



17 | **2015**

68. Jg., 36.–37. KW, 10. September 2015

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Joachim Möller, Gerhard Bosch, Günther Schmid,
Jörg Schmidt, Jörg Asmussen*

- Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Generation ohne Perspektive?

Kommentar

Claudia M. Buch und Ursula Vogel

- Die grenzüberschreitenden Implikationen makroprudenzieller Politik

Forschungsergebnisse

*Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler,
Laura Oestreich und Katharina Werner*

- ifo Bildungsbarometers 2015: Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit

Daten und Prognosen

*Ludwig Dorffmeister, Oliver Falck, Gernot Nerb,
Gülsüm Orhan, Arno Städtler, Hans-Günther Vieweg und
Przemyslaw Wojciechowski*

- Branchenkonjunktur und Strukturwandel:
Zum ifo Branchen-Dialog 2015

Im Blickpunkt

Marcus Drometer und Katrin Oesingmann

- Verschuldung der privaten Haushalte: Die Bedeutung eines wirksamen Insolvenzrechts

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest August 2015

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.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Generation ohne Perspektive?

3

Die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union, vor allem in den südeuropäischen Ländern, ist erschreckend hoch. Das hat nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die ökonomische Lage der Betroffenen, sondern auch erhebliche Folgen im weiteren Berufsleben. Droht langfristig eine »verlorene Generation« heranzuwachsen, die auch im späteren Erwerbsleben kaum Chancen auf einen Eintritt in den Arbeitsmarkt hat? Für *Joachim Möller*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und Universität Regensburg, lässt sich der dramatische Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nicht durch eine Veränderung struktureller Faktoren erklären. Vielmehr liege der Misere die allgemeine Arbeitsmarktschwäche zugrunde, die sich auch in der Arbeitslosenquote der übrigen Erwerbspersonen widerspiegelt. Es empfehle sich deshalb die doppelte Strategie: Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Arbeitsmarktstrukturen in den Krisenländern bedürfen einer Komplementierung durch eine Steigerung der aggregierten Nachfrage, um die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu begünstigen. *Gerhard Bosch*, Universität Duisburg-Essen, sieht ein Versagen der Hilfsprogramme der EU, die bislang die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa nicht erkennbar verringern konnten. Nach Ansicht von *Günther Schmid*, ehem. FU Berlin, gilt es langfristig für die Länder mit hoher oder gar dramatisch hoher Jugendarbeitslosigkeit, die institutionellen Kapazitäten für duale Ausbildungssysteme aufzubauen. *Jörg Schmidt*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, findet es zu früh, um von einer verlorenen Generation Jugendlicher in Europa zu sprechen. Die vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen südeuropäischen Staaten gebe zwar Anlass zur Sorge, allerdings hätten einige der institutionellen Regelungen auch Reformpotenzial, um diesem Problem zu begegnen, insbesondere im Bereich der (beruflichen) Bildungssysteme sowie der Kündigungsschutz- und Mindestlohnregelungen. *Jörg Asmussen*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, sieht bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa in den letzten Jahren einige Erfolge. Aber es findet noch immer jeder fünfte arbeitswillige junge Europäer keinen Job. Es sollten u.a. die Berufsausbildungssysteme durch Modernisierung gestärkt, die Arbeitsmarktverwaltungen modernisiert und Existenzgründungen ermöglicht werden.

Kommentar

Die grenzüberschreitenden Implikationen makroprudenzieller Politik

22

Claudia M. Buch und Ursula Vogel

Der Beitrag basiert auf einer Rede, die *Claudia M. Buch*, Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank, am 11. Juni 2015 auf dem Festakt anlässlich des 100. Geburtstags von Hans Möller an der Ludwig-Maximilians-Universität München gehalten hat. Er gibt einen Überblick über die grenzüberschreitenden Effekte makroprudenzieller Politik und beschreibt den institutionellen Rahmen in Europa.

Forschungsergebnisse

Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015

29

Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler, Laura Oestreich und Katharina Werner

In diesem Jahr hat das ifo Bildungsbarometer zum zweiten Mal die deutsche Bevölkerung nach ihrer Meinung zu bildungspolitischen Themen befragt. Quer durch die Bildungsphasen zeigt sich dabei eine erstaunliche Reformbereitschaft. Es zeigt nicht weniger als zehn bildungspolitische Themen, bei denen die Mehr-

heit der Deutschen grundlegende Bildungsreformen befürworten: gebührenfreie Kindergärten, bundesweite Qualitätsstandards für Kindergärten, Abschaffung des Betreuungsgeldes, Abschaffung der Sprengelpflicht für Grundschulen, Ganztagschulsystem, bundesweite Vergleichstests in den Schulen, deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen in allen Schulabschlüssen, Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Schulbereich, staatliche Übernahme der Ausbildungskosten bei erfolglos Suchenden und nachgelagerte Studiengebühren. Auch für höhere Gehälter für ErzieherInnen, höhere Ausgaben für Schulen und Entscheidung der weiterführenden Schulart durch Schulnoten gibt es deutliche Mehrheiten.

Daten und Prognosen

Branchenkonjunktur und Strukturwandel:

Zum ifo Branchen-Dialog 2015

51

Ludwig Dorffmeister, Oliver Falck, Gernot Nerb, Gülsüm Orhan, Arno Städtler, Hans-Günther Vieweg und Przemyslaw Wojciechowski

Am 28. Oktober 2015 findet der diesjährige Branchen-Dialog statt, wiederum unterstützt vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie sowie der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern. Neben dem Vortrag von Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland und der Welt sowie den Konjunktur- und Branchenprognosen bis Ende 2017 wird Oliver Falck, Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien, zu Innovationen im Zeitalter der Digitalisierung vortragen.

Im Blickpunkt

Die Verschuldung der privaten Haushalte in Europa und die Bedeutung eines wirksamen Insolvenzrechts

59

Marcus Drometer und Katrin Oesingmann

Insgesamt sind die privaten Haushaltsschuldenquoten in den meisten Ländern der EU in den letzten Jahren stark angestiegen. Eine anhaltende Verschuldung der privaten Haushalte kann negative Effekte auf die gesamte Wirtschaft haben, falls die Überschuldung so hoch ist, dass der private Konsum eingeschränkt wird und sich als Folge dessen das BIP reduziert. Eine Maßnahme im Umgang mit überschuldeten privaten Haushalten sind Schuldenabschreibungen und Umstrukturierungen im Rahmen von Verbraucherinsolvenzgesetzen, die es jedoch bisher noch nicht in allen europäischen Staaten gibt.

ifo Konjunkturtest August 2015 in Kürze: Die deutsche Wirtschaft bleibt ein Fels in der weltwirtschaftlichen Brandung

64

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im August von 108,0 auf 108,3 Punkte gestiegen. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Lage hat nochmals deutlich zugenommen. Die Unternehmen äußerten sich jedoch etwas weniger optimistisch mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf.

Die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union, vor allem in den südeuropäischen Ländern, ist erschreckend hoch. Sie ist eines der Kernprobleme der europäischen Volkswirtschaften. Insgesamt sind etwa 5 Millionen Menschen unter 25 Jahren ohne Arbeit. Das hat nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die ökonomische Lage der Betroffenen, sondern auch erhebliche Folgen im weiteren Berufsleben. Droht langfristige eine »verlorene Generation« heranzuwachsen, die auch im späteren Erwerbsleben kaum Chancen auf einen Eintritt in den Arbeitsmarkt hat?

Jugendarbeitslosigkeit – Ein Problem von europäischer Dimension

Jugendarbeitslosigkeit hinterlässt Narben

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist nach der weltweiten Rezession aufgrund der US-amerikanischen Finanzkrise um mehr als 10 Prozentpunkte gestiegen. Fast 5 Millionen europäische Jugendliche starten ihre Erwerbskarriere heutzutage mit der bitteren Erfahrung von Arbeitslosigkeit. Abgesehen von den individuellen Härten und Frustrationen könnte dies Entwicklung auf mittlere Sicht die Stabilität der demokratischen Gemeinwesen in Europa gefährden. Selbst wenn es gelänge, die Jugendarbeitslosigkeit durch konsequente Politikmaßnahmen in absehbarer Zeit auf ein erträgliches Maß zurückzuführen, so wäre die Erblast der Misere damit keineswegs aus der Welt. Wie kaum ein anderes Arbeitsmarktphänomen wirkt Jugendarbeitslosigkeit noch lang nach. Sie schlägt Wunden, die möglicherweise im gesamten Erwerbsleben nicht ganz verheilen.¹ Beispiele sind zum einen die Einschränkung des Selbstvertrauens, psychosomatische Störungen oder gar Suchtprobleme. Neuere empirische Forschung liefert zum anderen auch deutliche Belege für dauerhafte ökonomische Nachteile infolge von Jugendarbeitslosigkeit. Studien für die USA und EU-Länder weisen sowohl Beschäftigungs- als auch Einkommensverluste nach. So finden Manzoni und Mooi-Reci (2011), dass Jugendarbeitslosigkeit zu

späterer Arbeitslosigkeit und zu Karrierebrüchen führt. Gangl (2006) führt Evidenz für persistente Verdienstverluste nach Arbeitslosigkeitsphasen auf, die für Ältere und Frauen besonders ausgeprägt sind. Schmillen und Umkehrer (2013) identifizieren einen Kausaleffekt von Jugendarbeitslosigkeit auf Arbeitslosigkeit in der Haupterwerbsphase der Betroffenen. Möller und Umkehrer (2015) identifizieren einen signifikanten langfristigen Kausaleffekt von Jugendarbeitslosigkeit auf das Einkommen in der Haupterwerbsphase. Dies gilt selbst dann, wenn Betroffene von späterer Arbeitslosigkeit verschont bleiben. Fatal ist dabei, dass insbesondere die Schwächeren am Arbeitsmarkt die negativen Erfahrungen nicht kompensieren können, während dies für die »guten Risiken« weniger stark der Fall ist.

Gründe für Jugendarbeitslosigkeit

Bei der Ursachenanalyse stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Jugendarbeitslosigkeit hoch ist, weil die Arbeitsmarktlage aufgrund makroökonomischer Faktoren insgesamt schlecht ist oder weil Jugendliche im Verhältnis zu Personen in anderen Alterskategorien strukturell benachteiligt sind.

Dass strukturelle Faktoren eine Rolle spielen, lässt sich aus der Tatsache ablesen, dass auch unter günstigen Umständen die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen höher sind als die von Personen in der Haupterwerbsphase. Vier Gründe lassen sich anführen:² Erstens mangelt es den Neueinsteigern am Arbeitsmarkt an Berufserfahrung, sie haben also noch kein berufs-, firmen- oder aufgabenspezifisch



Joachim Möller*

* Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Mitglied beim IZA und lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre, einschl. Ökonometrie, der Universität Regensburg.

¹ Frühere Studien sind Franz (1981), Franz et al. (1997) oder Franz und Zimmermann (2002).

² Vgl. hierzu ausführlicher Dietrich und Möller (2015).

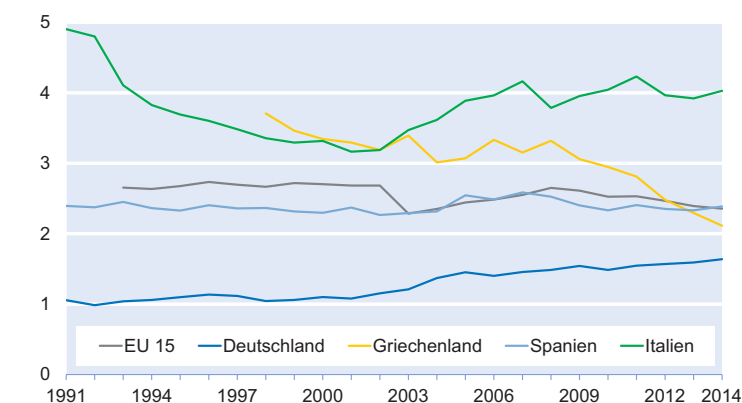
ches Humankapital akkumulieren können und sind damit weniger produktiv. Wenn die Lohnstruktur dies nicht ausreichend berücksichtigt, könnten Firmen erfahreneren Arbeitskräften den Vorzug geben. Ein zweiter Grund ist das altersspezifische Mobilitätsverhalten. Jugendliche wechseln häufiger den Job, z.B. weil sie auf der Suche nach dem für sie passenden Arbeitsumfeld sind, weil Partner oder Partnerinnen mobil sind oder weil sie weniger stark als Ältere räumlich gebunden sind. Dieses stärker ausgeprägte Wechselverhalten führt im Aggregat zu höherer friktioneller Arbeitslosigkeit. Ein drittes Argument für höhere Jugendarbeitslosigkeit ergibt sich aus der Insider-Outsider-Theorie (vgl. Lindbeck und Snower 2001). Demnach verfügen die Insider als Arbeitsplatzbesitzer

über eine gewisse Marktmacht, weil sie bereits gut eingearbeitet sind und sie zudem Kündigungsschutz genießen. Jugendliche, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, haben als Outsider das Nachsehen. Der Insider-Outsider-Theorie zufolge führt die Marktmacht der Insider zu fehlender Bereitschaft zur Lohnkonzession in einer Krise. Die Kehrseite stabiler Arbeitsplätze und Einkommen der Insider ist dann die geringere Zugangschance bzw. die erhöhte Arbeitslosigkeit der Jugendlichen als Outsider. Eine vierte Ursache für erhöhte Jugendarbeitslosigkeit ist das Prinzip, dass bei (Massen-)Entlassungen häufig – auch mit dem Hinweis auf bessere Sozialverträglichkeit das Prinzip der umgekehrten Seniorität angewendet wird (»last in/ first out«). Damit dienen gerade junge Arbeitskräfte als Puffer gegen ökonomische Schocks.

Welche Rolle spielen strukturelle Faktoren?

Die vier genannten strukturellen Gründe erhöhter Jugendarbeitslosigkeit hängen von den jeweiligen Gegebenheiten und Institutionen am Arbeitsmarkt ab. Empirisch lassen sich das Ausmaß und die Veränderung der strukturellen Komponente der Jugendarbeitslosigkeit durch die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der übrigen Erwerbspersonen erfassen.³ Abbildung 1 zeigt diese Relation für die EU-15-Länder insgesamt sowie für Deutschland, Griechenland, Spanien und Italien. Zunächst ist festzuhalten, dass im Durchschnitt der EU-15-Länder die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der übrigen Erwerbspersonen im Zeitraum 1991 bis 2014 keinen klaren Trend aufweist und mit Werten zwischen 2,3 und 2,7 relativ stabil ist.⁴ Für die EU-15-Länder insgesamt lässt sich also nicht feststellen, dass sich durch eine Verän-

Abb. 1
Arbeitslosenquoten der Jugendlichen in Relation zu den Arbeitslosenquoten der übrigen Erwerbspersonen



Quelle: Eurostat.

derung der strukturellen Bedingungen die Arbeitsmarktchancen der Jugendlichen verschlechtert haben. Seit der Großen Rezession 2008/2009 hat sich die Relation sogar leicht verringert (von 2,7 auf 2,4). Wenn europäische Jugendarbeitslosigkeit insbesondere in den letzten Jahren so ein gravierendes Problem geworden ist, so ist dies offenbar insgesamt nicht auf eine Veränderung der strukturellen Faktoren zulasten der Jugendlichen zurückzuführen. Allerdings treten in einer makroökonomischen Stresssituation strukturelle Schwächen besonders hervor. Außerdem stellt sich die Situation für einzelne Länder sehr unterschiedlich dar. Der Strukturindikator in Deutschland liegt über den gesamten Zeitraum ganz am unteren Rand, weist also die günstigsten Werte auf. In dem Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung überstieg die Arbeitslosenquote der Jugendlichen die der übrigen Altersgruppen sogar nur unwesentlich. Etwa ab dem Jahr 2003 ist dann allerdings ein ansteigender Trend erkennbar, so dass am Ende des Beobachtungszeitraums ein Wert von 1,6 erreicht wird. Insbesondere in den Jahren nach den Arbeitsmarktreformen haben Jugendliche in Deutschland demnach aufgrund struktureller Faktoren weniger stark von der allgemeinen Verbesserung der Arbeitsmarktlage profitieren können. Auch wenn die Situation für die Jugendlichen weiterhin die günstigste in Europa ist, signalisiert die kontinuierliche Verschlechterung, dass es auch hierzulande falsch wäre, die Hände in den Schoß zu legen.

Bemerkenswert ist die unterschiedliche Lage und Veränderung des in Abbildung 1 gezeigten Strukturindikators in den südeuropäischen Ländern Spanien, Italien und Griechenland. Die Relation liegt für Spanien über den gesamten Zeitraum nahe bei den Durchschnittswerten für die EU 15. Die Arbeitsmarktsituation Jüngerer im Verhältnis zu der der übrigen Erwerbspersonen ist mit Relationen zwischen den Werten 3 und 5 besonders ungünstig in Italien. Der langfristige Verlauf ist dort U-förmig. Anfang der 1990er Jahre lag die Quote der Jüngerer etwa fünffach über der der Älteren. Bis zum Beginn des neuen Jahrtausends verbessert sich

³ Statistisch wird zwischen der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen (U25) und der der übrigen Erwerbspersonen (U25–74) unterschieden.

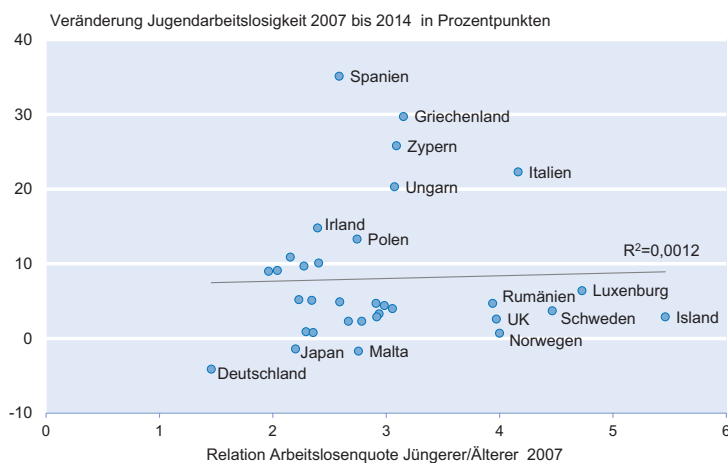
⁴ Ganz ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn statt der EU-15-Länder die EU-28-Länder betrachtet werden.

der Strukturindikator auf Werte etwas über 3, um dann wieder auf einen Wert bei 4 am Ende des Beobachtungszeitraums anzusteigen. Für Griechenland, dem Spitzenreiter bei den Jugendarbeitslosenquoten, zeigen sich um die Jahrtausendwende ähnlich hohe Werte wie für Italien. Diese bleiben bis zur Finanzkrise in etwa stabil und sinken seitdem deutlich. Im Jahr 2014 liegt die Jugendarbeitslosigkeit dann noch bei etwa dem Doppelten der Quote der übrigen Erwerbspersonen in Griechenland und damit sogar unter dem Durchschnittswert der EU 15.

Im Folgenden werden 33 Länder betrachtet, für die Eurostat Zeitreihen für harmonisierte Arbeitslosenquoten ausweist. In 30 dieser Länder ist ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nach 2007, dem Jahr vor Einsetzen der weltweiten Wirtschaftskrise, festzustellen. Spitzenreiter sind Spanien und Griechenland sowie Zypern, Italien und Kroatien mit exorbitanten Anstiegen der Jugendarbeitslosenquoten zwischen 20 und 35 Prozentpunkten. Nur in drei Ländern, und zwar in Deutschland (- 4.1 Prozentpunkte), Malta (- 1,7) und Japan (- 1.4), sank die Jugendarbeitslosigkeitsquote zwischen 2007 und 2014. Interessant erscheint die Frage, ob für Jugendliche in der Ausgangslage ungünstige Strukturfaktoren nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosenquoten beigetragen haben. Abbildung 2 zeigt auf der horizontalen Achse das Verhältnis der Arbeitslosenquote der Jugendlichen zu der Quote der sonstigen Erwerbspersonen im Jahr 2007, also vor der Großen Rezession, und auf der vertikalen Achse die Veränderung der Jugendarbeitslosigkeit im Zeitraum 2007 bis 2014. Das Bestimmtheitsmaß weist aus, dass zwischen diesen beiden Größen kein statistisch signi-

Abb. 2

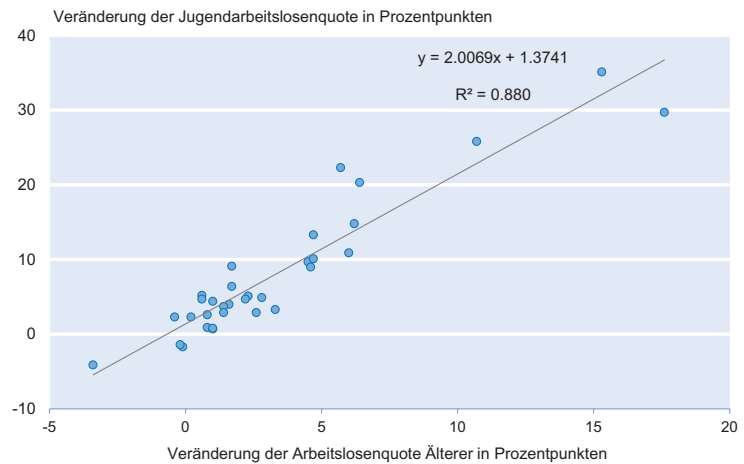
Relation der Arbeitslosenquote Jüngerer zur Arbeitslosenquote Älterer 2007 und Veränderung der Jugendarbeitslosenquote von 2007 bis 2014



Quelle: Eurostat.

Abb. 3

Veränderung der Arbeitslosenquote der 25-jährigen und älteren sowie der unter-25-jährigen Erwerbspersonen von 2007 bis 2014 (33 Länder)



Quelle: Eurostat.

fikanter Zusammenhang festzustellen ist. Das Ergebnis spricht somit nicht dafür, dass strukturelle Faktoren eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nach 2007 waren.

Abbildung 3 zeigt demgegenüber, dass der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquoten älterer und jüngerer Erwerbspersonen im Zeitraum 2007 bis 2014 mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,88 sehr eng ist. Dies ist ein Beleg dafür, dass nicht die benachteiligenden Struktur-faktoren für Jugendliche, sondern die allgemein schwache Arbeitsmarktlage für die prekäre Situation der Jugendlichen insbesondere in den Krisenländern verantwortlich ist. Eine Regression der Arbeitslosenquoten Jüngerer (U25) auf die der 25-Jährigen und Älteren ergibt einen Koeffizienten von etwa 2. Die Jugendarbeitslosenquoten reagieren also doppelt so sensibel auf eine Veränderung der allgemeinen Arbeitsmarktlage wie die der übrigen Erwerbspersonen.

Schlussfolgerungen

Jugendarbeitslosigkeit ist eines der Kernprobleme der europäischen Volkswirtschaften. Sie hat nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die ökonomische Lage und psychische Befindlichkeit der Betroffenen, sondern zieht erhebliche Folgewirkungen im weiteren Berufsleben nach sich. Arbeitslosigkeit großer Teile der Jugendlichen am Beginn ihrer Erwerbskarrieren können nicht zu unterschätzende gesellschaftliche Erosions- und Destabilisierungerscheinungen auslösen. Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit sollten daher höchste wirtschaftspolitische Priorität genießen.

