerhalb Europas in Asien. Es wird von Deutschland wie von seinen Partnerländern erhebliche Reformanstrengungen erfordern, um im globalen Wettbewerb der Unternehmen, der Menschen und der Systeme zu bestehen.

LITERATUR

Adalet McGowan, M., D. Andrews und V. Millot (2017), »The Walking Dead?: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries«, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, OECD Publishing, Paris.

Afonso, A., L. Schuknecht und V. Tanzi (2005), »Public Sector Efficiency: An International Comparison«. *Public Choice* 123, 321–347.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), *Austerity: When It Works and When It Doesn't,* Princeton University Press, Princeton.

Braunberger, G. (2020), »Mehr Adam Smith wagen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. August.

Crivelli, E., R. de Mooij und M. Keen (2015), »Base Erosion, Profit Shfiting and Developing Countries«, IMF Working Paper 15/118.

Erhard, L. (1957/2009), *Wohlstand für Alle,* Anaconda, Köln.

Espitia, A., N. Rocha und M. Ruta (2020), *Database on COVID-19 trade flows and policies,* World Bank, Washington, DC.

European Investment Bank (2019), *Investment Report 2019/2020*, Luxembourg.

Fuest, C. (2020), *Wie wir unsere Wirtschaft retten: Der Weg aus der Corona-Krise*, Aufbau Verlag, Berlin.

KfW (2020), *Kommunalpanel*, KfW, Frankfurt am Main.

OECD (2015), *Results of the OECD-CoR Consultation of Subnational Governments,* OECD Publishing Paris.

OECD (2016), *PISA-Ergebnisse,* Band 1, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2019a), *OECD Economic Outlook,* Issue 2, No. 106, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019b), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020), *Taxing Wages 2020*, OECD Publishing, Paris.

Ruiz Rivadeneira, A. M. und L. Schuknecht (2019), »Ensuring Effective Governance of Public Private Partnerships«, *Journal of Infrastructure Policy and Development* 3(2), verfügbar unter: http://dx.doi.org/10.24294/jipd.v3i2.1148.

Schleicher, A. und L. Schuknecht (2019), »Bildung, Ausbildung, Fortbildung. Herausforderungen aus Internationaler Perspektive«, *ifo Schnelldienst* 72(15), 20–35.

Schuknecht, L. (2019), »Fiscal-Financial Vulnerabilities«. SAFE White Paper 62. Frankfurt und CESifo Working Paper 7776.

Schuknecht, L. (2020), *Public Spending and the Role of the State,* Cambridge University Press, Cambridge, im Erscheinen.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2020), »Public Expenditure and the Risk of Social Dominance«, *Public Choice,* im Erscheinen, auch CESifo Working Paper 6894, 2018.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen,* Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Den Strukturwandel meistern,* Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), *Öffentliche Investitionen in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*, Berlin.

Nachruf auf Marlies Hummel

(* 11. Oktober 1949, † 10. August 2020, ifo-Wissenschaftlerin von 1982 bis 1998)

Diplom-Volkswirtin Marlies Hummel (1949–2020), langjährige ifo-Wissenschaftlerin und erste Leiterin einer wissenschaftlichen Fachabteilung in der Geschichte des ifo Instituts, ist tot. Am 10. August 2020 verlor sie den Kampf gegen den Krebs.