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum die Arbeitslosenquoten Jugendlicher strukturell höher liegen als die der übrigen Erwerbspersonen. Im Mittel der EU-15-Länder liegt die Relation bei etwas über dem Wert 2. Dieser Wert hat sich im Zeitraum 1991 bis 2014 im Mittel allerdings nicht wesentlich verändert. In einem Krisenland wie Griechenland zeigt sich überraschenderweise sogar in den letzten Jahren gegenüber früheren Werten in der Tendenz eine für die Jugendlichen eher günstige Entwicklung dieses Strukturindikators. Damit lässt sich der in manchen Ländern dramatische Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nicht durch eine Veränderung struktureller Faktoren erklären. Vielmehr liegt der Misere die allgemeine Arbeitsmarktschwäche zugrunde, die sich auch in der Arbeitslosenquote der übrigen Erwerbspersonen widerspiegelt. Dass die teilweise exorbitant gewachsene Jugendarbeitslosigkeit als strukturell verursacht empfunden wird, liegt an der etwa doppelt so hohen Sensibilität, mit der die Arbeitslosenquote der Jüngeren im Verhältnis zu der Arbeitslosenquote der übrigen Erwerbspersonen auf ökonomische Schocks reagiert. Politische Maßnahmen, die an den Strukturfaktoren ansetzen, die Jugendliche benachteiligen, sind langfristig sinnvoll, kurzfristig lösen sie aber das Problem der europäischen Jugendarbeitslosigkeit nicht. Wegen der langen Nachwirkungen von Jugendarbeitslosigkeit auf das spätere Erwerbsleben sind aber rasche Erfolge anzustreben. Entscheidend ist es, die allgemeine Arbeitsmarktlage zum Besseren zu wenden. Dabei ist von Vorteil, dass die hohe Sensitivität der Arbeitslosenquoten Jugendlicher auch in die günstige Richtung wirkt. Ein gesamtwirtschaftlich positiver Arbeitsmarkimpuls kommt bei den Jugendlichen mit doppelter Stärke an. Es empfiehlt sich deshalb die doppelte Strategie: Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Arbeitsmarktstrukturen in den Krisenländern bedürfen einer Komplementierung durch eine Steigerung der aggregierten Nachfrage um die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu begünstigen.

Literatur

Dietrich, H. und J. Möller (2015), »Youth Unemployment in Europe«, erscheint in: *International Economics and Economic Policy*.

Franz, W. (1981), »Zur Dauer der Jugendarbeitslosigkeit: Theoretische Überlegungen, empirische Resultate und wirtschaftspolitische Implikationen«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 14, Nürnberg.

Franz, W., J. Inkmann, W. Pohlmeier und V. Zimmermann (1997), »Young and out in Germany: On the Youths' Chances of Labor Market Entrance in Germany«, NBER Working Paper, 6212.

Franz, W. und V. Zimmermann (2002), »The Transition from Apprenticeship Training to Work«, *International Journal of Manpower* 23, 411–425.

Gangl, M. (2006), »Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities«, *American Sociological Review* 71, 986–1013.

Lindbeck, A. und D.J. Snower (2001), »Insiders versus Outsiders«, *The Journal of Economic Perspectives* 15(1), 165–188.

Manzoni, A. und I. Mooi-Reci (2011), »Early Unemployment and Subsequent Career Complexity: A Sequence-Based Perspective«, *Schmollers Jahrbuch* 131(2), 339–348.

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), »Are there Long-term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany?«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4/5), 474–498.

Schmillen, A. und M. Umkehrer (2013), »The Scars of Youth – Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience«, IAB Discussion Paper, 06/2013.



Gerhard Bosch*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa – warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?

Seit 2009 sprechen wir von einer verlorenen Generation in Europa. Seit 2010 legt die EU mit großem Medienspektakel milliardenschwere Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf, die allerdings bis heute kaum abgerufen wurden und an der miserablen Lage der Jugendlichen in vielen Ländern so gut wie nichts geändert haben. So richtig weiß keiner, woran das liegt. Handelt es sich nur um politische Placebo-Programme, sind die Programme falsch konzipiert, brauchen sie mehr Zeit oder können sie ohne begleitende Wachstumsstrategien nicht funktionieren? Da bislang eine zuverlässige Begleitforschung fehlt und man nur auf Erfahrungen und Impressionen von Praktikern zurückgreifen kann, ist eine Antwort nicht einfach. Wir wissen nur, dass man auf alle Fragen irgendwie mit ja antworten kann, die Gewichtung dieser Teilantworten und das Detailwissen zu einer sinnvollen Korrektur fehlen aber noch. Insofern sind auch in diesem Beitrag nur vorläufige Antworten möglich. Dazu soll zunächst die Lage der Jugendlichen in der EU skizziert werden; danach werden die unterschiedlichen Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit diskutiert und zum Schluss werden die EU-Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit kurz bewertet.

Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Übergänge ins Berufsleben sind angesichts der »fluidity of the youth labour market« (vgl. OECD 2008, S. 59) nicht einfach zu messen. In der Regel werden mehrere Indikatoren verwendet, um das Problem einzukreisen. Denn die zur Analyse der Beschäftigungsprobleme von Erwachsenen üblicherweise verwendete Arbeitslosenquote gibt die Beschäftigungsprobleme von Jugendlichen aus mehreren

Gründen nicht genau wieder. Erstens befinden sich viele Jugendliche noch im Bildungssystem. Die Arbeitslosenquote misst nur das Verhältnis der registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in der Altersgruppe und kann dadurch sehr hoch sein. Deshalb berechnet man zusätzlich den Anteil der Arbeitslosen an der gleichaltrigen Bevölkerung. Zweitens haben arbeitssuchende Jugendliche in vielen Ländern keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und lassen sich deshalb nicht registrieren. Der Anteil der sogenannten NEET (nicht in Bildung und nicht in Beschäftigung) an der Alterskohorte misst diese versteckte Arbeitslosigkeit. Drittens können viele Jugendliche aus Mangel an Beschäftigungsperspektiven länger als eigentlich gewünscht im Bildungssystem bleiben – oft in nicht sinnvollen Warteschleifen. Viertens kann die Statistik durch eine unfreiwillige Migration verschönert werden. Die verbesserten Sprachkenntnisse, die Öffnung der EU-Arbeitsmärkte für alle EU-Bürger, Auslandserfahrungen über Austauschprogramme (Erasmus) und auch finanzielle Mobilitätshilfen erleichtern heute Migrationsentscheidungen. Fünftens sind gerade Jugendliche vielfach nur befristet und kurzfristig beschäftigt. Diese »perforierte« Beschäftigung verdeckt die Beschäftigungsprobleme, vor allem wenn instabile Jobs nicht mehr als Sprungbrett in eine dauerhafte Tätigkeit wirken.

In Tabelle 1 sind mehrere Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit zusammengefasst, die erst im Zusammenhang ein ausreichend zuverlässiges Bild geben. Um den starken und anhaltenden Einfluss der Finanzkrise auf die Jugendarbeitslosigkeit wiederzugeben, wurden auch Daten von 2008 und 2014 miteinander verglichen. Die Zahlen zeigen mit Ausnahme Deutschlands einen Anstieg der Arbeitslosenquote von Jugendlichen in den EU 28 insgesamt, insbesondere aber in den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Hoch ist in den genannten Staaten auch die Quote der langzeitarbeitslosen Jugendlichen, was auf langanhaltende Integrationsprobleme schließen lässt. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen liegt in allen Ländern über der der älteren Erwerbspersonen, teilweise um bis zum Vierfachen darüber. In Griechenland ist dieser Quotient trotz des Rekordniveaus bei der Arbeitslosenquote Jugendlicher stark gesunken, da die Arbeitslosigkeit der Älteren seit 2008 noch weitaus stärker gewachsen ist. In Italien hingegen ist der Quotient gestiegen, was auf eine überproportional hohe Betroffenheit Jugendlicher durch die Krise hinweist.

In allen Ländern liegt wegen der hohen Bildungsbeteiligung der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der jeweiligen Alterskohorte deutlich unter der Arbeitslosenquote. Das ist jedoch kein Zeichen der Entwarnung, da in fast allen Ländern mit hoher Arbeitslosenquote auch die NEET-Quote sehr hoch ist, in der sich neben einem kleinen Teil erwünschter Nichterwerbstätigkeit (vor allem wegen Elternschaft oder einer Auszeit nach der Ausbildung) unfreiwillige Arbeitslosigkeit

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Professor am Institut für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen.

Tab. 1
Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre) in der EU 28 und Island (2014)

	(1) Jugend- arbeits- losenquote 2014 in %	(2) Änderung 2008–2014 in Prozent- punkten	(3) Verhältnis der Jugendarbeitslosen quote zur Arbeits- losenquote der 25+		(4) Anteil der Arbeitslosen an der Alterskohorte (2014)	(5) Nicht in Beschäftigung oder Bildung (NEET) (2014)	(6) Jugend- langzeit- arbeitslosen- quote (2014)
			2008	2014			
Deutschland	7,7	– 2,7	1,5	1,6	3,9	6,4	1,8
Island	10,0	1,8	4,3	2,6	7,5	–	–
Österreich	10,3	1,8	2,5	2,1	6,0	7,7	1,4
Malta	11,8	0,1	2,4	2,5	6,2	11,5	3,2
Dänemark	12,6	4,6	3,1	2,3	7,8	5,8	1,1
Niederlande	12,7	4,1	3,2	2,0	8,6	5,0	2,3
Estland	15,0	3,0	2,6	2,2	5,9	11,7	4,4
Tschechien	15,9	6,0	2,5	2,9	5,1	8,1	4,4
Ver. Königreich	16,9	1,9	3,8	3,8	9,8	11,9	4,7
Litauen	19,3	6,0	2,7	1,9	6,6	9,9	4,4
Lettland	19,6	6,0	2,0	2,0	6,0	12,0	4,7
Slowenien	20,2	9,8	2,8	2,3	6,8	9,4	7,6
Ungarn	20,4	0,9	2,8	3,0	6,0	13,6	6,7
Finnland	20,5	4,0	3,4	2,9	10,7	10,2	1,0
Luxemburg	21,2	3,9	4,4	4,4	6,0	6,3	–
EU 28	22,2	6,3	2,7	2,5	9,2	12,4	7,8
Schweden	22,9	2,7	4,9	4,0	12,7	7,2	1,3
Belgien	23,2	5,2	3,1	3,2	7,0	12,0	8,0
Bulgarien	23,8	11,9	2,4	2,2	6,5	20,2	11,7
Irland	23,9	10,6	2,6	2,4	8,9	15,2	9,2
Polen	23,9	6,7	3,0	3,1	8,1	12,0	7,4
Rumänien	24,0	6,4	4,1	4,4	7,1	17,0	8,7
Frankreich	24,1	5,1	3,1	2,7	8,9	10,7	7,2
Slowakei	29,7	10,4	2,3	2,5	9,2	12,8	17,0
Portugal	34,7	13,1	2,9	2,8	11,9	12,3	12,6
Zypern	35,9	26,9	2,9	2,6	14,5	17,0	10,7
Italien	42,7	21,5	3,8	4,0	11,6	22,1	25,1
Kroatien	45,5	21,8	3,4	3,1	15,3	19,3	22,6
Griechenland	52,4	30,5	3,3	2,1	14,7	19,1	31,5
Spanien	53,2	28,7	2,5	2,4	19,0	17,1	21,5

Quelle: Eurostat (2015).

keit versteckt. Bemerkenswerte Ausnahme hiervon ist Schweden, das eine sehr hohe Jugendarbeitslosenquote auch im Vergleich zu den älteren Kohorten hat, dies aber mit einer weit unterdurchschnittlichen NEET-Quote und nur einer sehr geringen Langzeitarbeitslosenquote Jugendlicher kombiniert. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist in Schweden also weitgehend ein Übergangsphänomen. Die jugendlichen Arbeitslosen verschwinden dort nicht in der stillen Reserve, sondern sind überwiegend registriert und profitieren von einer aktiven Arbeitsvermittlung. Auffällig sind die vergleichsweise niedrigen Arbeitslosen- und NEET-Quoten in Deutschland, Dänemark und Österreich, also Ländern mit dualen Lehrlingsystemen.

Diese Zahlen zeigen die sehr heterogene Situation der Jugendlichen in Europa, die von sehr günstigen Beschäftigungsaussichten in einigen Ländern über temporäre Übergangsprobleme in anderen Ländern bis hin zu einer dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Teilen Osteuropas reicht.

Die Ursachen hoher Jugendarbeitslosigkeit

Für eine gezielte Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist es notwendig, die Ursachen für die markanten Länderunterschiede beim Übergang von Bildung und Beschäftigung herauszuarbeiten. Einfache Erklärungsmuster in neoliberalen Arbeitsmarkttheorien, die Jugendarbeitslosigkeit auf zu hohe Löhne der Jugendlichen und den zu hohen Schutz der »Insider« des Arbeitsmarkts zurückführen, überzeugen nicht. Durch die Troika-Rezepte, wie Lohnsenkungen und Abbau des Kündigungsschutzes, kann man vielleicht die Arbeitslosenquote der Jüngeren etwas senken; gleichzeitig entstehen aber neue soziale Probleme, weil die Arbeitslosigkeit der Älteren steigt und die Bevölkerung verarmt.

Die Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit können in Qualifikationsdefiziten, in der Struktur des Bildungssystems, der demographischen Entwicklung und dem niedrigen Wirtschaftswachstum liegen. In den meisten EU-Ländern, und das gilt insbesondere auch für die mit hoher

Tab. 2
Anteil unterschiedlicher Alterskohorten mit mindestens Sekundarstufe II und tertiärer Ausbildung in der EU 21 und ausgewählten Ländern 2012

	Mindestens Sekundärstufe II			Tertiärer Abschluss		
	30–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten	30–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten
Deutschland	87	84	+ 3	32	26	+ 6
Österreich	89	74	+ 15	26	17	+ 9
Frankreich	83	59	+ 24	44	20	+ 24
Ver. Königreich	85	69	+ 16	50	33	+ 17
Irland	86	55	+ 31	51	25	+ 26
Slowakei	94	86	+ 8	24	14	+ 10
Spanien	65	34	+ 31	40	19	+ 21
Portugal	55	20	+ 35	27	11	+ 16
Griechenland	81	50	+ 31	31	20	+ 11
EU 21	84	66	+ 18	37	22	+ 15

Quelle: OECD (2014, Table A1.2a, A1.3a).

Jugendarbeitslosigkeit, ist die jüngere Generation erheblich besser qualifiziert als die ältere (vgl. Tab. 2). Da sich noch viele Jugendliche in der Ausbildung befinden, werden in Tabelle 2 die Bildungsabschlüsse der 30- bis 34-Jährigen mit denen der 55- bis 64-Jährigen verglichen. Ein zu niedriges Qualifikationsniveau der Jugendlichen kann also nicht die Ursache der hohen Jugendarbeitslosigkeit sein. Zwar sind die geringqualifizierten Jugendlichen in allen EU-Ländern überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit bedroht. Das lässt sich sehr gut mit der Warteschlangentheorie von Thurow (1975) erklären, nach der diese Jugendlichen ganz hinten in der Warteschlange stehen und die Unternehmen erst bei guter Beschäftigungslage erwägen, sie einzustellen. Gleichzeitig ist aber der Anteil der gut qualifizierten Jugendlichen an den Arbeitslosen in den Krisenländern stark gestiegen (vgl. OECD 2015, S.21). Selbst die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen mit Hochschulabschluss liegen in den Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit im zweistelligen Bereich, wie etwa im Jahr 2014 in Griechenland bei 40,6%, in Spanien bei 28,1% und in Italien bei 26,8%.

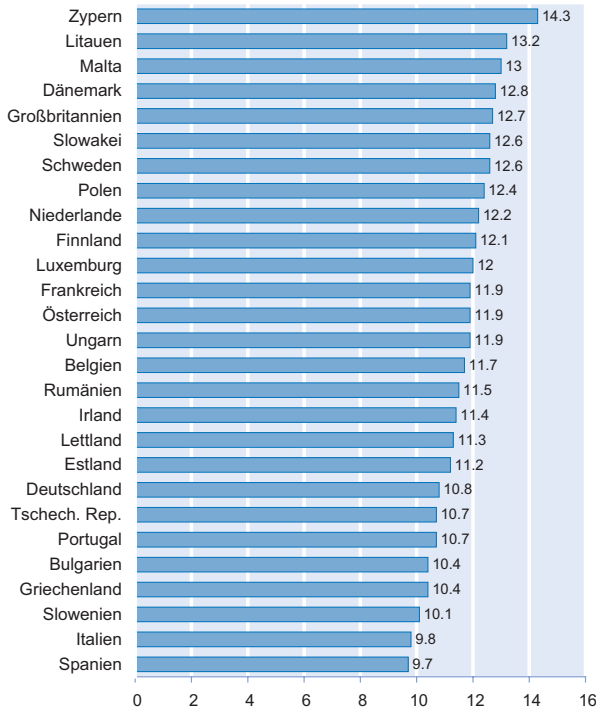
Allerdings sind Bildungs- und Beschäftigungssystem in vielen Ländern nicht gut aufeinander abgestimmt. Viele empirische Untersuchungen haben übereinstimmend festgestellt, dass Jugendliche in Ländern mit einem dualen Berufsbildungssystem, wie Deutschland, Österreich, die Schweiz oder Dänemark, geringere Übergangsprobleme haben als Länder mit anderen Bildungssystemen (vgl. OECD 2008). Dies wird häufig mit der Orientierung am konkreten Bedarf der Unternehmen und dem hohen Anteil an praktischem Lernen in der Ausbildung begründet, der eine sofortige Beschäftigung ohne weiteres Anlernen ermöglicht. Ebenso wichtig ist aber, dass Auszubildende nicht nur Schüler, sondern primär Beschäftigte sind. Die Unternehmen übernehmen in dualen Ausbildungssystemen selbst die Ausbildung ihres Nachwuchses in Krisenzeiten, wie zuletzt in der Finanzkrise, zudem gelang es dem Staat, zu-

sammen mit den Sozialpartnern über Ausbildungspakte die Ausbildung zu stabilisieren. Dieses »Ausbildungswunder« erklärt mit dem »Beschäftigungswunder«, also der Vermeidung von Entlassungen durch Kurzarbeit und andere Arbeitszeitinstrumente, die geringe Arbeitslosigkeit einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland. Der Rationalitätsbegriff der ökonomischen Insider-Outsider-Theorie, der nur auf die Maximierung der kurzfristigen Interessen der Stammbesetzungen setzt, greift offensichtlich zu kurz (vgl. Emmenegger 2009). Die Beschäftigung ihrer Kinder und die langfristige Bestandsicherung des Unternehmens durch eine gute Ausbildung sind ebenfalls wichtige Motivatoren, die sich bei dualen Ausbildungssystemen auch in konkretes Handeln zur Integration von Outsidern übersetzen lassen.

Ein weiterer Grund für eine wachsende Jugendarbeitslosigkeit kann in der demographischen Entwicklung liegen, also dem Nachwachsen von überproportional starken Jahrgängen von Jugendlichen, die das Beschäftigungssystem nicht absorbieren kann. Wer das Pech hat, zu einer starken Kohorte zu gehören, muss sich auf dem Arbeitsmarkt gegen eine erheblich stärkere Konkurrenz durchsetzen.

In vielen Ländern der zweiten und dritten Welt ist die demographische Entwicklung einer der Hauptfaktoren für hohe Jugendarbeitslosigkeit. So liegt in Nordafrika und den östlichen Mittelmeerländern der Anteil der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren an der Bevölkerung über 20% (vgl. Stoianescu 2014). Dies gilt allerdings nicht für die EU. Hier sind die Kohorten der Jugendlichen durch eine geringere Geburtenrate teilweise nur halb so stark. In den Krisenstaaten schrumpften die jüngeren Alterskohorten zudem durch eine Abwanderung in andere Länder. Gerade in den Ländern mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit in der EU hat die demographische Entwicklung die Situation der Jugendlichen sogar noch gemildert (vgl. Abb. 1).

Abb. 1
Anteil der 15- bis 24-Jährigen an der gesamten Bevölkerung in EU-Staaten, 2014



Quelle: Eurostat (2015); Darstellung des Autors.

Auch das beste Bildungssystem kann Jugendliche bei geringem oder negativem Wachstum auf Dauer nicht vor Arbeitslosigkeit schützen. Abbildung 2 zeigt die mit 0,731 starke Korrelation zwischen der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und der Jugendarbeitslosenquote zwischen 2008 und 2014. Dies bestätigt Berechnungen des IWF, dass 70% der Zunahme der Arbeitslosigkeit Jugendlicher in den besonders betroffenen Euroländern durch zu geringes Wachstum verursacht wurde (vgl. IMF 2014, S. 7).

Die Jugendgarantie der EU

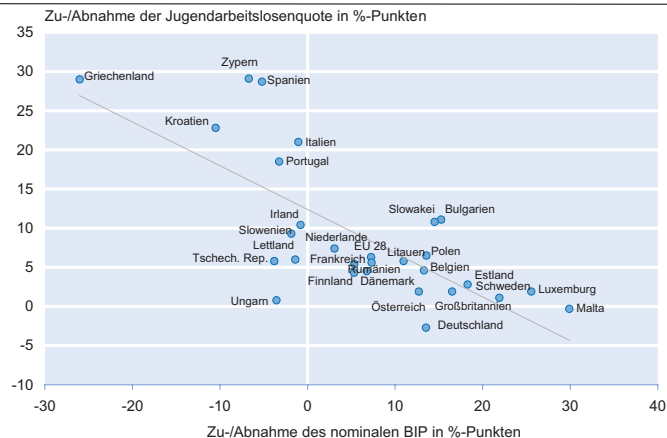
Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit steht eine Reihe von EU-Programmen zur Verfügung, die von den Strukturfonds bis hin zu zinsvergünstigten Krediten der europäischen Investitionsbank reichen. 2013 beschloss der Ministerrat zusätzlich die sogenannte »Jugendgarantie«, nach der die Mitgliedstaaten allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen haben oder arbeitslos geworden sind, eine hochwertige Arbeitsstelle anbieten oder eine Qualifizierung, mit der sie einen Arbeitsplatz finden können. Regionen mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit werden mit der »Be-

schäftigungsinitiative für junge Menschen« (YEI) zusätzlich 6,4 Mrd. zur Verfügung gestellt. Die weitaus wichtigste Quelle für EU-Mittel zur Unterstützung der Jugendgarantie und anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist der Europäische Sozialfonds (ESF), der für den Zeitraum 2014–2020 mit rund 86 Mrd. Euro ausgestattet ist.

Die Länder haben eigene Umsetzungsprogramme für die Programmmittel entwickelt, die jedoch gerade in den Krisenländern nur spärlich abfließen. Bislang flossen erst 900 Mio. der 6,4 Mrd. Euro des YEI ab (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2015). Die wichtigsten Gründe für den geringen Mittelabfluss lassen sich so zusammenfassen:

1. Die Arbeitsbehörden in den Krisenländern sind schlecht ausgestattet und aufgrund der insgesamt gestiegenen Arbeitslosigkeit so überlastet (vgl. Abb. 3), dass sie neue Programme nicht effektiv umsetzen können.
2. Die kollektiven Organisationen, wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder Kammern, sind durch die Fragmentierung bzw. Erosion der Tarifverträge infolge der Eingriffe der Troika (vgl. Schulten und Müller 2014) und auch durch nationale Aktivitäten, wie etwa der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern in Spanien, so geschwächt, dass der Staat in der Wirtschaft keine Bündnispartner für Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen findet.
3. In einer schrumpfenden oder nur schwach wachsenden Wirtschaft mit vielen um ihre Existenz kämpfenden Unternehmen sinken der Arbeitskräftebedarf und die Bereitschaft der Unternehmen, in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Wenn in dieser Situation die Mittelverwendung nicht ausreichend kontrolliert wird, kommt es zu starken Mitnahmeeffekten. Das gilt besonders, wenn der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche gelegt wird,

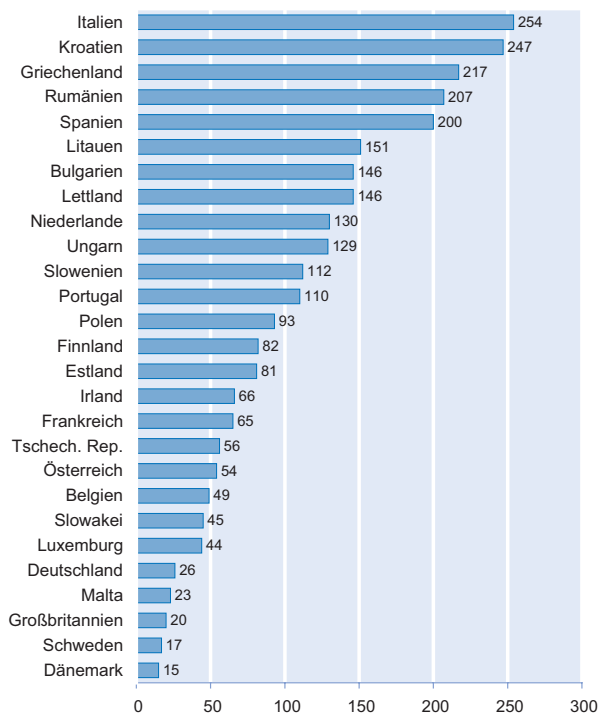
Abb. 2
Korrelation zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Zunahme der Jugendarbeitslosenquote in der EU zwischen 2008–2014



Quelle: Eurostat (2015); Europäische Kommission (2015); Darstellung des Autors.

Abb. 3

Zahl der in EU-Ländern in der Arbeitsverwaltung registrierten Arbeitslosen pro Beschäftigten, 2012



Quelle: Cicciomessere (2015).

was angesichts der einfachen administrativen Handhabung dieses Instruments, das keinen Aufbau von unterstützenden Strukturen erfordert, in vielen Ländern der Fall ist. Der Europäische Rechnungshof hat kritisiert, dass mangels ausreichender Kontrollen Jugendliche vielfach nur als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden (vgl. *Handelsblatt* 2015).

4. Duale Ausbildungssysteme, die in fast allen Krisenländern aufgebaut werden sollen, funktionieren nur in institutionellen Netzwerken zwischen Sozialpartnern, Berufsschulen und Betrieben und erfordern ein Engagement aller Akteure, das historisch erst wachsen muss. Sowohl der Aufbau der Netzwerke und Institutionen (interne Ausbildungsabteilungen, überbetriebliche Ausbildungszentren, Berufsschulen), als auch die Entwicklung des Engagements der Akteure erfordern Zeit. Durch die Zerstörung existierender Netzwerke hat sich die Zeitschiene verlängert. Beschleunigen kann man den Prozess nur durch eine zunehmende »Verstaatlichung« des Systems, etwa durch hohe Subventionen der betrieblichen Ausbildung, wie in Großbritannien, oder einer höheren Gewichtung staatlich finanzierter überbetrieblicher Ausbildung mit betrieblichen Praktika.

Schlussfolgerungen

Die EU-Jugendprogramme haben bislang die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa nicht erkennbar ver-

ringern können. Die Mittel fließen nur zögernd ab, da die Planungs- und Umsetzungskapazitäten fehlen und die Betriebe eher Personal abbauen als neue Arbeitskräfte einzustellen. Hinzu kommt, dass Strukturreformen, wie die Einführung von dualen Ausbildungssystemen, allenfalls mittelfristig umsetzbar sind. Die Programme sind geeignet für Länder mit Übergangsarbeitslosigkeit von Jugendlichen nach der Ausbildung, einer entwickelten Arbeitsmarktpolitik und funktionierenden Netzwerken mit der Wirtschaft. Die Jugendgarantie, die in Österreich, wo alle der genannten Bedingungen vorliegen, entwickelt wurde, lässt sich offensichtlich nicht in der gesamten EU umsetzen. Die vollmundige Rhetorik, allen Jugendlichen spätestens nach viermonatiger Arbeitslosigkeit eine hochwertige Arbeitsstelle oder eine geeignete Qualifizierung anzubieten, kann in vielen Teilen Europas nur als Zynismus empfunden werden. Ohne eine Einbettung in eine überzeugende Wachstumsstrategie wird dieses Versprechen auch nicht annähernd einzulösen sein (vgl. Pastore 2015).

Literatur

Cicciomessere, R. (2015), *The Main Reasons for the Low Use of Youth Guarantee in Italy*, Manuskript.

Emmenegger, P. (2009), »Barriers to Entry: Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulations«, *Journal of European Social Policy* 19(2), 131–146.

Europäische Kommission (2015), *Statistical Annex of European Economy*, Brüssel.

Handelsblatt (2015), »Jugend-Jobgarantie«, EU-Prüfer kritisieren fehlende Kontrolle, 25. März.

IWF (2014), »Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond«, *IMF Country Report No. 14/199, Euro Area Policies 2014 Article IV Consultation*, Selected Issues, Juli.

OECD (2008), *Off to a Good Start? – A Descriptive Review of Youth Labour Market Transitions in OECD Countries*, DELSA/ELSA. Paris.

OECD (2014), *Education at a glance*, Paris.

OECD (2015), »NEET Youth in the Aftermath of the Crisis«, *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 164, Paris.

Pastore, F. (2015), »The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy«, *IZA Journal of European Labor Studies* 2015 (4), 11.

Schulten, T. und T. Müller (2014), »Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik«, in: S. Lehdorff (Hrsg.), *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien*, VSA Verlag, Hamburg, 273–301.

Stoensecu, M. (2014), »Youth Statistics – North Africa and Eastern Mediterranean. Large Youth Population Plus High Unemployment – Challenges Facing ENP-South Countries«, in: Eurostat (Hrsg.), *Statistics in Focus* 10, Luxemburg.

Süddeutsche Zeitung (2014), »So viele ohne Perspektive«, 21. Juli.

Thurow, L.C. (1975), *Generating Inequality. Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy*. Basic Books, New York.



Günther Schmid*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Den Letzten beißen die Hunde

Den Letzten beißen die Hunde! Nach dieser Redensart, die aus der Jagd kommt, wird das schwächste Tier von der Hundemeute von seinem Rudel getrennt und gestellt. Im übertragenen Sinne bedeutet sie: Als *Letzte(r)* muss Frau (man) die Konsequenzen für alle anderen mittragen. Jugendarbeitslosigkeit in Europa scheint diese Erfahrung widerzuspiegeln.

Jugendliche sind in mehrfacher Weise die »Letzten« auf dem Arbeitsmarkt: Sie haben keine oder die geringsten Senioritätsrechte: Kommt es zu Entlassungen, sind sie die Ersten, die gefeuert werden. Werden Jugendliche eingestellt, erhalten sie häufig nur befristete Arbeitsverträge. Europaweit (EU 27) sind 42% der Jugendlichen (Alter 15–24) befristet beschäftigt im Vergleich zu 11% der Erwachsenen (Alter 25–64); in Spanien – dem Land mit der zweithöchsten Jugendarbeitslosigkeit in Europa – ist dieses Verhältnis 61 zu 22%. In Rezessionen herrscht – neben Kündigungen – Einstellungsstopp, so dass viele Jugendliche vor verschlossenen Türen des Arbeitsmarkts stehen. Kommt es im Aufschwung zu Einstellungen, sind sie die Letzten, weil sie keine Berufserfahrungen sammeln konnten.

Ein Großteil der Einstellungen erfolgt in kleineren oder mittleren Betrieben, die als Zulieferer in der Wertschöpfungskette oft ganz hinten stehen. Häufen sich dort die Einstellungen für Jugendliche, sind diese – neben Befristung, niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen – die Ersten, die vom Einbruch der Nachfrage (und damit von Entlassungen oder Einstellungsstopp) betroffen werden. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds kommt zum Ergebnis, dass europaweit etwa 50% des Anstiegs der Jugendarbeitslosigkeit auf fallende Nachfrage zurückzuführen ist, in den

* Prof. Dr. Günther Schmid, Professor a.D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin, war von 1989 bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Er forscht und berät weiterhin in Fragen der Beschäftigungspolitik.

Ländern der Eurozone sogar 70%. In Spanien führte 1% weniger Wachstum zu 2 Prozentpunkten höherer Jugendarbeitslosigkeit (vgl. IWF 2014).

Das Bild könnte weiter differenziert werden. Aber kehren wir zur »Jagdszene« zurück. Erfahrene Jäger wissen: Die Strategie, die Schwachen vom Rudel zu trennen, klappt nicht immer, vor allem dann nicht, wenn das Rudel die Schwachen in die Mitte nimmt. Schauen wir uns die Zahlen der Jugendarbeitslosigkeit in Europa näher an, können wir Länder entdecken (neben Deutschland vor allem die Schweiz, Österreich, die Niederlande und Dänemark), in denen diese Strategie – wenn vielleicht auch nicht gezielt, dann doch de facto – angewandt wird: Duale Bildungssysteme, d.h. die Kombination von Arbeiten und Ausbildung oder Lernen, scheinen neben der Stabilisierung sozialer Sicherungssysteme eine Schutzfunktion für die strukturellen Schwächen der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt auszuüben, die es vermeiden, dass Jugendliche als die »Letzten von den Hunden gebissen« werden. Im Folgenden wollen wir uns das genauer anschauen.

In Gesamteuropa stieg die Jugendarbeitslosigkeit etwa um 54% seit Beginn der Rezession 2008 auf das Niveau von über 23% (vgl. Tab. 1). Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit schwankt jedoch beträchtlich zwischen knapp 8% in Deutschland und fast 60% in Griechenland.

Deutschland erholte sich als einziges Land so rasch, dass die Jugendarbeitslosigkeit sogar auf das Niveau von 7,7% gesunken ist. Wie in anderen, vor allem mediterranen Ländern, stieg die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland sogar um etwa 170% auf 58,9%. Das heißt aber nicht, dass mehr als die Hälfte der griechischen Jugendlichen arbeitslos ist, wie die Medien oft berichten. Bezogen auf die gesamte jugendliche Bevölkerung (15–24) sind – nach international gebräuchlicher Statistik – »nur« etwa 16% »arbeitslos« (in Deutschland sogar nur gut 4%); 84% aller griechischen Jugendlichen sind in Bildung, »inaktiv« oder im informellen Sektor tätig (vgl. Tab. 1, Zeile 4).

Die *NEET-Rate* – ebenfalls bezogen auf die gesamte jugendliche Bevölkerung – zeichnet die Schwere des Problems etwas präziser: 13,2%, das sind 7,8 Mio. Jugendliche (oder jede achte jugendliche Person in Europa), sind weder in Bildung oder Trainingsmaßnahmen noch in Beschäftigung; in Griechenland (20,3%) ist es jede fünfte jugendliche Person, in Deutschland mit 7,7% »nur« jede/r dreizehnte Jugendliche. Aber auch nach diesem Indikator sind die Differenzen in Gesamteuropa erheblich. Die NEET-Rate für Jugendliche im Alter von 15–24 liegt zwischen 4,1% in den Niederlanden und 21,5% in Bulgarien. Werden jugendliche Erwachsene im Alter von 25–29 mit einbezogen, erhöht sich der EU-27-Durchschnitt auf 15,9%, in Deutschland auf 9,6% und in Griechenland auf 27,1%.

Tab. 1
Indikatoren der Jugendarbeitslosigkeit an den Beispielen Deutschland und Griechenland
im Vergleich zum EU-28-Durchschnitt, in %

	EU 28	Griechenland	Deutschland
1. Arbeitslosenquote (Arbeitslose Jugendliche [15–24] in % der jugendlichen Erwerbspersonen ^{a)})	23,4	58,9	7,7
2. NEET-Rate (Jugendliche [15–24] weder in Bildung noch in Beschäftigung in % der Bevölkerung [15–24])	13,2	20,3	7,7
3. Relative Arbeitslosenquote (Jugendarbeitslosenquote [15–24] dividiert durch die Arbeitslosenquote Erwachsener [25–74])	1,8	2,3	1,6
4. Arbeitslosenrate (Arbeitslose Jugendliche [15–24] in Prozent der jugendlichen Bevölkerung [15–24])	9,7	16,1	4,1
5. Δ Jugendarbeitslosigkeit (Nov. 2007 bis Nov. 2013, in %)	53,9	167,4	– 33,0
6. Verhältnis Frauen / Männer (Arbeitslosenquote jugendlicher Frauen dividiert durch ALQ jugendlicher Männer)	0,92	1,19	0,86

^{a)} Erwerbspersonen = Arbeitslose + Erwerbstätige; »arbeitslos« ist, nach ILO-Richtlinie, wer vier Wochen vor der Befragung aktiv um eine Arbeitsstelle bemüht war und für diese Arbeit binnen zwei Wochen zur Verfügung stand. – Stand: November 2013 für Arbeitslose; 2012 für NEET; NEET = **N**either in **E**mployment, **E**ducation nor **T**raining.

Quelle: Eurofound (2014, Tab. 1 und 2); Berechnungen des Autors; European Commission (2014a, Statistical Annex, Labour Market Indicators, Angaben für 2012).

Die *relative Jugendarbeitslosigkeit* beträgt das Zweifache der Arbeitslosigkeit Erwachsener, während – zumindest oberflächlich betrachtet – jugendliche Frauen mit den Männern nahezu das gleiche Schicksal teilen, vor allem in Deutschland sogar noch bevorzugt erscheinen (vgl. Tab. 1, Zeile 6).

Die zentralen Ursachen dieser Entwicklung und Differenzen sind eingangs schon angedeutet worden: fehlende Arbeitsplätze infolge mangelnder Nachfrage oder Wettbewerbsfähigkeit, fehlende oder unpassende Bildung und segmentierende Arbeitsmarktpolitik. Die Lösung für die gewichtigste Ursache kann hier nur nebenbei erwähnt werden: Solange die Europäische Union die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht in den Griff bekommt – etwa mit Hilfe einer durchgreifenden Bankenreform (Bankenunion) und eines massiven Investitionsprogramms in die europäische Infrastruktur (Verkehr, Energie, IT, Ökologie) – werden Mitgliedstaaten wie Spanien, Italien und Griechenland mit einer verlorenen Generation rechnen müssen. Neben der außergewöhnlichen Belastung für die Jugend gefährdet das nicht nur die Demokratie, sondern droht auch Europa zu zerreißen.

Zur schützenden Integration Jugendlicher gehört darüber hinaus ein umfassender Sozialstaat, der die Konsumkraft in Rezessionszeiten oder Konjunkturlauten durch den Ausgleich der Einkommensverluste (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung) stabilisiert. Deutschland, Österreich, die Niederlande haben einen steilen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit wie etwa in Griechenland auch durch diese eingebauten Stabilisatoren vermeiden können. Solidarische Risikohaftung durch Arbeitsteilung (Kurzarbeit und

andere Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilität) haben ein weiteres dazu beigetragen.

Mangelnde oder nicht passende Bildung ist die zweite zentrale Ursache von Jugendarbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu Entwicklungs- oder Schwellenländern, wo ein großer Teil der Jugendlichen (vor allem Mädchen) oft noch über keine oder schlechte Schulausbildung verfügt, es also an Bildung fehlt oder mangelt, trifft dieses Problem in Europa meist nur auf eine Minderheit zu (vgl. Schmid 2015). Diese kann freilich, wie wir nicht zuletzt aus Deutschland wissen (vgl. z.B. Solga 2008), zu einem harten Kern struktureller Jugendarbeitslosigkeit ausarten. Da viele Faktoren zu einer solchen verfestigten Bildungsarmut beitragen, müssen hier mehrere sozialpolitische und bildungspolitische Maßnahmen ineinandergreifen, um dieses diffizile Problem zu lösen. Neben inklusiver Bildung können Patenschaften, intermediäre Organisationen wie Jugendberufsagenturen oder Produktionsschulen Lösungswege bieten.

Oberstes Ziel muss es in diesem Zusammenhang sein, Exklusion im frühen Stadium des Übergangs von der Schule in den Beruf zu vermeiden. Deshalb hat die Europäische Kommission in ihrer Beschäftigungsstrategie EU-2020 zwei Messlatten gelegt: erstens Reduzierung der Schulabbrucherrate von 14,1% (2010) auf 10% (2020); zweitens eine »*Jugendgarantie*«, d.h. eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, allen Jugendlichen unter 25 Jahren spätestens nach vier Monaten eines Arbeitsplatzverlustes oder nach Verlassen der Schule einen Ausbildungsplatz oder eine Beschäftigung anzubieten. Diese Initiative wird in der siebenjährigen Periode des EU-Budgets (2014–2020) mit insgesamt 6 Mrd. Euro EU-Geldern unterstützt, die jedoch in den ersten bei-

den Jahren schon ausgegeben werden können. Die Mitgliedstaaten profitieren je nach Betroffenheit von Jugendarbeitslosigkeit: Spanien kann beispielsweise mit 29% des Gesamtbudgets rechnen, Griechenland mit 5%, während beispielsweise Deutschland keinen berechtigten Anteil hat (vgl. Europäische Kommission 2014b). Dieses Programm lief bisher jedoch nur mühsam an, vor allem weil in den stark betroffenen Mitgliedstaaten die administrativen Kapazitäten der Umsetzung fehlen (für Griechenland vgl. Petmesidou und Polyzoidis 2015).

Angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen und der sozialen wie volkswirtschaftlichen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit erscheint die Größenordnung dieses europäischen Solidarfonds gegen Jugendarbeitslosigkeit geradezu lächerlich, vor allem, wenn zu den 7,8 Millionen die 6,8 Millionen jugendlichen NEET-Erwachsenen im Alter von 25 bis 29 Jahren hinzugerechnet werden. Die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (vgl. Eurofound 2014) beziffert die jährlichen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit (bezogen auf die NEET-Raten) auf 162 Mrd. Euro; das sind 1,3% des Bruttosozialprodukts im EU-Durchschnitt; für Griechenland sind es 4,3%, für Deutschland immerhin noch 0,6%. Notwendig wäre deshalb ein (gegenüber den 6 Mrd. Euro) weit mutigeres Investitionsprogramm für kleine und mittlere Betriebe kombiniert mit Lohnkostensubventionen für die zusätzliche Ausbildung und Eingliederung von Jugendlichen in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Mit dem Aufkauf von Staatsanleihen ist es für Länder wie Griechenland nicht getan. Es muss gesichert werden, dass eine solche Geldschöpfung auch tatsächlich in reale Investitionen fließt, wobei Bildung fiskalpolitisch nicht als Konsum, sondern als Investition zählen muss.

Langfristig gilt es jedoch für die Länder mit hoher oder gar dramatisch hoher Jugendarbeitslosigkeit, die institutionellen Kapazitäten für duale Ausbildungssysteme aufzubauen. Die Obsession der Europäischen Beschäftigungsstrategie, vor allem die tertiäre Bildung weiter auszubauen (im Jahr 2020 sollen wenigstens 40% der 32-Jährigen einen akademischen Abschluss haben), ist völlig verfehlt. Inzwischen zeigen mehrere ökonomisch fundierte Studien, dass vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten eine geringe Jugendarbeitslosigkeit haben, die sich auf ausgeformte Systeme der dualen Bildung verlassen können (vgl. z.B. Eurofound 2012). Vor allem die Südländer mit hoher Jugendarbeitslosigkeit haben, im Vergleich zu ihrer gut ausgebauten akademischen Ausbildung, die Entwicklung mittlerer Ausbildungssysteme stark vernachlässigt (vgl. Berlingieri et al. 2014). Akademische Bildung galt in diesen Ländern oft als Eintrittskarte in gut bezahlte Stellen des (oft aufgeblähten) öffentlichen Dienstes (für Griechenland vgl. Petmesidou und Polyzoidis 2015). Reformmodell sollte dabei weniger das deutsche Lehrlingsystem sein, sondern entweder das

Schweizer oder das österreichische Berufsbildungssystem, das der modernen Arbeitswelt besser angepasst ist und vor allem eine stärkere Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und akademischer Bildung gewährleistet. Auch die eher schulisch orientierten Berufsbildungssysteme in Dänemark oder in den Niederlanden scheinen geeignetere Modelle für Länder wie Griechenland, Italien oder Spanien zu bieten (vgl. Ebner 2012).

Der Trend zu einer Dualisierung der Ausbildung im Hochschulbereich, d.h. nicht nur die Kombination von Praxis und theoretischer Fundierung, sondern auch die Kombination von Einkommen generierendem Arbeiten und Lernen, scheint nun langsam auch in Deutschland zu greifen, wie die wachsende Bedeutung der anwendungsorientierten Fachhochschulen oder etwa das erfolgreiche Beispiel der Dualen Hochschule Baden-Württemberg zeigen. Sowohl die neuere pädagogische Forschung (vgl. z.B. Felden et al. 2014) als auch die Theorie lebenslaufbezogener Arbeitsmarktpolitik (vgl. z.B. Schmid 2011) verweisen auf die (notwendige) Renaissance dualer Ausbildungssysteme für eine erfolgreiche Navigation von der Schule in den Beruf und in weiteren kritischen Übergangsphasen im Erwerbsleben. Diese Systeme haben nicht zuletzt auch den Vorteil, den gefährdeten Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt einen solidarischen Schutz zu bieten, d.h. sie in die Mitte zu nehmen, um so dem alten Jägerlatein (»Den Letzten beißen die Hunde«) Paroli zu bieten.

Literatur

Berlingieri, F., H. Bonin und M. Sprietsma (2014), *Youth Unemployment in Europe – Appraisal and Policy Options*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Ebner, C. (2012), *Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich*, Campus, Frankfurt am Main und New York.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2012), *NEETs: Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2014), *Mapping Youth Transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2014a), *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2014b), »Memo: The European Youth Guarantee«, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-571_en.htm, aufgerufen am 9. Oktober 2014.

Felden, H. von, O. Schäffter und H. Schicke (Hrsg.) (2014), *Denken in Übergängen – Weiterbildung in transitorischen Lebenslagen*, Springer VS, Wiesbaden.

IWF (2014), »Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond«, *IMF Country Report* No. 14/199, 423.

Petmesidou M. und P. Polyzoidis (2015), »What Policy Innovation for Youth in the Era of Prolonged Austerity? The Case of Greece«, OSE Paper Series, Research Paper 20, Juli, Brüssel.

Schmid, G. (2011), *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, edition sigma, Berlin.

Schmid, G. (2015), »Youth Unemployment in India: From a European and Transitional Labour Market Point of View«, IZA Policy Paper No. 95.

Solga, H. (2008), »Lack of Training – The Employment Opportunities of Low-Skilled Persons from a Sociological and Micro-economic Perspective«, in: K.U. Meyer und H. Solga (Hrsg.), *Skill Formation – Interdisciplinary and Cross-National Perspectives*, Cambridge University Press, New York.