Marlies Hummel war eine ambitionierte Ökonomin, die die angewandte Wirtschaftsforschung des ifo Instituts in den 1980er und 1990er Jahren um neue Facetten erweiterte. Sie schloss ihr Studium der Volkswirtschaftslehre an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen im Jahr 1973 als Diplom-Volkswirtin ab und verdiente sich anschließend als wissenschaftliche Angestellte zunächst an ihrer Alma Mater und später an der Ludwig-Maximilians-Universität München an den Lehrstühlen der Professoren Hans Fecher und Otto Gandenberger ihre ersten wissenschaftlichen Sporen. Mit breitem finanzwissenschaftlichem Rüstzeug ausgestattet, trat sie im Dezember 1982 als wissenschaftliche Mitarbeiterin in das ifo Institut ein. Sie begann ihre ifo-Karriere in der von Dr. Willi Leibfritz geleiteten Abteilung Finanzwirtschaft. Dort machte sie schon bald mit einer Pionierleistung auf einem Gebiet auf sich aufmerksam, dem ihr besonderes wissenschaftliches Interesse galt: dem Zusammenhang zwischen Kultur und Ökonomie. Mitte der 1980er Jahre gelang es ihr, auf diesem in keinem anderen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitut behandelten Spezialgebiet Drittmittelprojekte zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Kunst und Kultur im Allgemeinen und des Urheberrechts im Besonderen einzuwerben und die Daten- und Methodenbasis für empirische Analysen auf diesem Gebiet aufzubauen. Damit war im ifo Institut das neue Sachgebiet der Kulturökonomie geboren. Es entwickelte sich so erfolgreich, dass es im Jahr 1989 aus der Abteilung Finanzwirtschaft ausgegliedert und in die von Marlies Hummel geleitete Forschungsgruppe Kultur und Wirtschaft überführt wurde. Dort wurden – meist in von staatlichen Auftraggebern finanzierten Gutachten – insbesondere die strukturellen Entwicklungen des Kultursektors und die Wechselwirkungen zwischen gesamtwirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen untersucht. Später kamen kulturwirtschaftliche Fragestellungen hinzu, die sich aus der deutschen Vereinigung und aus der Vollendung des europäischen Binnenmarkts ergaben.

Besondere Expertise konnte Marlies Hummel auch auf dem Gebiet der Struktur- und Innovationsforschung aufbauen. Im Zuge von Veränderungen im ifo-Vorstand im Jahr 1992 wurde die Verantwortung für die Strukturberichterstattung für das Bundeswirtschaftsministerium aus der ifo-Industrieabteilung herausgelöst und mit dem Sachgebiet Kultur und Wirtschaft zur neuen ifo-Fachabteilung »Strukturanalysen und Kulturökonomie« verschmolzen. Als Leiterin dieser großen Abteilung konnte Marlies Hummel in der wirtschaftspolitischen Beratung der Bundesregierung insbesondere bei der Analyse der Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Einkommen und Arbeitsplätze und des Beitrags des Informations- und Kommunikationssektors zur Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion Akzente setzen.

Ende 1998 verließ Marlies Hummel das ifo Institut, um sich anderen Herausforderungen zu widmen. Ihre Impulse beeinflussten die finanzwissenschaftliche und industrieökonomische Forschung des ifo Instituts nachhaltig.

Meinhard Knoche
Ehemaliges Vorstandsmitglied des ifo Instituts

ZULETZT ERSCHIENEN

THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 10/2020 erscheint am 14. Oktober 2020

Sustainable Finance: Neue Strategie im Finanzsektor trotz Coronakrise?

JETZT EBENFALLS ONLINE VERFÜGBAR:

ifo Dresden berichtet 4/2020

Coronabetroffenheit der Wirtschaftszweige in Gesamt- und Ostdeutschland

Die deutsche Wirtschaft wurde im April hart von dem coronabedingten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Shutdown getroffen. Dieser wirkte sich auf die verschiedenen Wirtschaftszweige allerdings unterschiedlich stark aus. Auch scheint die ostdeutsche Wirtschaft im April und im Juni weniger von Corona betroffen zu sein als die gesamtdeutsche Wirtschaft. Lag das an allgemein niedrigeren Infektionszahlen, oder kamen hier weitere Faktoren – wie zum Beispiel die weniger vernetzten Wirtschaft in Ostdeutschland – zum Tragen?

ifo Forschungsbericht 115

Verkehrliche Wirkungen einer Anti-Stau-Gebühr in München

München zählt mittlerweile zu den staureichsten Städten Europas. Würde sich eine Bepreisung des fließenden und ruhenden Straßenverkehrs auf diese Situation positiv auswirken? Können mit einer Anti-Stau-Gebühr verkehrspolitische Impulse gegen die Überbeanspruchung des knappen Angebots Straße in Innenstadt und Region München gegeben werden? Der aktuelle ifo Forschungsbericht untersucht die verschiedenen Instrumente wie z.B. eine Bespreisung des Verkehrs, eine Anhebung der Parkgebühren oder kombinierte Maßnahmen und deren verkehrslenkenden Wirkungen.