Jörg Schmidt*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Reformoptionen

Zahlreiche Befunde zur Jugendarbeitslosigkeit in Europa liegen bereits vor und haben die öffentliche Diskussion geprägt. Mit Blick auf aktuelle Zahlen wird oft befürchtet, dass langfristig eine verlorene Generation von europäischen Jugendlichen droht, der in ihrem späteren Erwerbsleben kaum Chancen auf einen Eintritt in die (heimischen) Arbeitsmärkte zugeschrieben wird und die neben den nationalen Regierungen auch die EU vor eine anscheinend unlösbare Aufgabe stellt (vgl. Eichhorst et al. 2013).

Tatsächlich zeigen amtliche Daten, dass im Jahr 2014 rund 5,1 Mio. Jugendliche in der EU arbeitslos¹ waren (vgl. Eurostat 2015). Diese Zahl repräsentiert einen Zustand, der sich in vielerlei Hinsicht problematisch auswirken kann – für die Jugendlichen selbst, aber auch für die Wirtschaft und Gesellschaft in den betroffenen Staaten. So drohen auf individueller Ebene etwa soziale Ausgrenzung und der Verlust oder die Erosion von Wissen und Kompetenzen, die während einer Ausbildung oder eines Studiums erworben wurden. Daneben könnten auf volkswirtschaftlicher Ebene zusätzliche Kosten entstehen, beispielsweise durch einen erhöhten Aufwand für die (Wieder-)Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt, durch direkte Einbußen in Form von Produktions- bzw. Produktivitätsverlusten oder durch fiskalische Kosten, wie etwa geringere Steuereinnahmen und gestiegene Transferausgaben (vgl. Schäfer 2015; Berlingieri et al. 2014). Worin aber liegen die Ursachen für die hohe Jugendarbeitslosigkeit, und welche Staaten sind besonders betroffen?

Ausmaß und Art der Jugendarbeitslosigkeit

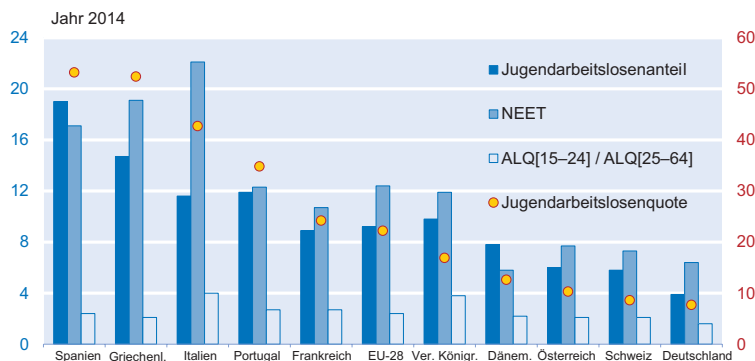
In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion werden typischerweise mehrere Indikatoren zur Beschreibung der

* Dr. Jörg Schmidt ist Senior Economist im Kompetenzfeld Arbeitsmarkt und Arbeitswelt am Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Büro Berlin.

¹ Im Folgenden wird der Begriff der Arbeitslosigkeit als Erwerbslosigkeit verstanden, wie er von der International Labour Organization verwendet wird.

Abb. 1

Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit für ausgewählte Staaten



ALQ[15-24] / ALQ[25-64]: Relation der Jugendarbeitslosenquote zur Arbeitslosenquote der 25- bis 64-Jährigen; NEET: Anteil nichterwerbstätiger Jugendlicher an der gleichaltrigen Bevölkerung, die weder an Bildung noch an Weiterbildung teilnehmen.

Quelle: Eurostat (2015), teilw. Berechnungen des Autors; Darstellung des Autors.

Jugendarbeitslosigkeit verwendet. Zum einen wird die Jugendarbeitslosenquote herangezogen, die den Anteil der jugendlichen Arbeitslosen an allen gleichaltrigen Erwerbspersonen angibt. Die entsprechenden Werte sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da sie sich nicht auf die gleichaltrige Bevölkerung beziehen, sondern sog. Nichterwerbspersonen unberücksichtigt bleiben, wie z.B. Jugendliche in Aus-, Weiterbildung oder Studium, wenn sie weder erwerbstätig noch arbeitslos sind (vgl. Eurostat 2013). Ein erster Blick auf die Daten zeigt, dass gerade in einigen südeuropäischen Ländern, wie etwa Spanien, Griechenland, Italien und Portugal, offenbar massive Probleme beim Einstieg von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt bestehen (vgl. Abb. 1). Wird ergänzend der sog. Jugendarbeitslosenanteil herangezogen, d.h. der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der gleichaltrigen Bevölkerung, ändert sich der Befund kaum, auch wenn die absoluten Werte etwas geringer ausfallen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer Analyse der NEET, d.h. des Anteils nichterwerbstätiger Jugendlicher an der gleichaltrigen Bevölkerung, die weder an Bildungs- noch an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Dieser Indikator ist insbesondere deshalb relevant, da die NEET ein besonders hohes Risiko aufweisen, dauerhaft nur geringe Chancen am Arbeitsmarkt zu haben, da sie aktuell nicht durch Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in ihr Humankapital investieren. Einschlägigen Berechnungen zufolge werden beispielsweise die volkswirtschaftlichen Kosten für die Integration dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt für das Jahr 2011 auf rund 153 Mrd. Euro bzw. 1,2 % des BIP der EU geschätzt (vgl. Eurofound 2012).

Um zu klären, ob die Jugendarbeitslosigkeit eher auf strukturelle oder konjunkturelle Ursachen zurückzuführen ist, werden die genannten Indikatoren im Zeitablauf betrachtet. Hier zeigt sich, dass zwar insbesondere im Zuge der Wirtschaftskrise (ab dem Jahr 2009) ein nennenswerter Anstieg der genannten Indikatoren im europäischen Durchschnitt zu be-

obachten ist (vgl. Eichhorst und Neder 2014). Allerdings lagen auch bereits vor der Wirtschaftskrise in einigen südeuropäischen Staaten z.T. deutlich erhöhte Werte hinsichtlich der Jugendarbeitslosenquote und der NEET vor, wie z.B. in Spanien und Griechenland (vgl. Berlingieri et al. 2014). Dies deutet auf strukturelle Probleme hin, die sich auch an den Quotienten aus der Jugendarbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote älterer Beschäftigter ablesen lassen (vgl. Abb. 1). So fallen die Arbeitslosenquoten Jugendlicher gegenüber älterer Beschäftigter häufig mehr als doppelt so hoch aus. Zudem hat sich ihr Verhältnis von 2006 bis 2012 in vielen Ländern kaum verändert (vgl. Berlingieri et al. 2014).

Ansatzpunkte auf europäischer Ebene?!

Mit einer (erneuerten) Jugendstrategie, die in die Strategie Europa 2020 eingebettet ist, hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2009 mehrere Aktionsbereiche definiert, darunter auch Beschäftigung und soziale Integration, um Jugendliche zu unterstützen (vgl. Europäische Kommission 2009). Neben dem bis Ende 2014 laufenden Programm »Youth on the Move« bezieht sich eine prominente Empfehlung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2012 auf die sog. Jugendgarantie, die darauf abzielt, allen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten nach Ende einer Beschäftigung bzw. dem Verlassen von Schule oder Hochschule eine (adäquate) Arbeitsstelle oder Bildungsmaßnahme anzubieten (vgl. Europäische Kommission 2015). Vor diesem Hintergrund sind neben den konjunkturellen Voraussetzungen, die die Entstehung dieser Arbeitsplätze überhaupt erst ermöglichen, beträchtliche Anstrengungen der nationalen Akteure notwendig, die jedoch ohne strukturelle Reformen nur begrenzten Erfolg versprechen dürften. Hinzu kommt, dass mit den Maßnahmen grundsätzlich eine (massive) Kofinanzierung verbunden ist, die die betroffenen Staaten in der gegenwärtigen Lage voraussichtlich finanziell überfordert und die zudem Fragen nach dem zu erwartenden Erfolg entsprechender Investitionen aufkommen lässt (vgl. auch Eichhorst et al. 2013).

Im Vergleich dazu scheinen Initiativen der EU besser geeignet und auch auf der Ebene der EU richtig verortet, die die Mobilität der Jugendlichen fördern. Dies können beispielsweise Ansätze sein, die die Transparenz der Stellenangebote in der EU erhöhen, wie z.B. das European Job Mobility Portal. Zum anderen sind auch Ansätze zu begrüßen, die beispielsweise die Vergleichbarkeit von Qualifikationen unterstützen, wie etwa durch den Europäischen Qualifikationsrahmen (vgl. Schäfer und Schmidt 2012). Mit Blick auf die

Situation in einigen südeuropäischen Staaten besteht das grundsätzliche Ziel darin, durch eine höhere Mobilität das Humankapital arbeitsloser Jugendlicher (temporär) in anderen Staaten zu nutzen und vor einer Entwertung zu schützen (vgl. Eichhorst et al. 2013). Zu bedenken ist aber, dass damit nicht die strukturellen Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit angegangen werden. Hinzu kommt, dass das Ausmaß der Migration Jugendlicher aus diesen Staaten derzeit oft nicht ausreicht, um die dortige Jugendarbeitslosigkeit nennenswert zu reduzieren; so sind beispielsweise im Jahr 2013 rund 62 000 Jugendliche aus Spanien ausgewandert und rund 57 500 Jugendliche eingewandert, während ein Bestand von rund 950 000 arbeitslosen Jugendlichen in Spanien zu verzeichnen war (vgl. Eurostat 2015).

Strukturelle Ursachen und aktive Arbeitsmarktpolitik

Zunächst fällt auf, dass offensichtlich Staaten mit einem dualen System der Berufsausbildung, wie etwa Deutschland, Österreich, die Schweiz und Dänemark, deutlich besser in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit abschneiden (vgl. Abb. 1). Tatsächlich scheint gerade die enge Verzahnung von praktischen und theoretischen Inhalten in der dualen Berufsausbildung einerseits den Bedürfnissen der Unternehmen entgegen zu kommen und andererseits den Jugendlichen den Übergang aus dem Bildungssystem in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Auszubildenden können auf diesem Weg berufspraktische Erfahrungen sammeln, die sie durch geregelte Ausbildungsabschlüsse nachweisen können und die ihre Beschäftigungschancen perspektivisch erhöhen. Die Unternehmen können ihrerseits durch die Berufsausbildung geeignete und bereits mit berufspraktischen Fähigkeiten ausgestattete Kandidaten finden, um ihren künftigen Fachkräftebedarf zu decken. Die für beide Seiten zu erwartenden Vorteile dürften auch eine kooperative Zusammenarbeit der Sozialpartner unterstützen und letztlich die Akzeptanz solcher Systeme fördern (vgl. Eichhorst et al. 2013). Rein schulische oder praxisferne Ausbildungen, wie sie zum Teil in Spanien und Italien üblich sind bzw. waren, sowie ein überwiegend auf akademische Qualifikationen fokussiertes Bildungssystem können hingegen die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt erschweren, insbesondere wenn ein hoher Anteil von Schulabbrechern vorliegt. Der Gedanke liegt dann nahe, Elemente dualer Bildungssysteme auch in diesen Ländern zu implementieren, allerdings dürfte dies mit einigen Herausforderungen verbunden sein (vgl. Eichhorst et al. 2013). Zwar wurden beispielsweise in Spanien bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen (vgl. die Formación Profesional Dual), aber entsprechende Reformen benötigen nicht nur Zeit, sondern erfordern auch eine schrittweise und auf die Strukturen des jeweiligen Arbeitsmarkts zugeschnittene Umsetzung unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteu-

ren, wie etwa dem Staat, den Sozialpartnern und den Unternehmen.

Neben dem Bildungssystem dürften insbesondere die institutionellen Regelungen einen Einfluss auf die Jugendarbeitslosigkeit haben. Ein vergleichsweise hohes Kündigungsschutzniveau für unbefristet Beschäftigte, wie es etwa in Italien, Frankreich und trotz einiger Anpassungen auch noch in Spanien und Portugal zu beobachten ist, erschwert es Unternehmen, notwendige Anpassungen des Personalbestands in Krisenzeiten durchzuführen. Unternehmen reagieren daher eher zurückhaltend bei der Einstellung von Arbeitnehmern bzw. der Entfristung von Arbeitsverträgen und nutzen verstärkt Befristungsregelungen als Flexibilitätsreserve (vgl. Eichhorst et al. 2013; Berlingieri et al. 2014). Da gerade jüngere Arbeitnehmer im Durchschnitt eine geringere Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit und damit zunächst eine geringere Produktivität als ältere Beschäftigte aufweisen, sind sie generell – und ggf. auch aufgrund anderer Kriterien im Rahmen einer Sozialauswahl – stärker von Kündigungen bedroht und erhalten häufiger befristete Arbeitsverträge. Dies zeigt auch der vergleichsweise höhere Anteil befristet beschäftigter Jugendlicher, der im Durchschnitt der EU-28 (2014) bei rund 43% liegt, während dieser Wert für ältere Beschäftigte 11% beträgt (vgl. Eurostat 2015). Besonders hoch fällt jedoch der Anteil befristet beschäftigter Jugendlicher in Spanien (69,1%), Italien (56,0%) und Portugal (63,0%) aus. Zwar liegt beispielsweise auch in Deutschland ein vergleichsweise hohes Kündigungsschutzniveau vor, allerdings bestehen dort Möglichkeiten der internen Flexibilisierung, wie z.B. Kurzarbeitsregelungen, die eine temporäre Reduzierung der Arbeitszeiten in einer wirtschaftlichen Krise erlauben (vgl. auch Berlingieri et al. 2014).

Daneben ist auch auf die Wirkungen eines Mindestlohns hinzuweisen, der sich für Jugendliche als individueller Fehlanreiz und beim Eintritt in den Arbeitsmarkt als Einstiegshürde erweisen kann. So könnte ein Mindestlohn einerseits gerade für bildungsferne Jugendliche den Anreiz erhöhen, frühzeitig das Bildungssystem zu verlassen, mit der Folge, dass damit ihre Chancen auf einen späteren beruflichen und sozialen Aufstieg sinken. Zudem dürften andererseits die Anreize von Unternehmen sinken, Jugendliche zu einem Mindestlohn zu beschäftigen, wenn dieser über ihrer Wertschöpfung für das Unternehmen liegt. Davon ist jedoch in vielen Fällen auszugehen, da Jugendliche häufig weniger berufliche Erfahrungen und betriebsspezifisches Wissen aufweisen als ältere Arbeitnehmer (vgl. Schäfer 2015). Aufgrund der beschäftigungspolitischen Risiken könnten daher (weitergehende) Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen sinnvoll sein; beispielsweise werden für Deutschland Ausnahmeregelungen auch für Jugendliche unter 21 Jahren gefordert, die keine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen (vgl. Lesch et al. 2014).

In den Bemühungen der Nationalstaaten zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit spielen zudem Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine bedeutende Rolle. So setzt beispielsweise Spanien im Jahr 2011 rund 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für entsprechende Programme ein, während Portugal 0,57% und Italien etwa 0,35% ihres BIP investieren (vgl. Berlingieri et al. 2014). Das Spektrum möglicher Maßnahmen ist relativ breit und umfasst u.a. Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsagenturen (wie z.B. Unterstützung bei der Arbeitsuche sowie Beratungsleistungen), Qualifizierungsleistungen sowie Beschäftigungsanreize in Form von Lohnsubventionen und ein Angebot öffentlich geförderter Beschäftigung (vgl. Berlingieri et al. 2014). Trotz der nicht immer eindeutigen Studienergebnisse ist davon auszugehen, dass eine öffentlich geförderte Beschäftigung offenbar die geringste Effektivität aufweist. Mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt wird oft darauf verwiesen, dass ein »sozialer« Arbeitsmarkt häufig nicht den ihm zugeordneten Zweck erfüllt, die Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, da u.a. aufgrund der geringen »Nähe« der Tätigkeiten zu jenen des ersten Arbeitsmarkts kaum verwertbares Humankapital aufgebaut wird und die Teilnahme daher vielfach zu einer Stigmatisierung führt (vgl. Schäfer et al. 2014). Zwar dürften einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie etwa Hilfen bei der Arbeitsuche, gerade auch Jugendlichen den Übergang in eine Beschäftigung erleichtern, allerdings setzen sie häufig nicht an den strukturellen Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit an.

Fazit

Es ist noch zu früh, um von einer verlorenen Generation Jugendlicher in Europa zu sprechen. Die vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen südeuropäischen Staaten gibt zwar Anlass zur Sorge, allerdings bergen einige der institutionellen Regelungen auch Reformpotenzial, um diesem Problem zu begegnen. In der Gesamtbetrachtung scheinen sich insbesondere Reformen im Bereich der (beruflichen) Bildungssysteme sowie der Kündigungsschutz- und Mindestlohnregelungen anzubieten, die von den Akteuren auf nationaler Ebene ausgearbeitet und auf den jeweiligen Arbeitsmarkt zugeschnitten sein sollten. Ergänzend dürften auch vereinzelt Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sinnvoll sein, wenn es etwa um die Unterstützung Jugendlicher bei der Betreuung und Vermittlung geht. Hingegen eignen sich Beschäftigungsprogramme mit praxisfernen Inhalten kaum als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Als flankierende Maßnahmen sind Initiativen der EU zur Förderung der Mobilität von Jugendlichen ebenfalls zu begrüßen, allerdings darf ihre derzeitige Effektivität nicht überschätzt werden. Um hier eine spürbare Entlastung der jeweiligen Arbeitsmärkte zu erzielen, dürften zusätzliche Anstrengungen auf nationaler wie auch internationaler Ebene erforderlich sein. Insgesamt sind zwar keine schnellen Erfolge zu

erwarten; geeignete Reformen sollten aber vor allem mittel- bis langfristig dazu beitragen können, Jugendlichen in den betroffenen Staaten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Literatur

Berlingieri, F., H. Bonin und M. Sprietsma (2014), *Youth Unemployment in Europe – Appraisal and Policy Options*, Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Eichhorst, W. und F. Neder (2014), »Youth Unemployment in Mediterranean Countries«, IZA Policy Paper No. 80, Bonn.

Eichhorst, W., H. Hinte und U. Rinne (2013), »Youth Unemployment in Europe: What to Do About It?«, *Intereconomics* 48(4), 230–235.

Eurofound (2012), *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2009), »Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment. Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist«, Mitteilung der Kommission vom 27.4.2009, Brüssel.

Europäische Kommission (2015), »Die EU-Jugendgarantie: Fragen und Antworten«, Factsheet vom 4. Februar, Brüssel.

Eurostat (2013), »Jugendliche in der EU: Messung der Jugendarbeitslosigkeit – wichtige Konzepte im Überblick«, Pressemitteilung Nr. 107/2013 vom 12. Juli, Luxemburg.

Eurostat (2015), Datenbank, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Lesch, H., A. Mayer und L. Schmid (2014), »Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung«, *IW Policy Paper* Nr. 4/2014, Köln.

Schäfer, H. (2015), »Der Arbeitsmarkt für Jugendliche«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bundesarbeitsgemeinschaft *SCHULEWIRTSCHAFT* (Hrsg.), *Thema Wirtschaft* Nr. 142, Köln.

Schäfer, H. und J. Schmidt (2012), »Europäische Beschäftigungsstrategie – Eine kritische Bestandsaufnahme«, *Wirtschaftsdienst* 92(6), 363–367.

Schäfer, H., J. Schmidt und O. Stettes (2014), »Moderne Arbeitsmarktverfassung. Wie viel Regulierung verträgt der deutsche Arbeitsmarkt?«, *IW-Positionen* Nr. 66, Köln.



Jörg Asmussen*

Noch lange nicht verloren!

Die Jugendarbeitslosigkeit in der EU betrug im Juli 2015 laut Eurostat 20,4%. Im Juli 2013 hatte sie noch bei 23,3%, also 2,9 Prozentpunkte höher gelegen. Die allgemeine Arbeitslosenquote ist in diesem Zeitraum um lediglich 1,4 Prozentpunkte gesunken. Auch die Entwicklung in absoluten Zahlen ist erfreulich: Seit dem Höhepunkt der Jugendarbeitslosigkeit zur Jahreswende 2012/2013 bis heute haben mehr als eine Million junger Menschen einen Weg aus der Arbeitslosigkeit gefunden. Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit haben wir in Europa in den letzten Jahren also Fortschritte erzielt.

Europa ist aufgewacht

Dieser Rückgang ist als Erfolg europäischer, nationaler und regionaler Politik auf dem Arbeitsmarkt zu werten. Die meisten Mitgliedstaaten haben, angetrieben von einem starken politischen Engagement der europäischen Staats- und Regierungschefs und der EU-Kommission, ein Zusammenspiel von kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen verabschiedet. Nachfrageseitige Impulse für Unternehmen zur Einstellung und Ausbildung junger Menschen, zum Beispiel durch verringerte Sozialabgaben oder Lohnsubventionen, sollen kurzfristig dafür sorgen, dass junge Menschen sich nicht komplett in die Inaktivität zurückziehen, während angebotsseitige Strukturreformen im Bereich der Berufsausbildung und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen begonnen wurden. Darüber hinaus wurden rigide Strukturen auf dem Arbeitsmarkt – teilweise gegen heftigen Widerstand – flexibilisiert. Diese Maßnahmenpakete tragen nun die ersten Früchte.

Die Zahlen verdeutlichen aber auch: Das Vorkrisenniveau ist im Hinblick auf Jugendarbeitslosigkeit nach wie vor nicht

erreicht. Noch immer findet jeder fünfte arbeitswillige junge Europäer keinen Job. Hinzu kommen Probleme wie verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit junger Menschen und atypische Beschäftigungsverhältnisse: 2014 arbeiteten mehr als 30% der Europäer unter 25 Jahren in Teilzeit und deutlich mehr als 40% in befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Zum Vergleich: Arbeitnehmer über 25 waren nur zu 18,5% von Teilzeit und 11% von befristeten Arbeitsverhältnissen betroffen.

Möglicherweise ist jedoch eine Anstellung auch unter suboptimalen Bedingungen besser als gar keine: Es ist eine vielfach zitierte Erkenntnis, dass Arbeitslosigkeit zu Beginn der beruflichen Vita sogenannte scarring effects nach sich ziehen kann, also »Narben« im Lebenslauf, die im gesamten Berufsleben Nachteile wie geringeres Gehalt und ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit verursachen. Davon sind besonders Jugendliche aus unteren Einkommenschichten betroffen (vgl. Möller und Umkehrer 2015). Sind also die Abstriche, die viele junge Menschen aktuell bei ihrer Beschäftigung machen müssen, möglicherweise das kleinere Übel?

Herausforderungen annehmen – Perspektiven und Potenziale erschließen

Ob nun in regulärer Beschäftigung oder nicht, der aktuelle positive Trend der europäischen Jugendbeschäftigung scheint in jedem Fall klar: Wenn sich die Entwicklung so fortsetzt wie in den letzten zwei Jahren, wird die Jugendarbeitslosigkeit in Europa bald wieder das Niveau vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erreicht haben.

Aber können wir uns damit zufrieden geben?

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung ist es entscheidend, dass so viele junge Menschen von Arbeitslosigkeit bewahrt werden wie nur irgend möglich, um ihre Abkehr vom Arbeitsmarkt oder die schon beschriebenen Negativeffekte im Berufsleben zu vermeiden. Es wäre fatal, nach der überstandenen Krise zum »Business as usual« zurückzukehren und das Problem der Jugendarbeitslosigkeit für gelöst zu erklären, sobald diese sich wieder auf Vorkrisenniveau einpendelt. Ganz im Gegenteil: Das Momentum der Krise sollte dazu genutzt werden, die Reformen umzusetzen, die schon vor 2007/2008 dringend nötig gewesen wären.

Wenn die Politik in der Lage ist, die Weichen richtig zu stellen, gibt es keinen Grund, sich über die Perspektiven der jungen Generation zu sorgen. Einerseits sind die heute Jungen die bestausgebildete Generation, die es in Europa je gegeben hat, wie die Anzahl von Studierenden offenbart. Gleichzeitig erhalten viele junge Menschen gerade in Deutschland eine hochqualifizierte Ausbildung, die sie auf

* Jörg Asmussen ist seit Januar 2014 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Zuvor war er u.a. Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen und zuletzt Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank.

die Herausforderungen der Arbeitswelt vorbereitet. Auf der anderen Seite stellen die großen makroökonomischen Trends der Digitalisierung und der Globalisierung enorme Potenziale für Wachstum und Beschäftigung dar. Dies gilt nicht nur für junge Menschen, sondern für den Wirtschafts- und Technologiestandort Europa als Ganzen.

Es mangelt also keinesfalls an Perspektiven. Die Frage ist nur: Können diese enormen Möglichkeiten auch für die junge Generation nutzbar gemacht werden? Neben den großen europäischen Projekten wie der Vollendung des digitalen Binnenmarktes, dem transatlantischen Freihandelsabkommen und der Energieunion müssen dazu gezielt Strukturformen mit Blick auf den Arbeitsmarkt umgesetzt werden.

Da sich die Mitgliedstaaten in ihren arbeitsmarktpolitischen und sozialen Traditionen und Institutionen stark unterscheiden, gibt es hier kein allgemeingültiges Rezept. Vielmehr muss jeder Mitgliedstaat eine eigene Reformagenda entwickeln, um aus einer Perspektive für junge Menschen auch echte Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Insgesamt wird es dabei vor allem auf die folgenden fünf Handlungsfelder ankommen:

(1) Berufsausbildungssysteme durch Modernisierung stärken

Erstens müssen die beruflichen Ausbildungssysteme (weiter) reformiert werden. Es gibt hoffnungsvolle Nachrichten, beispielsweise aus Portugal oder Spanien, wo ehrgeizige Reformen angestoßen wurden und sich – auch mit Unterstützung deutscher Unternehmen – bereits in der Umsetzung befinden. Ziel solcher Reformen muss sein, Theorie und Praxis miteinander zu verbinden und junge Menschen mit den Fähigkeiten auszustatten, die sie auf dem Arbeitsmarkt benötigen. Dafür steht das in Deutschland fest etablierte System der dualen Ausbildung. Auch wenn Deutschland mit diesem System momentan eine Vorreiterrolle innehat, müssen auch wir uns fragen, ob unsere Ausbildungsberufe noch zukunftsfähig sind. Der Prozess der Digitalisierung wird in den nächsten 20, 30 Jahren die Zukunftschancen einiger Berufe reduzieren, denken wir beispielsweise an Kassierinnen im Supermarkt. Diese Erkenntnis muss jungen Menschen vermittelt werden, wenn sie vor der so wichtigen Entscheidung der Berufswahl stehen. Es muss Ihnen verdeutlicht werden, dass zum Beispiel eine Ausbildung im Bergbau – auch wenn sie momentan attraktiv erscheinen mag – kaum langfristige Beschäftigungschancen in Deutschland bietet. Besonders wichtig ist Unterstützung und Hilfe bei der Wahl des Berufs für benachteiligte Jugendliche und Schulabbrecher. Für sie besteht ein hohes Risiko, dass sie die duale Berufsausbildung nicht oder nicht erfolgreich beenden (vgl. dazu Mohrenweiser und Pfeiffer 2015).

Damit geht allerdings einher, dass neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Es gilt zu analy-

sieren: Wo liegen die Beschäftigungsmöglichkeiten der Zukunft? Wie können wir die technologischen Fortschritte der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt positiv nutzen? Wie können junge Menschen entsprechend ausgebildet werden? Muss die Ausbildung vielleicht eine dauerhafte Komponente des Arbeitslebens werden, damit Arbeitnehmer mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten können? Das Konzept des *Lebenslangen Lernens* ist schließlich nicht nur für die Generation 50+ relevant. Und, nicht weniger bedeutsam und hochaktuell: Wie können die vielen jungen Migranten und Flüchtlinge aus Drittstaaten erfolgreich in eine Ausbildung gebracht werden?

In jedem Fall wird eine Umstrukturierung des Ausbildungssystems – sei es nun im Hinblick auf mehr Praxisbezug oder die Ausbildungsberufe an sich – eine Menge Zeit kosten. Zeit, die viele junge Menschen nicht haben, denn sie können keine zehn oder 15 Jahre auf neue, bessere Strukturen warten, bevor sie mit einer Ausbildung beginnen.

(2) Mobilität fördern

Daher ist zweitens die Förderung von Mobilität ein wichtiger Ansatzpunkt, um jungen Menschen aus Arbeitslosigkeit und Inaktivität zu helfen. Eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat kann eine sehr effektive »Brückenlösung« sein, solange die Ausbildungs- oder Beschäftigungschancen im Heimatland der Betroffenen eher gering sind. Durch Mobilität wird nicht nur den Jugendlichen selbst eine neue Perspektive eröffnet und werden interkulturelle Fähigkeiten gebildet. Es profitieren auch das aufnehmende Land – offene (Lehr-)Stellen werden besetzt – und das Herkunftsland, denn dort fallen keine Sozialleistungen für die jungen Menschen mehr an.

In der Europäischen Union besteht die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Danach darf jeder europäische Arbeitnehmer oder Auszubildende in einem anderen Mitgliedstaat leben und arbeiten. Aktuell beträgt der Anteil der Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat beschäftigt sind, jedoch nur rund 3 bis 4%. Damit wird klar: Von einem wirklichen europäischen Arbeitsmarkt sind wir, jedenfalls im Hinblick auf Mobilität, momentan noch weit entfernt.

Was kann also getan werden, um Europäer von den Vorzügen der zumindest vorübergehenden Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat zu überzeugen? Neben sprachlichen und kulturellen Unterschieden bestehen vor allem administrative Hürden, zum Beispiel bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen. Diese gilt es abzubauen. Darüber hinaus sollte auch eine stärkere finanzielle Förderung von Mobilität in Erwägung gezogen werden. So hat das Jacques-Delors-Institut im Mai 2015, inspiriert von der deutschen Initiative *MobiPro-EU*, die Idee des Programms »ErasmusPro« skizziert, mit dem es einer Million junger Europäer

bis 2020 ermöglicht werden soll, eine Berufsqualifikation in einem anderen europäischen Land zu erlangen. Dazu sollen die jungen Menschen im Gastland für die Dauer von zwei bis drei Jahren in einem Ausbildungszentrum oder Unternehmen ausgebildet werden. Aus dem Programm sollen insbesondere Sprachkurse für die jungen Menschen und Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung für die Betriebe finanziert werden.

Mit einer gesteigerten Arbeitskräftemobilität würde man auch volkswirtschaftlich einen erheblichen Mehrwert erzielen: Seit Robert Mundell wissen wir, dass Arbeitskräftemobilität, die sich proportional zu Konjunkturzyklen bewegt, auch zur Stabilität einer Währungsunion beitragen kann.

(3) Arbeitsmarktverwaltungen modernisieren

Damit solch ambitionierte Pläne zur Steigerung der Arbeitskräftemobilität auch in die Realität umgesetzt werden können, müssen öffentliche Institutionen vorhanden sein, die dieser Aufgabe gewachsen sind. Es ist daher wichtig, dass drittens im Zuge einer gesteigerten Mobilität innerhalb von Europa auch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen verbessert werden.¹ Laut Europäischer Kommission waren selbst während des Höhepunkts der Wirtschaftskrise der EU im Jahre 2013 2 Millionen Stellen unbesetzt – trotz 26 Millionen Arbeitsloser. Auch wenn dies mit der schon angesprochenen geringen Mobilität zu tun haben mag: Diese Zahl belegt, dass es noch erhebliches Verbesserungspotenzial in den europäischen Arbeitsverwaltungen gibt. Die begonnenen Reformen müssen mit Nachdruck umgesetzt werden.

(4) Verkrustete Arbeitsmarktstrukturen aufbrechen

Viertens muss auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in vielen Mitgliedstaaten weiter voranschreiten, vor allem um die extremen Unterschiede zwischen stark geschützten, unbefristeten Arbeitsverhältnissen einerseits und Beschäftigung mit geringer Sicherheit andererseits abzubauen (Insider-Outsider-Problem). Denn gerade hiervon sind junge Menschen besonders oft betroffen und sind fast immer die ersten, die bei ökonomischen Schwierigkeiten entlassen werden.

Es wurden in vielen Ländern entsprechende Gesetze erlassen, aber es bleibt abzuwarten, ob diese zum Erfolg führen. Matteo Renzi hat beispielsweise gegen den Widerstand der Gewerkschaften sowie großer Teile der Bevölkerung und der eigenen Partei seinen »Jobs Act« in Italien durchgesetzt, der für Neueinstellungen den Kündigungsschutz lockert und zugleich die Befristung von Arbeitsverträgen erschwert. Damit Verbesserungen in der Arbeitswirklichkeit ankommen, muss aber noch mehr geschehen. Vor allem müssen Gewerkschaften und Arbeitgeber anders als bisher eher mit-

gegeneinander arbeiten. Sollten Reformen eher an der betrieblichen Ebene ansetzen? Sind etwa Öffnungsklauseln eine Möglichkeit, die bei Zustimmung der Betriebsräte ein Abweichen von Tarifverträgen erlaubt, um Jobs im Unternehmen zu retten? Können mehr tarifliche Regelungen auf die Betriebsebene verlagert werden, wo mehr Bezug zur wirtschaftlichen Lage des einzelnen Unternehmens besteht? Zumindest in Spanien zeigen solche Maßnahmen Wirkung: In den letzten zwölf Monaten hat sich die (Jugend-)Arbeitslosigkeit dort so stark verringert wie seit den 1990er Jahren nicht mehr.

(5) Potenziale heben – Existenzgründungen ermöglichen

Die junge Generation besitzt ein außerordentlich kreatives Potenzial und den Antrieb, selbst etwas aufzubauen. Viele junge Menschen können sich vorstellen, selbst ein Unternehmen zu gründen. Gerade im IT-Bereich gibt es viele junge, erfolgreiche Unternehmen, die den Herausforderungen der Digitalisierung vielleicht sogar besser gewachsen sind als alteingesessene Mittelständler. Wir sollten in Europa deswegen fünfens dafür sorgen, dass junge Menschen Unterstützung erhalten, um diese Dynamik und den Willen zur Selbständigkeit aufrechtzuerhalten und ihnen zum Erfolg zu verhelfen – denn zur Wahrheit gehört auch, dass viele Geschäftsideen scheitern. Um das möglichst zu verhindern, werden ein intensives Coaching und adäquate finanzielle Unterstützung benötigt. Schon jetzt existieren nationale und EU-Programme zur Mikrofinanzierung. Diese müssen voll ausgeschöpft werden, denn trotz geringer Zinsen fehlt Jungunternehmen in vielen Fällen schlicht der Zugang zu Startkapital.

Genauso wichtig wie diese konkreten Schritte sind jedoch ein Kulturwandel und eine neue Einstellung gegenüber den Jungen von heute. Wir sollten aufhören, über eine »verlorene Generation« oder eine »Generation ohne Perspektiven« zu sprechen. Wir sollten vielmehr das Potenzial der jungen Menschen von heute in den Vordergrund stellen und alles dafür tun, damit sie dieses auch entwickeln können. Wenn Politik und Sozialpartner dazu in der Lage sind, brauchen wir uns um die Zukunft deutlich weniger zu sorgen, als es viele Menschen im Moment tun.

Literatur

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), »Are there Long-Term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 474–498.

Mohrenweiser, J. und F. Pfeiffer (2015), »Coaching Disadvantaged Young People: Evidence from Firm Level Data«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 459–473.

Sachs, A. und W. Smolny (2015), »Youth Unemployment in the OECD: The Role of Institutions«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 403–417.

¹ Zur maßgebliche Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vgl. etwa Sachs und Smolny (2015).

Die grenzüberschreitenden Implikationen makroprudenzieller Politik

22

Claudia M. Buch* und Ursula Vogel**

Der Beitrag basiert auf einer Rede, die am 11. Juni 2015 auf dem Festakt anlässlich des 100. Geburtstags von Hans Möller an der Ludwig-Maximilians-Universität München gehalten wurde.

Motivation

Finanzkrisen verursachen hohe finanzielle und realwirtschaftliche Kosten. So lagen infolge von Finanzkrisen die Wachstums- einbußen relativ zum langfristigen Trend durchschnittlich bei 23%, und die öffentliche Verschuldung stieg um über 12 Prozentpunkte relativ zum BIP (vgl. Laeven und Valencia 2012). Krisen fallen besonders schwer aus, wenn Steigerungen von Vermögenspreisen von einem Kreditboom getrieben waren (vgl. Brunnermeier und Schnabel 2015). Zwar haben politische Maßnahmen zur Abmilderung eines Booms in der Vergangenheit dazu beigetragen, Krisen oder deren Auswirkungen zu vermindern. Oft sind aber entsprechende Schritte zu spät unternommen worden.

Viele der Maßnahmen, die in der Vergangenheit eingesetzt wurden, würde man heute als »makroprudenzielle« Politik bezeichnen. Allerdings setzte sich erst auf Grundlage der Erfahrungen mit der jüngeren globalen Finanzkrise die Überzeugung durch, dass die traditionelle Wirtschaftspolitik von einer speziellen makroprudenziellen Politik begleitet und ergänzt werden sollte. Ziel makroprudenzieller Politik ist es, einen Beitrag zur Stabilität des gesamten Finanzsystems zu leisten. Ihre Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu stärken und den zyklischen Aufbau systemischer Risiken zu begrenzen. Makroprudenzielle Politik soll negative externe Effekte dadurch reduzieren, dass sie auf Anreizstrukturen der Marktteilnehmer einwirkt und dafür Sorge trägt, dass diese Risiken aus eigener Kraft tragen können.¹

Ziel makroprudenzieller Politik ist es dabei nicht, Risiken gänzlich aus dem Markt zu nehmen. Unsicherheit und Risiko sind ein wesentlicher Bestandteil von Marktprozessen. Marktprozesse erfordern es gleichzeitig aber auch, dass Haftungsmechanismen greifen und Risiken nicht auf andere Marktteilnehmer oder den Steuerzahler abgewälzt werden können. Daher sind Mechanismen zur Restrukturierung und Abwicklung von Banken in Schieflage ein wesentlicher Baustein makroprudenzieller Politik.

Systemische Risiken in Finanzsystemen können entstehen, wenn die Schieflage eines Instituts (oder einer Gruppe von Instituten) die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsystems bedroht. Hellwig (1998) unterscheidet zwei Ausbreitungskanäle. Zum einen können sich negative Schocks über direkte vertragliche Verbindungen zwischen Marktteilnehmern ausbreiten, so dass die finanziellen Schwierigkeiten eines Akteurs – gleichsam einem Dominoeffekt – zur Schieflage anderer Marktteilnehmer führen können. Zum anderen können Herdenverhalten, unzureichende Diversifikation und eine starke Ähnlichkeit der Portfoliostrukturen der Marktteilnehmer dazu führen, dass indirekte Ansteckungseffekte ausgelöst werden. Indirekte Ansteckungseffekte können beispielsweise entstehen, wenn viele Einleger gleichzeitig versuchen, ihre Einlagen aus Banken abzurufen und es zu einem »Bank Run« kommt. In Krisenzeiten versuchen zudem viele Investoren gleichzeitig, Aktiva zu verkaufen. Es kommt so zu einem »Fire Sale« und einem Verfall der Vermögenspreise, der wiederum Abschreibungsbedarf auslöst und die Kapitalpuffer im Finanzsystem aufzehrt.

Internationale Verflechtungen zwischen Finanzsystemen können ein wichtiger Übertragungskanal für systemische Risiken sein. Zwar können kleinere Schocks in einem besser vernetzten und diversifizierten Finanzsystem leichter verarbeitet werden. Je stärker die Vernetzung ist,

* Prof. Dr. Claudia M. Buch ist Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank.

** Dr. Ursula Vogel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Deutschen Bundesbank.

¹ De Nicolo et al. (2012) geben einen Überblick zu negativen externen Effekten im Bankensektor. Acemoglu et al. (2013) und Stein (2012) modellieren systemische Risiken, die aus diesen Externalitäten entstehen können.

desto größer kann jedoch auch das Risiko einer negativen Ansteckung werden (vgl. Allen und Gale 2000). Zudem können nationale Regulierungen in einem integrierten System leichter umgangen werden.

Angesichts der starken Vernetzung der europäischen Volkswirtschaften hat sich daher in Europa ein institutionelles und rechtliches Rahmenwerk herausgebildet, das eine Balance zwischen nationaler Verantwortung für die jeweilige makroprudenzielle Politik und der notwendigen Koordination ermöglicht. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die grenzüberschreitenden Effekte makroprudenzieller Politik zu geben, den institutionellen Rahmen in Europa zu beschreiben und Schwerpunkte für die internationale Politikkoordination zu skizzieren.

Grenzüberschreitende Effekte makroprudenzieller Politik

Erkenntnisse aus der Forschung

Die makroprudenzielle Politik ist ein noch relativ neues Feld in der Wirtschaftspolitik, das vor dem Hintergrund der jüngsten Finanzkrise an Bedeutung gewonnen hat.² Dementsprechend gibt es bislang kaum praktische Erfahrungen mit dem Einsatz makroprudenzieller Instrumente. Um eine Einschätzung zur Wirkung solcher Maßnahmen abgeben zu können, ist die makroprudenzielle Politik in Europa auf modellgestützte theoretische Überlegungen oder empirische Erfahrungen anderer Länder angewiesen.

Makroprudenzielle Politik ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, negative externe Effekte im Finanzsystem zu reduzieren. Makroprudenzielle Maßnahmen können in vier Gruppen unterteilt werden:

- (i) die Besteuerung von Finanztransaktionen nach dem Vorbild einer Pigou-Steuer zur Internalisierung externer Effekte (vgl. Jeanne und Korinek 2010a; 2010b; Perotti und Suarez 2011; Shin 2010),
- (ii) quantitative Beschränkungen der Kreditvergabe, z.B. in Form von »Loan-to-Value«-Obergrenzen, zur Vermeidung einer Lockerung von Standards bei der Kreditvergabe (vgl. Guerrieri und Iacoviello 2014; Iacoviello 2005),
- (iii) höhere Kapital- oder Liquiditätsanforderungen, um die Risikopuffer im System zu stärken (vgl. Blum und Hellwig 1995; Junge und Kugler 2013; Miles et al. 2012) sowie
- (iv) Kapitalverkehrskontrollen.

Dabei ist die Zuordnung von Kapitalverkehrskontrollen zu den makroprudenziellen Instrumenten nicht unkontrovers. Kapitalverkehrskontrollen können dazu beitragen, den Auf-

bau von systemischen Risiken, der aus spekulativen Kapitalzuflüssen aus dem Ausland bei inländischen Akteuren entstehen kann, zu begrenzen (vgl. Ostry et al. 2011). Korinek und Sandri (2014) zeigen, dass Kapitalverkehrskontrollen zu einem vorsichtigeren Verhalten der inländischen Akteure führen können – und zwar sowohl der Kreditnehmer als auch der Sparer.

Im Mittelpunkt theoretischer Modelle steht überwiegend die Wirkung einer nationalen makroprudenziellen Maßnahme auf das handelnde Land selbst. Wie alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen hat makroprudenzielle Politik aber auch Auswirkungen über nationale Grenzen hinweg. Vergleichsweise unproblematisch sind Szenarien, in denen eine Maßnahme sowohl im In- als auch im Ausland stabilisierend wirkt. Herausfordernder dürfte dagegen eine Situation sein, in der eine Maßnahme des Inlands die Finanzstabilität anderer Länder negativ beeinflussen kann. Ob eine internationale Koordination makroprudenzieller Politik erforderlich ist, ist daher nicht eindeutig.³

Grenzüberschreitende Wirkungen makroprudenzieller Maßnahmen – und ein sich daraus möglicherweise ableitendes Erfordernis zu internationaler Kooperation – stehen im Mittelpunkt einer aktuellen Arbeit von Jeanne (2014). Trotz grenzüberschreitender Auswirkungen makroprudenzieller Maßnahmen ist demnach eine internationale Koordination nicht unbedingt erforderlich. Grundsätzlich können Länder mögliche negative Effekte infolge der Regulierung anderer Länder mit eigenen makroprudenziellen Maßnahmen ausgleichen. Sollte der Einsatz makroprudenzieller Maßnahmen jedoch zu einem Rückgang der weltweiten Nachfrage führen, der durch andere Politikmaßnahmen nicht ausgeglichen werden kann, so könnte eine internationale Politikkoordination zu einer Wohlfahrtssteigerung führen.

Auch empirische Arbeiten beschäftigen sich bislang hauptsächlich mit der Wirksamkeit makroprudenzieller Maßnahmen innerhalb eines Landes⁴, Untersuchungen zur grenzüberschreitenden Wirkung makroprudenzieller Maßnahmen gibt es kaum. Cerutti et al. (2015) präsentieren Anhaltspunkte dafür, dass die Effektivität makroprudenzieller Maßnahmen von der finanziellen Offenheit des regulierenden Landes abhängt. So sind die Auswirkungen eines makroprudenziellen Instrumenteneinsatzes auf das Kreditwachstum und die Immobilienpreisentwicklung umso schwächer, je stärker Volkswirtschaften international integriert sind. Ein Grund für

² Borio (2003) ist eines der ersten Papiere, das sich bereits vor der Krise explizit mit dem Thema makroprudenzieller Politik beschäftigt hat.

³ Die internationale Koordination von Kapitalverkehrskontrollen wurde auch für die Fälle untersucht, in denen diese Maßnahmen nicht in erster Linie als Instrumente der Bankenaufsicht eingesetzt werden. Farhi und Werning (2012) untersuchen beispielsweise die Auswirkungen von Kapitalverkehrskontrollen auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität. Costinot, Lorenzoni und Werning (2011) zeigen, dass ein international koordinierter Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen sinnvoll sein kann, wenn Länder groß genug sind, um die intertemporalen Terms of Trade, d.h. den weltweiten Realzins, zu beeinflussen.

⁴ Galati und Moessner (2014) geben einen Überblick über die Literatur zur Effektivität makroprudenzieller Maßnahmen.

diese Beobachtung könnte sein, dass in einer offenen Volkswirtschaft ausländische Finanzmarktakteure, die nicht der Regulierung dieses Landes unterliegen (wie z.B. die Zweigstellen ausländischer Banken), den inländischen Finanzinstituten Marktanteile streitig machen können. Infolge zunehmender makroprudenzieller Regulierung generell nimmt die grenzüberschreitende Kreditvergabe in der Tat zu (vgl. Cerutti et al. 2015).

Zum aktuellen Umgang mit grenzüberschreitenden Effekten

Vor dem Hintergrund der obigen Diskussion lassen sich drei Dimensionen grenzüberschreitender Effekte identifizieren, die für die makroprudenzielle Politik relevant sind. Erstens können sich finanzielle Instabilitäten im Ausland bei einem hohen Grad der internationalen Verflechtung der Finanzmärkte auf das Inland übertragen. Ein zu spätes Eingreifen im Ausland kann negative Auswirkungen auf das Inland haben. Zweitens kann eine restriktive Regulierung im Ausland zu einer Verlagerung von finanziellen Geschäften in das Inland und damit zu einem Aufbau systemischer Risiken führen. Drittens kann die Effektivität einer makroprudenziellen Maßnahme im Inland durch grenzüberschreitende Regulierungsarbitrage geschmälert werden.

Isolierte makroprudenzielle Maßnahmen können daher in ihrer Wirkung gemindert werden. Wie stark dieser Effekt ist, hängt davon ab, wo Risiken entstehen und wie stark die jeweiligen Märkte integriert sind. Unterschiedliche Regulierungstatbestände können daher ein unterschiedliches Maß an internationaler Koordination und Kooperation erfordern.

Vergleichsweise geringe Anforderungen an die Koordinierung makroprudenzieller Maßnahmen ergeben sich, wenn die betreffenden Finanzmärkte kaum international integriert sind. So wird z.B. der Markt für die Finanzierung von Wohnimmobilien oftmals von inländischen Kreditinstituten dominiert. In der Folge könnte eine nationale Maßnahme zur Regulierung der Wohnimmobilienfinanzierung auch dann effektiv sein, wenn sie nicht von den Aufsehern anderer Länder übernommen würde. Gleichwohl müsste beobachtet werden, ob als Reaktion auf eine nationale Regulierung verstärkt Kredite im Ausland aufgenommen werden.

Grundlegend anders dürfte sich dagegen die Situation bei der Regulierung von liquiden Finanzinstrumenten darstellen, die regelmäßig und in hohem Volumen grenzüberschreitend gehandelt werden. Käme es zu einer übermäßigen Nachfrage nach solchen Wertpapieren und zu einem Aufbau systemischer Risiken, könnten isolierte nationale Maßnahmen unzureichend sein, um Risiken effektiv einzudämmen. Ausländische Investoren könnten als Käufer dieser Instrumente einspringen, sofern inländische Investoren wegen der verschärften inländischen Regulierung ihre Nachfrage nach die-

sen Instrumenten einschränken müssten. Würden sich Risiken materialisieren, so könnten in integrierten Märkten Schieflagen ausländischer Anleger zu finanziellen Schwierigkeiten bei heimischen Finanzinstituten führen. Das könnte verhindert werden, wenn eine Verschärfung regulatorischer Vorgaben im Inland von ausländischen Aufsehern übernommen würde. Eine solche gegenseitige Übernahme von Regulierungsmaßnahmen wird als »Reziprozität« bezeichnet.

Das Basel-III-Rahmenwerk des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Basel Committee for Banking Supervision: BCBS*) macht für den antizyklischen Kapitalpuffer Vorschläge zur Ausgestaltung der Reziprozitätsregeln (vgl. BCBS 2010). Diese Reziprozität wurde in der europäischen Eigenkapitalrichtlinie (*Capital Requirements Directive: CRD IV*) aufgegriffen.⁵ Ziel des antizyklischen Kapitalpuffers ist es, das Bankensystem vor Verlusten aus konjunkturellen Risiken zu schützen. Wenn sich zyklische Risiken aufbauen, sollen Kapitalpuffer gebildet werden. Dieses Kapital kann dann genutzt werden, wenn sich Risiken materialisieren und Verluste aufgefangen werden. Damit kann auch versucht werden, einer (prozyklischen) Einschränkung der Kreditvergabe (einem »credit crunch«) vorzubeugen.

Die Regeln zur Reziprozität legen fest, dass wenn eine nationale Behörde im Einklang mit den Vorschlägen des BCBS, die Quote des antizyklischen Kapitalpuffers auf einen Wert bis zu 2,5% festsetzt, die Aufseher anderer Staaten verpflichtet sind, diese Pufferquote für in diesem Land belegene maßgebliche Risikopositionen zu übernehmen (»verpflichtende Reziprozität«). Diese Vorgaben zur Reziprozität des antizyklischen Kapitalpuffers gelten für alle Länder weltweit. Für Quoten jenseits der Marke von 2,5% besteht dagegen die Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung, die ausländische Quote anzuerkennen (»freiwillige Reziprozität«). Die Regelungen zur Reziprozität ermöglichen es somit, grenzüberschreitende Regulierungsarbitrage zu erschweren und damit die Effektivität des Instruments zu sichern. Zudem können so Wettbewerbsverzerrungen zwischen inländischen und gebietsfremden Instituten gemindert werden.

Trotz der internationalen Verfügbarkeit des antizyklischen Kapitalpuffers und den Vorgaben zu dessen Anwendung und gegenseitiger Anerkennung, sind die praktischen Erfahrungen mit der Reziprozität in diesem Bereich noch begrenzt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der EU werden den antizyklischen Kapitalpuffer erst zum 1. Januar 2016 einführen. Andere Mitgliedstaaten haben den Puffer zwar bereits eingeführt, die Quote jedoch auf 0% festgesetzt. Aktuell hat von den 28 Mitgliedstaaten der EU nur Schweden eine Pufferquote für den antizyklischen Kapitalpuffer in Höhe von 1% festgelegt, die bislang von Dänemark, Finnland und dem Vereinigten Kö-

⁵ Vgl. Artikel 136 CRD IV. Weitere Vorgaben zur zumindest freiwilligen Reziprozität makroprudenzieller Maßnahmen existieren für den Systemrisikopuffer (Art. 134(1) CRD) oder für Maßnahmen auf Grundlage des Artikels 458 CRR.

nigreich anerkannt wurde. Das Vereinigte Königreich hat darüber hinaus die Quoten von Norwegen und Hongkong anerkannt, selbst aber noch keine positive Pufferquote gewählt.

Seit der Anwendbarkeit der CRD IV und der europäischen Eigenmittelverordnung (*Capital Requirements Regulation: CRR*) Anfang 2014 wurden bereits zahlreiche makroprudenzielle Maßnahmen ergriffen. Der ESRB zählt bis zum 23. Juni 2015 insgesamt 115 ergriffene (und 37 weitere angekündigte) makroprudenzielle Maßnahmen innerhalb der EU.⁶ Hierzu zählen erstmalig ergriffene Maßnahmen, Maßnahmen zur Anerkennung der Maßnahmen anderer Länder sowie auch die vierteljährliche Festsetzung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer. Zwar wurden bereits oder werden zukünftig 21 dieser Maßnahmen von anderen Mitgliedstaaten reziprok angewandt. Insgesamt zeigt die bisherige Erfahrung jedoch, dass makroprudenzielle Maßnahmen nur selten von anderen Mitgliedstaaten anerkannt wurden, wenn dies nicht gemäß dem EU-Recht erforderlich war.

Das institutionelle Rahmenwerk für makroprudenzielle Politik in Europa

Neben neuen Regeln zum Umgang mit Risiken für die Finanzstabilität wurden Institutionen etabliert, die Vorgaben zur gegenseitigen Anerkennung makroprudenzieller Maßnahmen durch zusätzliche Koordinations- und Eingriffsregelungen ergänzen. Kurz nach Ausbruch der Krise, im Jahr 2011, wurde der Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (*European Systemic Risk Board: ESRB*) gegründet. Der ESRB beobachtet die Stabilitätslage im gesamten Finanzsystem der Europäischen Union (EU) und empfiehlt Maßnahmen, mit denen systemische Risiken von den zuständigen Behörden adressiert werden sollten. Gleichzeitig bietet er nationalen und europäischen Behörden ein Forum zum Erfahrungs- und Meinungsaustausch, bewertet die Maßnahmen nationaler Stellen und gibt Einschätzungen an die Europäische Kommission und den Rat ab. Damit besitzt der ESRB eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Finanzstabilität in Europa, bei der Koordinierung nationaler makroprudenzieller Maßnahmen und bei der Beurteilung grenzüberschreitender Effekte.

Generell ist die makroprudenzielle Politik in Europa, auch nach Einführung des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism: SSM*) im November 2014, vorwiegend eine Aufgabe der nationalen Behörden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die einzelnen Finanzsysteme spezifische Charakteristika aufweisen. Verwundbarkeiten der nationalen Finanzsysteme, die beispielsweise aus der gemeinsamen Geldpolitik im Euroraum resul-

tieren können, können so direkt angegangen werden. Zudem können makroprudenzielle Maßnahmen nationale Eingriffsrechte erfordern, für die es kein entsprechendes Mandat auf europäischer Ebene gibt.

Auf nationaler Ebene ist in Deutschland der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) das für makroprudenzielle Politik zuständige Gremium. Der Verantwortungsbereich des AFS umfasst, ebenso wie der des ESRB, den Bankensektor, den Versicherungssektor sowie Finanzmarktinfrastrukturen. Der AFS, dem jeweils drei stimmberechtigte Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen, der Deutschen Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie ein nicht stimmberechtigter Vertreter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung angehören, kann im Fall von Gefahren für die Finanzstabilität Warnungen und Empfehlungen, z.B. über den Einsatz makroprudenzieller Instrumente, an alle inländischen öffentlichen Stellen richten. Seine erste Empfehlung hat der AFS Ende Juni dieses Jahres veröffentlicht. Sie richtet sich an die Bundesregierung und empfiehlt die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für nationale makroprudenzielle Instrumente für den Wohnimmobilienmarkt.⁷ Diese Instrumente – u.a. die Höhe des mindestens einzubringenden Eigenkapitals oder eine Mindesttilgung – sollen im Falle einer kreditgetriebenen Überhitzung auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt prudenzielle Eingriffe ermöglichen.

Mit Einführung des SSM hat zudem die Europäische Zentralbank (EZB) makroprudenzielle Verantwortung übernommen.⁸ Sie besitzt das Recht, nationale Maßnahmen auf Grundlage der CRD IV und der CRR zwar zu verschärfen, nicht aber zu lockern. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ein Mitgliedsland des SSM eine notwendige makroprudenzielle Maßnahme nicht aus Rücksicht auf nationale wirtschaftspolitische Interessen unterlässt oder zu schwach dosiert. Der EZB fällt damit eine wichtige Rolle im makroprudenziellen Rahmenwerk zu, da die regulatorische Letzhargie eines Mitgliedstaats zu einem Aufbau systemischer Risiken führen kann, der die Stabilität des gesamten Finanzsystems in Europa bedrohen könnte.

Grundsätze für internationale Zusammenarbeit

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der jüngsten Finanzkrisen hat die makroprudenzielle Politik auf globaler Ebene und in Europa Fortschritte gemacht. Gleichwohl ist sie noch nicht am Ende ihres Weges angekommen. In welchem Maße makroprudenzielle Politik international koordiniert werden sollte und wie deren grenzüberschreitenden Wirkungen sind, sind noch weitgehend unbeantwortete Fragen. Eine stärkere internationale Kooperation kann sinnvoll sein, wenn so

⁶ Vgl. den vom ESRB bereitgestellten Überblick über national ergriffene Maßnahmen unter <https://www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html>.

⁷ Vgl. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2015/2015_06_30_afs.html.

⁸ Vgl. Art. 5 SSM Verordnung.

negative Ansteckungseffekte reduziert und Regulierungsarbitrage erschwert werden kann. Gegen eine stärkere Koordination kann hingegen sprechen, dass eine Festlegung einheitlicher Standards einem Wettbewerb der nationalen Regulierungssysteme entgegenstehen kann. Gleichwohl sollten nationale Maßnahmen zentralen Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit folgen. Im Folgenden werden einige Ansatzpunkte vorgestellt.

Rahmenwerk für Reziprozität

Ziel makroprudenzieller Maßnahmen sollte es sein, negative externe Effekte, die von Schieflagen einzelner Institute oder Verzerrungen in bestimmten Marktsegmenten resultieren und Auswirkungen auf die Stabilität des gesamten Finanzsystems haben, zu reduzieren. Möglichkeiten der regulatorischen Arbitrage – sei es durch Ausweichen auf andere Finanzprodukte oder durch das Ausweichen auf andere Märkte – kann die Effektivität dieser Maßnahmen begrenzen. Es können sogar negative Ansteckungseffekte ausgelöst werden, wenn Risiken verlagert werden. Ziel eines Rahmenwerks zur internationalen Koordination nationaler makroprudenzieller Maßnahmen sollte es daher sein, die Effektivität nationaler Maßnahmen sicherzustellen und negative grenzüberschreitender Implikationen zu reduzieren.

Hierbei sind grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden. Für Instrumente, die an bestimmten Risikopositionen ansetzen, ist eine reziproke Anwendung von Maßnahmen sinnvoll, um die Umgehung der Maßnahmen sowie das Ausnutzen von Wettbewerbsvorteilen zu unterbinden. Für das gleiche makroprudenzielle Risiko sollte dabei die gleiche makroprudenzielle Maßnahme gelten. Die makroprudenzielle Behandlung eines Risikos sollte allein vom Standort des Risikos an sich bestimmt werden und nicht vom Standort und von der Art des Finanzinstituts, das das jeweilige Risiko trägt. Bei Maßnahmen hingegen, die institutsspezifisch sind, wie beispielsweise Kapitalpuffer für systemrelevante Banken, besteht keine Notwendigkeit zur Reziprozität. Bei Maßnahmen, die nicht eindeutig einer der beiden Gruppen zugeordnet werden können, ist eine Ad-hoc-Einschätzung erforderlich, ob eine internationale Anerkennung der Maßnahme erforderlich ist, um deren Effektivität sicher zu stellen.

Bei der Ausgestaltung eines Rahmenwerks für die Koordination und Kommunikation makroprudenzieller Maßnahmen kommt dem ESRB eine wichtige Rolle zu. So könnte durch eine Empfehlung des ESRB ein Schritt in Richtung eines EU-weiten Rahmenwerks für Reziprozität und die Koordination makroprudenzieller Politik gemacht werden.

Standards für die Evaluierung

Bislang wurden wenige explizite Erfahrungen mit dem Einsatz makroprudenzieller Instrumente gemacht. Viele aufsichtliche

Maßnahmen, die in der Vergangenheit umgesetzt wurden, hatten nicht allein das Ziel, die Finanzstabilität zu beeinflussen. Viele dezidiert makroprudenzielle Instrumente wiederum wurden in sich entwickelnden Volkswirtschaften eingeführt, so dass die Übertragbarkeit der dortigen Erfahrungen auf andere Länder und Finanzsysteme nicht unmittelbar gegeben ist.

Diese Unsicherheit über die Wirkung makroprudenzieller Maßnahmen kann tendenziell zum Anlass genommen werden, zunächst weitere Analysen durchzuführen und weitere Daten zu sammeln. Eine solche Strategie des Abwartens birgt aber ebenso das Risiko, dass möglicherweise zu spät gehandelt wird (*inaction bias*). Nicht zuletzt aus diesem Grund ist es erforderlich, einen klaren Politikprozess zu definieren, der auch die systematische Evaluierung umfasst. Eine Ex-ante-Evaluierung kann dazu beitragen, diese Unsicherheit zu reduzieren. Hierbei können verschiedene Methoden zum Einsatz kommen, die von theoretischen Modellen über empirische Simulationen hin zu Laborexperimenten reichen. Bei Maßnahmen, die bereits eingeführt wurden, können deren Wirkung ex post abgeschätzt und mögliche Modifikationen der ursprünglichen Strategie vorgenommen werden. Elemente eines solchen Politikprozesses sind ausgehend von dem übergeordneten Ziel der makroprudenziellen Politik – der Erhöhung der Stabilität des Finanzsystems – die Festlegung geeigneter Indikatoren, Zwischenziele und letztlich makroprudenzieller Instrumente (vgl. Houben et al. 2012). Zwischenziele können beispielsweise das Volumen der Kredite relativ zum BIP oder die Risikotragfähigkeit von Intermediären oder Marktinfrastrukturen sein.

Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten wie auch der ESRB gesetzlich verpflichtet, bereits vor der Verabschiedung einer nationalen Maßnahme auf Grundlage des Artikels 458 CRR diese hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den gemeinsamen Markt in der EU zu bewerten. Die oben genannte Empfehlung des AFS zur Schaffung makroprudenzieller Instrumente im Immobilienbereich enthält eine entsprechende Klausel zur Durchführung einer Ex-post-Evaluierung für den Fall, dass die in der Empfehlung genannten Instrumente zum Einsatz kämen. Zur Operationalisierung makroprudenzieller Politik sind für Maßnahmen vorab konkrete Ziele zu definieren und adäquate Messgrößen zu bestimmen. Mittels der festgelegten Messgrößen soll sich ex ante die Notwendigkeit und konkrete Ausgestaltung, die zu erwartenden Folgen für die Finanz- und Realwirtschaft sowie ex post die Wirksamkeit eines Instrumenteneinsatzes einschätzen lassen. Grundsätzlich sollten unabhängige externe Stellen, die nicht in die Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen eingebunden waren, die Möglichkeit zu einer Evaluierung haben. Generelle Empfehlungen hierzu hat der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie abgegeben.⁹

⁹ Vgl. das Gutachten zur »Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik« vom September 2013, erhältlich unter: <http://www.bmwwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=600674.html>.

Verbesserung der Datengrundlage

Um die Stabilität des Finanzsystems, die Notwendigkeit und die Wirkung makroprudenzieller Maßnahmen einzuschätzen, ist eine gute Datenbasis unabdingbar. Aggregierte Daten zur Entwicklung und Struktur des Finanzsystems sind zwar öffentlich verfügbar, geben jedoch keinen ausreichenden Überblick über die Verteilung von Risiken im Finanzsystem und über Finanzmarktakteure hinweg. Mit granularen Informationen können das Ausmaß von Risiken eingeschätzt und mögliche Maßnahmen entsprechend ausgestaltet werden.

Verschiedene nationale und internationale Initiativen tragen dazu bei, Datenlücken zu reduzieren. Ein wichtiger Schritt zur Schließung bestehender Datenlücken wird die einheitliche Erfassung disaggregierter Daten auf europäischer Ebene sein. So ist aktuell die Einführung eines Kreditmeldewesens mit granularen statistischen Daten in Planung.¹⁰ Diese Daten würden auch für die Identifikation von Finanzstabilitätsrisiken sowie andere makroprudenzielle Analysen zur Verfügung stehen. Zudem gibt es im Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) eine Initiative, vorhandene Datenlücken zu minimieren (FSB Data Gaps Initiative¹¹). Schließlich trägt die Deutsche Bundesbank mit der Schaffung ihres Forschungsdatenzentrums sowie einer Datenbank für Mikrodaten (IMIDIAS) zu einer verbesserten Datenverfügbarkeit bei. Im Rahmen dieser Initiative werden Daten, darunter auch anonymisierte Mikrodaten, Forschern zu Analysezwecken zugänglich gemacht.¹²

Neben granularen Daten mit Hilfe derer Stabilitätsrisiken beurteilt werden können, sind Informationen über die jeweiligen Regulierungen erforderlich. Für die EU unterhält der ESRB eine zentrale Plattform für Informationen über den Einsatz makroprudenzieller Instrumente. Basierend auf den eingegangenen Notifizierungen veröffentlicht er regelmäßig eine aktuelle Liste der ergriffenen makroprudenziellen Maßnahmen in den EU Mitgliedstaaten.¹³ Der Internationale Währungsfonds arbeitet zudem an einer globalen Datenbank über den Einsatz makroprudenzieller Instrumente. Mittels einer Umfrage wurden von über 120 Ländern strukturiert Informationen über 18 makroprudenzielle Regulierungsmaßnahmen erhoben.¹⁴

Insgesamt können diese Initiativen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, Informationen und Analysen zur Finanz-

stabilität und zur Wirkungsweise makroprudenzieller Maßnahmen zu verbessern. Gleichzeitig ist die Finanzstabilität ein weitgehend neues Politikfeld, und es sind weitere Arbeiten erforderlich, um den methodischen Rahmen dieser Politik weiter zu entwickeln. Hierzu ist ein enger Dialog zwischen Politik und Wissenschaft erforderlich. So kann die wissenschaftliche Grundlage makroprudenzieller Politik verbessert und gleichzeitig institutionelles Wissen über die Strukturen dieser Politik vermittelt werden.

Literatur

Acemoglu, D., A. Malekian und A. Ozdaglar (2013), »Network Security and Contagion«, National Bureau of Economic Research Working Paper 19174.

Allen, F. und D. Gale (2000), »Financial Contagion«, *Journal of Political Economy* 108(1), 1–33.

BCBS (2010), *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, December, The Basel Committee on Banking Supervision, Basel.

Blum, J. und M. Hellwig (1995), »The Macroeconomic Implications of Capital Adequacy Requirements for Banks«, *European Economic Review* 39, 739–749.

Borio, C. (2003), »Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation?«, BIS Working Paper No.128.

Brunnermeier, M. und I. Schnabel (2015), »Bubbles and Central Banks: Historical Perspectives«, mimeo.

Cerutti, E., S. Claessens und L. Laeven (2015), »The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence«, IMF Working Paper WP/15/61.

Costinot, A., G. Lorenzoni und I. Werning (2012), »A Theory of Capital Controls as Dynamic Terms-of-Trade Manipulation«, *Journal of Political Economy* 122(1), 77–128.

De Nicola, G., G. Favara und L. Ratnovski (2012), »Externalities and Macro-Prudential Policy«, IMF Staff Discussion Note SDN/12/05.

Farhi, E. und I. Werning (2012), »Dealing with the Trilemma: Optimal Capital Controls with Fixed Exchange Rates«, NBER Working Paper No. 18199.

Galati, G. und R. Moessner (2014), »What Do We Know about the Effects of Macroprudential Policy?«, DNB Working Paper No. 440, September.

Guerrieri, L. und M. Iacoviello (2014), »Collateral Constraints and Macroeconomic Asymmetries«, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers Number 1082, June 2013, Revised: July 2014.

Hellwig, M. (1998), »Banks, Markets, and the Allocation of Risks in an Economy«, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154, 328–345.

Houben, A., R. van der Molen und P. Wierts (2012), »Making Macroprudential Policy Operational«, *Revue de Stabilité Financière*, 13–25.

Iacoviello, M. (2005), »House Prices, Borrowing Constraints, and Monetary Policy in the Business Cycle«, *American Economic Review* 95(3), 739–764.

Jeanne, O. (2014), »Macroprudential Policies in a Global Perspective«, NBER Working Paper No. 19967.

Jeanne, O. und A. Korinek (2010a), »Excessive Volatility in Capital Flows: A Pigouvian Taxation Approach«, *American Economic Review* 100(2), 403–407.

Jeanne, O. und A. Korinek (2010b), »Managing Credit Booms and Busts: A Pigouvian Taxation Approach«, NBER Working Paper 16899.

¹⁰ Vgl. <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Service/Meldewesen/Bankenstatistik/AnaCredit/AnaCredit.html>.

¹¹ Vgl. <http://www.financialstabilityboard.org/what-we-do/policy-development/additional-policy-areas/addressing-data-gaps/>.

¹² Vgl. <http://www.bis.org/ifc/events/7ifc-tf-report-datasharing.pdf>.

¹³ Vgl. <https://www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html>.

¹⁴ Bislang stehen diese Daten allein den beteiligten Institutionen, nicht aber der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung. Cerutti et al. (2015) nutzen in ihrem Papier u.a. Informationen aus diesem Datenset und geben einen Überblick über die Daten sowie den zugrundeliegenden Fragebogen.

Junge, G. und P. Kugler (2013), »Quantifying the Impact of Higher Capital Requirements on the Swiss Economy«, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 149(3), 313–356.

Korinek, A. und D. Sandri (2014), »Capital Controls or Macroprudential Regulation?«, NBER Working Paper No. 20805.

Laeven, L. und F. Valencia (2012), »Systemic Banking Crises Database: An Update«, IMF Working Paper WP/12/163.

Miles, D., J. Yang und G. Marcheggiano (2012), »Optimal Bank Capital«, *The Economic Journal* 123, 1–37.

Ostry, J., A. Ghosh, K. Habermeier, L. Laeven, M. Chamon, M. Qureshi und A. Kokenyne (2011), »Managing Capital Inflows: What Tools to Use?«, IMF Staff Discussion Note SDN/11/06.

Perotti, E. und J. Suarez (2011), »A Pigovian Approach to Liquidity Regulation«, *International Journal of Central Banking* 7(4), 3–41.

Shin, H.S. (2010), »Non-Core Liabilities Tax as a Tool for Prudential Regulation«, *Policy Memo*, Princeton University, Princeton.

Stein, J.C. (2012), »Monetary Policy as Financial Stability Regulation«, *The Quarterly Journal of Economics* 127(1), 57–95.

Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015

29

Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler, Laura Oestreich und Katharina Werner*

In diesem Jahr hat das ifo Bildungsbarometer zum zweiten Mal die deutsche Bevölkerung nach ihrer Meinung zu bildungspolitischen Themen befragt. Quer durch die Bildungsphasen zeigt sich dabei eine erstaunliche Reformbereitschaft. Zehn Themen, bei denen es klare absolute Mehrheiten für Veränderungen gibt: 1. Statt Gebührenpflicht sollten alle Kinder ab vier Jahren kostenfrei in den Kindergarten gehen können – vom Staat durch Steuergelder finanziert. 2. Verbindliche Qualitätsstandards sollten die Ausbildung von ErzieherInnen und die Gruppengröße in Kindergärten bundesweit einheitlich regeln. 3. Ein Betreuungsgeld sollte es nicht geben. 4. Eltern sollten die Grundschule für ihr Kind frei wählen können, ohne Sprengelpflicht. 5. Deutschland sollte zu einem Ganztagschulsystem wechseln, in dem alle Kinder bis 15 oder 16 Uhr (nicht aber bis 17 Uhr) in der Schule sind. 6. In bestimmten Jahrgangsstufen – z.B. in der 3., 7. und 10. Klasse – sollte es deutschlandweit einheitliche Vergleichstests in Deutsch und Mathematik geben, die bei allen SchülerInnen in die Schulnote einfließen. 7. Bei allen Schulabschlüssen – Hauptschulabschluss, Realschulabschluss und Abitur – sollten deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden. 8. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern sollte auch im Schulbereich aufgehoben werden. 9. Der Staat sollte einen Teil der Ausbildungskosten von Betrieben übernehmen, die solchen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten, die ein Jahr lang erfolglos gesucht haben. 10. Studierende sollten einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren tragen, die erst nach dem Abschluss des Studiums und ab einem gewissen Jahreseinkommen erhoben werden. Dies sind einige der Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015.

All diese Veränderungen wären grundlegende Reformen des derzeitigen Bildungssystems, die von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung getragen würden. Eine überwältigende Mehrheit der Deutschen findet auch, dass die Gehälter von ErzieherInnen in frühkindlichen Einrichtungen steigen sollten. Der Großteil meint außerdem, dass die Schulnoten am Ende der Grundschulzeit entscheiden sollten, auf welche weiterführende Schulart (z.B. Realschule oder Gymnasium) ein Kind geht – im Gegensatz zur Praxis vieler Bundesländer, wo dies mittlerweile dem Elternwillen überlassen wird.

Gleichzeitig gibt es aber auch Bereiche, in denen die Mehrheit der Bevölkerung für bestehende Regelungen ist. So müssen nach Ansicht der Bevölkerungsmehrheit

ErzieherInnen kein Hochschulstudium absolviert haben. Die Bevölkerung findet auch, dass die derzeitige Anzahl der in Regelschulen unterrichteten SchülerInnen mit Behinderung in der richtigen Größenordnung liegt. Gleiches gilt für die Anzahl der Schulabsolventen, die das Abitur ablegen, ebenso wie für die Anzahl der Personen mit abgeschlossener Lehre, die später ein Studium aufnehmen. Auch die Einführung elternunabhängiger BAföG-Leistungen sieht die Mehrheit nicht als erforderlich an.

All dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass die angesprochenen Reformen das Bildungssystem verbessern würden. Dies wird in der vorliegenden Studie nicht untersucht. Das Erkenntnisinteresse, das dem ifo Bildungsbarometer zugrunde liegt, besteht stattdessen darin, in welchen Bereichen und unter welchen Umständen politische Mehrheiten für Bildungsreformen gegeben wären. In diesem Sinne zeigen die angesprochenen Ergebnisse Bereiche auf, in denen politische Reformen auf öffentliche Akzeptanz treffen und umsetzbar sein dürften.

Das ifo Bildungsbarometer 2015

Das ifo Bildungsbarometer ist eine repräsentative Befragung der erwachsenen

* Der Artikel ist im Rahmen des im ifo Zentrum für Bildungsökonomik bearbeiteten SAW-Projekts »Die politische Ökonomie der Bildungspolitik: Erkenntnisse aus einer Meinungsumfrage« entstanden. Wir danken der Leibniz-Gemeinschaft für die finanzielle Unterstützung im Leibniz-Wettbewerb (SAW-2014-ifo-2), Guido Schwerdt für die Unterstützung von Antrag und Projekt, den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats des Projekts – Marius Busemeyer, Olaf Köller, Kerstin Martens, Beatrice Rammstedt und Stefan Wolter –, Natalja Menold und den KollegInnen im ifo Zentrum für Bildungsökonomik für Anmerkungen zum Fragebogen sowie TNS Infratest – insbesondere Sabine Geiss und Thomas Gensicke – für die hervorragende Zusammenarbeit bei der Durchführung der Meinungsumfrage.

Kasten 1 Methodik der Befragung

Die Befragung für das zweite ifo Bildungsbarometer wurde im Mai 2015 von TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt. Im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren wurden 4 203 Personen befragt. Die Ziehung der Stichprobe erfolgte in zwei Teilen: Die Bevölkerung mit privater Internetnutzung (80%) wurde mit Hilfe eines Online-Fragebogens in einem Online-Panel befragt. Die Bevölkerung ohne private Internetnutzung (20%) wurde im Rahmen einer persönlichen Befragung in der Wohnung der Befragten gebeten, den Fragebogen auf einem zur Verfügung gestellten Gerät elektronisch – auf Wunsch mit Unterstützung des Interviewers – auszufüllen.

Um eine repräsentative Darstellung der Meinungen von Eltern schulpflichtiger Kinder zu ermöglichen, wurden über die repräsentative Grundstichprobe hinaus zusätzlich 1 042 Eltern von Kindern im Alter von sechs bis 15 Jahren befragt. So enthält die Gesamtstichprobe insgesamt 1 744 Eltern von Kindern in dieser Altersgruppe. Um insgesamt die Repräsentativität der Ergebnisse für die deutsche Bevölkerung sicherzustellen, wurden die Beobachtungen anhand der amtlichen Statistik nach Elternstatus, Alter, Geschlecht, Bundesland, Schulabschluss und Gemeindegrößenklasse gewichtet.

Eine methodische Besonderheit der Befragung besteht darin, dass die Befragten bei einigen Fragen per Zufall auf zwei oder drei unterschiedliche Teilgruppen aufgeteilt wurden. Diese Teilgruppen erhielten die Frage dann jeweils in einer anderen Version, z.B. mit und ohne Bereitstellung von Informationen über tatsächliche Ausgabenlevels wie in Abbildung 14. Darüber hinaus war es in diesem Jahr möglich, den Befragten regionalspezifische Informationen auf Ebene der Bundesländer oder der Landkreise bzw. kreisfreien Städte zukommen zu lassen.

Wie sicher von einer repräsentativen Umfrage auf die Gesamtbevölkerung geschlossen werden kann, lässt sich anhand von statistischen Wahrscheinlichkeiten angeben. Da der Stichprobenumfang in der vorliegenden Studie vergleichsweise groß ist, liegt der Fehlerbereich für Fragen, die allen Befragten gestellt wurden, nur zwischen rund 1 und 1,5 Prozentpunkten. Das heißt, wenn z.B. 50% der Befragten einer Frage zustimmen, liegt der wahre Wert der Zustimmung in der Gesamtbevölkerung mit 95%iger Wahrscheinlichkeit zwischen 48,5% und 51,5%. Bei der Betrachtung von Teilgruppen mit geringeren Fallzahlen ist der Fehlerbereich etwas größer – beispielsweise 2–3 Prozentpunkte bei Fragen, die von einer zufälligen Teilgruppe von gut 1 400 Befragten beantwortet werden.

Personen, die zu einer Frage keine Angabe machen, werden in der vorliegenden Auswertung nicht berücksichtigt. Dieser Anteil der Personen ohne Angabe ist bei allen Meinungsfragen des ifo Bildungsbarometers sehr klein. Im Durchschnitt liegt er bei unter 1%, und lediglich bei zwei Fragen übersteigt er 2,5%: Die Fragen im unteren Teil von Abbildung 18 (Online-Video-Vorlesungen) und Abbildung 19 (Finanzierung allgemeinbildender Schulen) haben 3,5% bzw. 3,9% der Befragten nicht beantwortet.

Um die Ergebnisse übersichtlich zu präsentieren, sind in den Abbildungen bei Zustimmungsfragen die Antwortkategorien in der Reihenfolge »sehr dafür«, »eher dafür«, »weder dafür noch dagegen«, »eher dagegen« und »sehr dagegen« angegeben. Im Fragebogen wurde jedoch die Kategorie »weder dafür noch dagegen« stets als letzte Antwortmöglichkeit der Liste präsentiert.

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.

Bevölkerung in Deutschland, die die Meinungen der deutschen Wahlbevölkerung zu wichtigen bildungspolitischen Themen abbildet. Erstmals wurde es im letzten Jahr erhoben (vgl. Wößmann et al. 2014).¹ Im vorliegenden Beitrag berichten wir über das zweite ifo Bildungsbarometer, das im Mai 2015 über 4 000 Personen befragt hat. Diese Befragten stellen eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren dar (siehe Kasten 1 für methodische Details). Neben einigen aus dem Vorjahr aufgegriffenen Themen stellt das ifo Bildungsbarometer 2015 viele Fragen zu neuen Themengebieten, um ein breites Bild der bildungspolitischen Meinung zu erlangen.

Das ifo Bildungsbarometer ist Teil eines Forschungsprojektes zur politischen Ökonomie der Bildungspolitik, das untersuchen möchte, inwieweit das Zusammenspiel politischer Kräfte mit öffentlichen Meinungen ein wichtiger Grund für die Diskrepanz zwischen politischem Bewusstsein und tatsächlichem Handeln ist.

Um darüber hinaus untersuchen zu können, was die öffentliche Meinung zur Bildungspolitik beeinflusst, weist das ifo

Bildungsbarometer an einigen Stellen eine methodische Besonderheit auf: Bei einigen Fragen stellen wir jeweils einem zufällig ausgewählten Teil der Befragten bestimmte Informationen zur Verfügung, bevor sie dieselbe Frage beantworten wie der andere Teil der Befragten, der diese Informationen nicht erhalten hat. Aufgrund der zufälligen Aufteilung lassen sich so Aussagen darüber machen, wie die deutsche Bevölkerung mit und ohne Bereitstellung dieser Informationen zu der jeweiligen Frage steht. So lässt sich untersuchen, ob und in welchem Ausmaß sich die angegebene Meinung durch die Bereitstellung der Information verändert. Die Erkenntnisse können auch der Politik helfen, indem sie aufzeigen, welche Informationen der Wählerschaft möglicherweise bereitgestellt werden müssten, um die öffentliche Akzeptanz von Bildungsreformen und damit die Chancen zur Umsetzung förderlicher Maßnahmen zu erhöhen.

In diesem Jahr bestand ein besonderes Interesse an drei zusätzlichen Forschungsgegenständen, über die wir am Ende des Beitrags berichten. Erstens vergleichen wir die bildungspolitischen Meinungen von Eltern junger Kinder mit denen der restlichen Bevölkerung. Dazu bestand eine Besonderheit der Vorgehensweise beim ifo Bildungsbarometer 2015 darin, die Gruppe der Eltern von Kindern im Alter von sechs bis 15 Jahren in der Befragung so zu erhöhen, dass auch für diese Gruppe repräsentative Aussagen möglich sind. So konnten in diesem Jahr 1 744 Eltern von Kindern

¹ Die Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2014 finden Sie unter www.ifo.de/ifo-bildungsbarometer. Das Projekt beinhaltet auch eine Kooperation mit Kollegen des Program of Education Policy and Governance (PEPG) der Harvard Universität, die einen Teil der Fragen in vergleichbarer Form auch in den USA gestellt haben (vgl. Henderson et al. 2015), sowie der Universität Bern.

im schulpflichtigen Alter befragt werden, im letzten Jahr waren es nur 524. Im Folgenden berichten wir zunächst die Ergebnisse für die Gesamtbevölkerung (wobei Gewichtungsfaktoren verwendet werden, die sicherstellen, dass Eltern in der Auswertung nicht überrepräsentiert sind), bevor wir am Ende auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Eltern und der restlichen Bevölkerung eingehen.

Zweitens sind wir daran interessiert, inwiefern Parteipositionen zu bestimmten Themen die Meinungen von Befragten mit unterschiedlichen Parteipräferenzen beeinflussen. Dazu wurden bei drei Fragen zufällig ausgewählte Teilgruppen über die Positionen der sechs größten Parteien in Deutschland zu dem jeweiligen Thema informiert.

Drittens untersuchen wir in diesem Jahr, ob es die Meinungen der Befragten in besonderer Weise beeinflusst, wenn sie darüber informiert werden, wie die Lage in ihrer jeweiligen Gegend ist. Deshalb bestand eine weitere Besonderheit des ifo Bildungsbarometers 2015 darin, dass den Befragten bei einigen Fragen regionalspezifische Informationen – zum Teil auf Ebene der Bundesländer, zum Teil auf Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte – bereitgestellt wurden, so z.B. über den Anteil der bei der Einschulung zurückgestellten Kinder oder über den Anteil der Schulabsolventen, die das Abitur abgelegt haben.

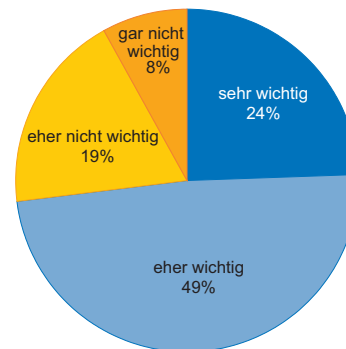
Wie wichtig sind bildungspolitische Themen für Wahlentscheidungen?

Eine zentrale Motivation, die bildungspolitischen Meinungen der erwachsenen Bevölkerung zu erheben, besteht darin, dass Politiker diese berücksichtigen müssen, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Aus politikökonomischer Sicht ist es also interessant zu wissen, ob bildungspolitische Themen die Wahlentscheidungen der Bevölkerung beeinflussen. Deshalb haben wir unsere repräsentative Stichprobe der deutschen Wahlbevölkerung gefragt, wie wichtig bildungspolitische Themen für sie bei Landtagswahlen sind, weil in Deutschland die meisten bildungspolitischen Themen bei den Bundesländern angesiedelt sind.

Fast drei Viertel (73%) der Befragten geben an, dass das Thema Schul- und Bildungspolitik für ihre persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen (sehr oder eher) wichtig ist, ein knappes Viertel (24%) hält es sogar für sehr wichtig (vgl. Abb. 1). Die Zustimmung steigt auf 76% unter denjenigen Befragten, die angeben, immer oder meistens wählen zu gehen. Für Personen, die nie, selten oder nur manchmal

Abb. 1

Wie wichtig ist Bildungspolitik für die Wahlentscheidung der Deutschen? Bei Landtagswahlen spielt Schul- und Bildungspolitik eine wichtige Rolle



Frage:

Wie wichtig ist das Thema Schul- und Bildungspolitik für Ihre persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

ihre Stimme abgeben, ist der Wert mit 63% deutlich geringer. Unter den Eltern von Kindern im schulpflichtigen Alter sind es gar 83%, bei denen bildungspolitische Themen für die Landtagswahlentscheidung wichtig sind. Insofern dürfte den Meinungen der Bevölkerung zu den verschiedenen bildungspolitischen Themen im politischen Prozess also durchaus Bedeutung zukommen.

Im Folgenden berichten wir die Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015 zur Meinung der deutschen Bevölkerung über bildungspolitische Themen von der frühkindlichen Bildung über die Schulbildung hin zu Berufsausbildung, Studium und Weiterbildung sowie zu einigen Aspekten, die die Bildungsphasen übergreifen. Am Ende des Beitrags gehen wir noch auf die Meinung von Eltern sowie die Effekte von Informationen über Parteipositionen und der Bereitstellung von Regionalinformationen ein.

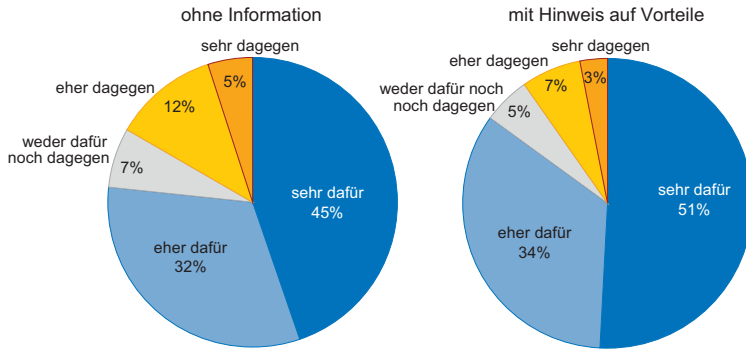
Frühkindliche Bildung

In Deutschland sind frühkindliche Einrichtungen wie Krippen, Kindertagesstätten und Kindergärten mittlerweile fester Bestandteil des Bildungssystems. Eltern, die sich dafür entscheiden, dass ihre Kinder vor der Schule eine frühkindliche Einrichtung besuchen, müssen jedoch derzeit in der Regel einen Teil der Kosten durch Gebühren selbst tragen. Eine deutliche Mehrheit der deutschen Bevölkerung würde dies gerne ändern. Insgesamt sind 77% (sehr oder eher) dafür, dass der Staat die Kindergartengebühren aus Steuergeldern finanziert, damit alle Kinder ab dem Alter von vier Jahren kostenfrei in den Kindergarten gehen können (vgl. Abb. 2). Nur 17% sind (sehr oder eher) dagegen. Dies bestätigt die Ergebnisse des ersten ifo Bildungsbarometers, dass sich eine deutliche Mehrheit der Deutschen für eine grundlegende Reform der Finanzierung von Kindergartenplätzen aus-

Abb. 2

Sollte der Kindergarten kostenfrei sein?

Deutliche Zustimmung zu Steuerfinanzierung – besonders bei Hinweis auf Vorteile für Kinder



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

ohne Information [mit Hinweis auf Vorteile^{a)} [Zahlreiche Studien zeigen, dass sich Bildungsausgaben besonders im frühkindlichen Bereich positiv auf spätere Bildung, Sozialverhalten und Einkommen von Kindern auswirken.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Kindergartengebühren durch Steuergelder vom Staat übernommen werden, damit alle Kinder ab dem Alter von 4 Jahren kostenfrei in den Kindergarten gehen können?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde diese Frage mit zusätzlichem Hinweis auf Vorteile gerade bei Kindern aus benachteiligten Verhältnissen gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version „mit Hinweis auf Vorteile“ unterscheidet, wurden die Ergebnisse der beiden Fragen zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

spricht – auch bei Hinweis auf die Notwendigkeit der Verwendung von Steuergeldern.

Eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien zeigt, dass Investitionen in die frühkindliche Bildung besonders wirksam sind (vgl. etwa Cunha et al. 2006). Zum einen haben sie einen größeren positiven Effekt auf späteren Bildungsstand, Sozialverhalten und Einkommen der Kinder als Investitionen in späteren Bildungsphasen. Zum anderen erhöht frühkindliche Förderung die Bildungsgerechtigkeit, da besonders Kinder aus benachteiligten Verhältnissen von frühkindlicher Bildung profitieren. Zwei Teilgruppen der Befragten haben wir auf jeweils einen dieser Vorteile hingewiesen. In diesen Teilgruppen liegt der Anteil der Zustimmung zu einem kostenfreien Kindergarten mit 85% sogar noch höher.

Eine weitere zentrale Debatte im Bereich der frühkindlichen Bildungseinrichtungen betrifft die Gehälter der ErzieherInnen. Nachdem Gewerkschaften und Kommunen im Kita-Tarifstreit keine Einigung erzielen konnten, kam es Anfang Mai 2015 zu einem mehrwöchigen Streik der ErzieherInnen. Der Großteil der Befragten unterstützt die Forderungen der ErzieherInnen nach höheren Gehältern:

79% der Deutschen sind der Meinung, dass die Gehälter der ErzieherInnen steigen sollten (vgl. Abb. 3). Nur 20% sind dafür, dass die Gehälter in etwa unverändert bleiben sollten. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als sich im ersten ifo Bildungsbarometer in einer vergleichbaren Frage nur 29% für eine Erhöhung der Lehrergehälter ausgesprochen hatten.

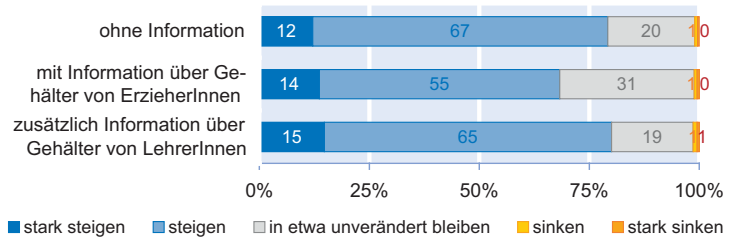
Eine Teilgruppe der Befragten wurde darüber informiert, dass vollzeitbeschäftigte ErzieherInnen derzeit etwa 1 575 Euro netto im Monat verdienen (Datenquelle: Berechnung anhand des Mikrozensus 2012). In dieser Teilgruppe sinkt der Anteil derer, die steigende Gehälter für ErzieherInnen befürworten, auf 69%. In einer weiteren Teilgruppe, die zusätzlich den Hinweis erhielt, dass das durchschnittliche Nettogehalt von LehrerInnen bei rund 2 750 Euro liegt, finden höhere Gehälter der ErzieherInnen jedoch erneut eine Zustimmung von 80%.

In der Debatte über die Gehälter rückt häufig auch die Ausbildung der ErzieherInnen in den Fokus. In Deutschland benötigen ErzieherInnen in frühkindlichen Einrichtungen derzeit kein Hochschulstudium. Die Mehrheit der Deutschen unterstützt diese Regelung: 55% sind (sehr oder eher) dagegen, dass ErzieherInnen ein solches Studium absolvieren müssen (vgl. Abb. 4). Dieses

Abb. 3

Sollten die Gehälter von ErzieherInnen steigen?

Deutsche Mehrheit für höhere Gehälter



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

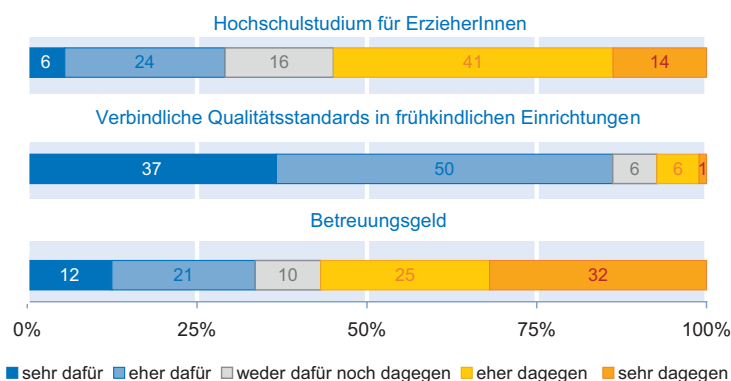
ohne Information Was meinen Sie, sollten die Gehälter von Erzieherinnen und Erziehern in frühkindlichen Einrichtungen (wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderkrippen) in Deutschland steigen, sinken oder unverändert bleiben?

mit Information über Gehälter [zusätzlich Information über Gehälter von LehrerInnen] (Die Frage „ohne Information“ wurde um folgenden Hinweis ergänzt:) In Deutschland verdienen vollzeitbeschäftigte Erzieherinnen und Erzieher in frühkindlichen Einrichtungen (wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderkrippen) im Durchschnitt rund 1 575 Euro netto im Monat [, während vollzeitbeschäftigte Lehrerinnen und Lehrer rund 2 750 Euro netto im Monat verdienen].

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 4
Was meinen die Deutschen zu Themen der frühkindlichen Bildung?

Mehrheit für bundesweite Standards, jedoch gegen verpflichtendes Hochschulstudium der ErzieherInnen und gegen Betreuungsgeld



■ sehr dafür ■ eher dafür ■ weder dafür noch dagegen ■ eher dagegen ■ sehr dagegen

Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Hochschulstudium für ErzieherInnen^{a)} Sind Sie dafür oder dagegen, dass Erzieherinnen und Erzieher in frühkindlichen Einrichtungen (wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderkrippen) ein Hochschulstudium absolviert haben müssen?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Verbindliche Qualitätsstandards in frühkindlichen Einrichtungen Sind Sie dafür oder dagegen, dass verbindliche Qualitätsstandards für frühkindliche Einrichtungen (wie Kindergärten, Kindertagesstätten oder Kinderkrippen) eingeführt werden, die Standards beispielsweise für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern und die Gruppengröße bundesweit einheitlich regeln?

Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Betreuungsgeld Der Staat zahlt Eltern, die ihre Kinder im Alter von 2 bis 3 Jahren nicht bei einer Krippe oder Kindertagesstätte anmelden, sondern privat betreuen, zusätzlich zum Kindergeld ein Betreuungsgeld. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Eltern zusätzlich zum Kindergeld ein Betreuungsgeld erhalten?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis darauf gestellt, dass in Deutschland GrundschullehrerInnen ein Hochschulstudium benötigen, ErzieherInnen in frühkindlichen Einrichtungen dagegen nicht. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Ergebnis ändert sich nicht in der Teilgruppe der Befragten, die darauf hingewiesen wird, dass ein Hochschulstudium für Grundschullehrkräfte verpflichtend ist.

Die Sicherung der Qualität von frühkindlichen Einrichtungen ist für die Deutschen ein wichtiges Thema. So sind 86% (sehr oder eher) für die Einführung von verbindlichen Qualitätsstandards, die beispielsweise die Ausbildung von ErzieherInnen und die Gruppengröße bundesweit einheitlich regeln. Lediglich 7% sind (sehr oder eher) dagegen.

Familien, die ihre Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren nicht in einer Krippe oder Kindertagesstätte anmelden, konnten zum Zeitpunkt der Befragung vom Staat finanzielle Unterstützung durch das Betreuungsgeld beantragen. Während im ersten ifo Bildungsbarometer schon eine knappe

Mehrheit der Befragten (51%) (sehr oder eher) gegen das Betreuungsgeld war, fällt die Ablehnung in der diesjährigen Befragung mit 57% noch deutlicher aus. Lediglich 34% sind (sehr oder eher) für die Beibehaltung dieser Förderung. Nach Abschluss der Befragung, am 21. Juli 2015, hat das Bundesverfassungsgericht die rechtliche Grundlage des Betreuungsgeldes als verfassungswidrig eingestuft. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die deutsche Bevölkerung mehrheitlich nicht hinter einer verfassungskonformen Neugestaltung und Wiedereinführung des Betreuungsgeldes stehen würde.

Schulen

Im Schulbereich hat das ifo Bildungsbarometer die Meinungen der Bevölkerung zu Aufgaben und Struktur des Schulsystems, Prüfungen, allgemeiner Bewertung der Schulen und Bildungsausgaben erfragt.

Aufgaben des Schulsystems

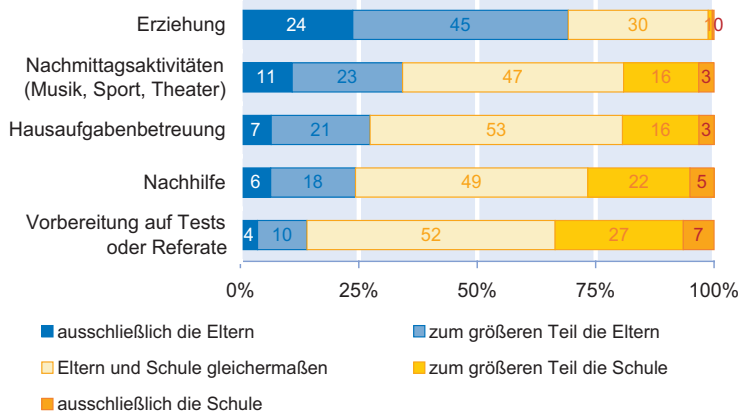
Ein wichtiges Element der Schulpolitik ist die Definition der Ziele und Aufgaben der Schulen. In der öffentlichen Debatte geht es dabei oft um die Frage, welche Aufgaben die Schule zusätzlich zur Wissensvermittlung im Unterricht übernehmen sollte. Wir haben daher die deutsche Bevölkerung befragt, wer ihrer Meinung nach bei Grundschulkindern für verschiedene Aufgaben jenseits des regulären Unterrichts verantwortlich sein sollte – die Eltern oder die Schule. Die überwiegende Mehrheit der deutschen Bevölkerung (69%) meint, dass die Erziehung ausschließlich

oder zum größeren Teil den Eltern obliegen sollte (vgl. Abb. 5). Im Gegensatz dazu findet etwa die Hälfte der Bevölkerung, dass für die Organisation von Nachmittagsaktivitäten (wie Musik, Sport oder Theater), Hausaufgabenbetreuung, Nachhilfe und Vorbereitung auf Tests Eltern und Schule gleichermaßen zuständig sein sollten. Dabei werden die Organisation von Nachmittagsaktivitäten und Betreuung bei den Hausaufgaben vergleichsweise häufiger als eine Aufgabe der Eltern angesehen, wohingegen Nachhilfe und Vorbereitung auf Tests mehr dem Aufgabenbereich der Schulen zugeordnet werden.

Als Nächstes haben wir erfragt, wie wichtig den Deutschen die verschiedenen Kompetenzen sind, die im Unterricht vermittelt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass alle abgefragten Kompetenzen – beispielsweise Lesen, Schreiben und Rech-

Abb. 5

Wie sollten Aufgaben zwischen Eltern und Schule verteilt sein?
 Erziehung in der Verantwortung der Eltern, für vieles andere sehen die Deutschen beide in der Pflicht



Frage:

Es wird diskutiert, welche Aufgaben Schulen neben der Wissensvermittlung im Unterricht übernehmen sollen. Was meinen Sie, wer sollte für die folgenden Aufgaben während der Grundschulzeit verantwortlich sein und ihre Organisation übernehmen?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

nen, aber auch Kenntnisse in den Naturwissenschaften, Wirtschaft und Musik – jeweils von der Mehrheit der deutschen Bevölkerung als (sehr oder eher) wichtig für die Zukunft von SchülerInnen eingeschätzt werden (vgl. Abb. 6). Am wichtigsten sind den Deutschen dabei Kompetenzen in den Bereichen Lesen und Schreiben: 79% erachten diese für sehr wichtig. Mathematische, computerbezogene und Fremdsprachenkompetenzen finden zwischen 56% und 52% der Befragten sehr wichtig. Für jeweils etwa ein Drittel (zwischen 33% und 28%) sind naturwissenschaftliche, wirtschaftliche sowie politische, gesellschaftliche und geschichtliche Kompetenzen sehr wichtig. Sportliche sowie musische und künstlerische Kompetenzen werden hingegen nur von 18% bzw. 15% der Befragten für sehr wichtig für die Zukunft der SchülerInnen gehalten. Für 34% bzw. 41% der Bevölkerung sind diese beiden Kompetenzfelder (eher oder gar) nicht wichtig.

Die rasante Entwicklung der Computertechnik hat den Alltag vieler Menschen verändert. Ein häufiges Diskussionsthema ist daher, ob Schulen bei der Wissensvermittlung auch verstärkt neue Technologien verwenden sollten. Befragt nach dem Anteil der Unterrichtszeit in weiterführenden Schulen, den SchülerInnen dazu nutzen sollten, sich den Unter-

richtsstoff selbständig am Computer zu erarbeiten, sprechen sich 16% der Befragten für mindestens die Hälfte der Unterrichtszeit aus (vgl. Abb. 7). Mehr als die Hälfte der Deutschen (52%) hält jedoch einen maximalen Anteil von 20% der Unterrichtszeit für angemessen. Lediglich 8% der deutschen Bevölkerung finden, dass gar keine Unterrichtszeit für eigenständige Computerarbeit verwendet werden sollte.

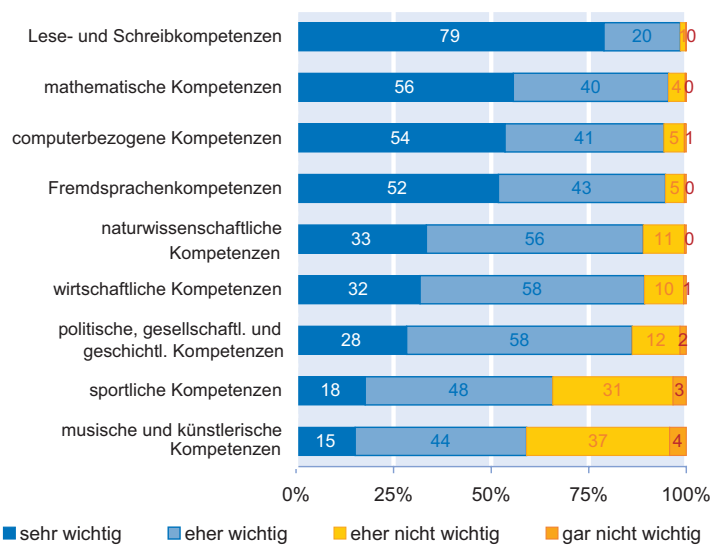
Eine Teilgruppe der Befragten wurde darüber informiert, dass Deutschland laut einer Studie im internationalen Vergleich von 21 Ländern in der Computernutzung von Achtklässlern einen der letzten Plätze einnimmt (Datenquelle: Bos et al. 2014). Dies steigert den Wunsch nach selbständiger Arbeit am Computer im Unterricht. In der Teilgruppe, die diesen Hinweis erhielt, finden 28%, dass die Hälfte oder mehr der Unterrichtszeit für selbständige Computerarbeit verwendet werden sollte, und nur 36% wünschen sich einen Anteil von höchstens 20%. In einer weiteren Teilgruppe, die darüber informiert

wurde, dass deutsche Achtklässler beim Umgang mit neuen Medien, etwa der Recherche zu Sachthemen im Internet, im internationalen Vergleich nur mittelmäßig abschneiden,

Abb. 6

Wie wichtig sind welche Kompetenzen für die Zukunft der SchülerInnen?

Viele Kompetenzen werden als wichtig erachtet, ganz besonders die Grundlagen Lesen und Schreiben



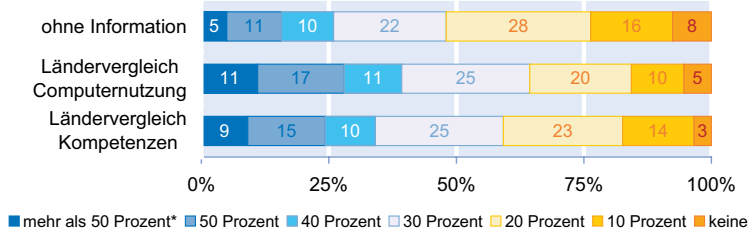
Frage:

Wie wichtig sind die folgenden Kompetenzen Ihrer Meinung nach für die Zukunft von Schülerinnen und Schülern?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 7
Wie viel Unterrichtszeit sollten SchülerInnen am Computer verbringen?

Zustimmung steigt bei Hinweis auf internationalen Vergleich



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

ohne Information Welcher Anteil der Unterrichtszeit in weiterführenden Schulen (zum Beispiel Realschulen oder Gymnasien) sollte in etwa dafür verwendet werden, dass Schülerinnen und Schüler sich den Unterrichtsstoff selbständig am Computer erarbeiten?

Ländervergleich Computernutzung

(Die Frage „ohne Information“ wurde um folgenden Hinweis ergänzt:) In einer aktuellen Studie, die die Häufigkeit der Computernutzung von Achtklässlern im Unterricht in 21 Ländern vergleicht, nimmt Deutschland einen der letzten Plätze ein.

Ländervergleich Kompetenzen

(Die Frage „ohne Information“ wurde um folgenden Hinweis ergänzt:) Eine aktuelle Studie zeigt, dass deutsche Achtklässler beim Umgang mit neuen Medien, etwa der Recherche zu Sachthemen im Internet, im internationalen Vergleich nur mittelmäßig abschneiden.

* Die den Befragten zur Verfügung stehenden Antwortkategorien 60 Prozent, 70 Prozent, 80 Prozent, 90 Prozent und 100 Prozent wurden hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

ist die Präferenz für Computernutzung im Unterricht ebenfalls stärker ausgeprägt als in der Teilgruppe ohne Information. In dieser Teilgruppe sprechen sich 24% der Befragten für einen Anteil von mindestens der Hälfte der Unterrichtszeit aus und 41% für einen Anteil von höchstens 20%.

Entscheidungen im Grundschulbereich

Neben der Frage nach den Zielen und Aufgaben des Schulsystems befragt das ifo Bildungsbarometer auch, welche Struktur das Schulsystem nach Meinung der Deutschen haben sollte. Wir beginnen mit einigen Fragen danach, wer im Grundschulbereich bestimmte Entscheidungen treffen sollte.

Derzeit beginnt die Schulpflicht in Deutschland mit der Grundschule. Aufgrund der sogenannten Sprengelpflicht entscheidet in den meisten Bundesländern der Wohnort der Familie, welche Grundschule ein Kind besucht. Eltern können sich in der Regel nicht frei für eine Grundschule ihrer Wahl entscheiden. Eine deutliche Mehrheit der Deutschen spricht sich gegen diese Regelung aus: 64% sind (sehr oder eher) dafür, dass Eltern die Grundschule für ihre Kinder frei wählen können (vgl. Abb. 8). Nur etwas mehr als ein Viertel der Befragten (28%) wäre gegen eine solche Reform.

Neben der Frage, welche Grundschule ein Kind besucht, ist auch das Einschulungsalter des Kindes relevant. In Deutschland gilt grundsätzlich die Regelung, dass Kinder, die vor einem bestimmten Stichtag sechs Jahre alt werden, schulpflichtig sind. Konkret bedeutet das beispielsweise in der Hälfte der Bundesländer, dass Kinder, die bis zum 30. Juni eines Jahres das sechste Lebensjahr vollendet haben, nach den Sommerferien grundsätzlich die Schule besuchen müssen.² Demgegenüber wünschen sich die Deutschen mehr Entscheidungsfreiheit: Die Mehrheit der Befragten (63%) ist der Meinung, dass Eltern entgegen der grundsätzlichen Regelung entscheiden dürfen sollten, ob ihr Kind später eingeschult wird. Eine Teilgruppe der Befragten wurde vor Beantwortung der Frage darüber informiert, dass 7% der Kinder in Deutschland derzeit später eingeschult werden und diese Werte in den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten von weniger als 1% bis 21% reichen. Diese zusätzliche Information verändert das Meinungsbild der Deutschen jedoch nicht in signifikanter Weise.

Am Ende der Grundschulzeit entscheidet in manchen Bundesländern der Notendurchschnitt darüber, welche Art der weiterführenden Schule (z.B. Realschule oder Gymnasium) ein Kind besucht. In anderen Bundesländern entscheiden dies hingegen die Eltern. Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung befürwortet die Entscheidung durch Schulnoten: 64% sprechen sich dafür aus, dass die Schulnoten bei der Wahl der weiterführenden Schule entscheidend sind. Lediglich 28% der Befragten finden, dass dies nicht der Fall sein sollte. Dieses Ergebnis ändert sich nicht für die Teilgruppe der Befragten, die darauf hingewiesen wird, dass Eltern sich häufig für den Schultyp entscheiden, den sie selbst besucht haben.

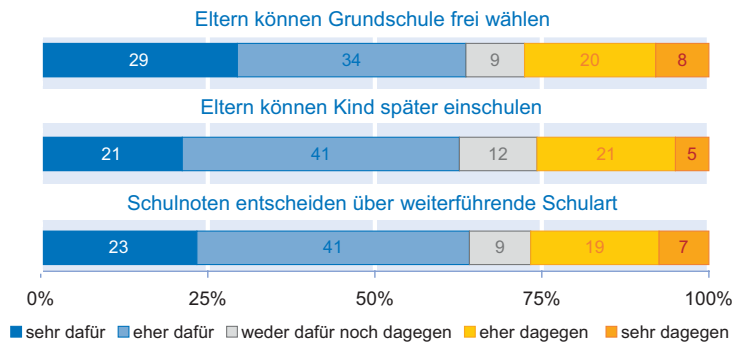
Struktur des Schulsystems

Eine wichtige Reformanstrengung im deutschen Schulsystem in den letzten Jahren ist der Ausbau von Ganztagschulen. Eine flächendeckende und verpflichtende Einführung von Ganztagschulen wird im Großen und Ganzen von der Mehrheit der Deutschen unterstützt. Allerdings ist die Länge des Schultages in Ganztagschulen für viele ein wichtiges

² Früher lag der Stichtag bundesweit einheitlich auf dem 30. Juni. Seit 1997 können die Länder jeweils eigene Stichtage zwischen dem 30. Juni und 31. Dezember des Jahres festlegen. In Thüringen ist der Stichtag der 1. August, in Rheinland-Pfalz der 31. August, in Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen der 30. September und in Berlin der 31. Dezember. Die anderen acht Bundesländer haben bislang am 30. Juni als Stichtag festgehalten.

Abb. 8

Wer sollte wichtige Entscheidungen im Grundschulbereich treffen?
Deutliche Mehrheit für freie Wahl der Grundschule und des Einschulungsalters, jedoch nicht bei Übertritt an weiterführende Schulen

**Frage 1:**

Eltern können Grundschule frei wählen In den meisten Bundesländern entscheidet der Wohnort der Familie, welche Grundschule ein Kind besucht („Sprengelpflicht“). Eltern können in der Regel nicht frei entscheiden, in welche Grundschule ihr Kind geht. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Eltern die Grundschule frei wählen können?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Eltern können Kind später einschulen^{a)} Grundsätzlich wird das Einschulungsalter eines Kindes dadurch bestimmt, ob das Kind vor einem bestimmten Stichtag 6 Jahre alt ist. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Eltern entgegen der grundsätzlichen Regel entscheiden dürfen, dass ihr Kind später eingeschult wird?

Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Schulnoten entscheiden über weiterführende Schulart^{b)} In manchen Bundesländern entscheidet der Notendurchschnitt am Ende der Grundschulzeit darüber, welche Art der weiterführenden Schule (zum Beispiel Realschule oder Gymnasium) ein Kind besucht. In anderen Bundesländern liegt diese Entscheidung bei den Eltern. Sind Sie dafür oder dagegen, dass die Schulnoten entscheiden, auf welche weiterführende Schulart ein Kind geht?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf den Anteil der später eingeschulten Kinder in Deutschland gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

^{b)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis gestellt, dass sich Eltern häufig für den Schultyp entscheiden, den sie selbst besucht haben. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Kriterium. Danach gefragt, ob Deutschland generell zu einem Ganztagschulsystem wechseln sollte, in dem alle Kinder bis 15 Uhr in der Schule sind, sprechen sich 61% der in einer ersten Teilgruppe Befragten (sehr oder eher) dafür aus, und nur 29% sind (sehr oder eher) dagegen (vgl. Abb. 9). In einer zweiten Teilgruppe, die nach ihrer Meinung zu Ganztagschulen bis 16 Uhr gefragt wurde, liegt die Zustimmung leicht niedriger bei 56%. Weiterhin unterstützt jedoch die absolute Mehrheit die Einführung eines Ganztagschulsystems für alle Kinder. In einer dritten Teilgruppe, die stattdessen nach einem Ganztagschulsystem bis 17 Uhr gefragt wurde, findet sich jedoch keine absolute Mehrheit für das Ganztagschulsystem: 47% der Befragten unterstützen eine Schulzeit bis 17 Uhr für alle Kinder, 43% lehnen diese ab.

Im deutschen Schulsystem gibt es neben den staatlichen Schulen auch Schulen in freier Trägerschaft, wie z.B. Schulen in kirchlicher Trägerschaft oder Waldorfschulen. Wir ha-

ben die deutsche Bevölkerung nach ihrer Meinung gefragt, wie diese Schulen finanziert werden sollten, wenn sie sich verpflichten, kein zusätzliches Schulgeld von den SchülerInnen zu verlangen. Derzeit erhalten Schulen in freier Trägerschaft vom Staat pro SchülerIn etwa 60% bis 70% der Kosten erstattet, die an staatlichen Schulen entstehen. 41% der Befragten möchte an dieser Regelung festhalten (vgl. Abb. 10). Etwas mehr als ein Viertel (27%) findet, dass Schulen in freier Trägerschaft genauso viel staatliche Unterstützung erhalten sollten wie staatliche Schulen, ein weiteres Fünftel (19%) findet, dass sie mehr als derzeit, aber weniger als staatliche Schulen erhalten sollten. Nur 13% der Deutschen halten die finanzielle Unterstützung, die Schulen in freier Trägerschaft vom Staat erhalten, für zu hoch. Dieses Ergebnis ändert sich nicht signifikant in der Teilgruppe der Befragten, die den Hinweis erhielt, dass in einigen europäischen Ländern jede Schule gleich viel Geld je SchülerIn erhält, unabhängig davon, ob sie in staatlicher oder freier Trägerschaft ist.

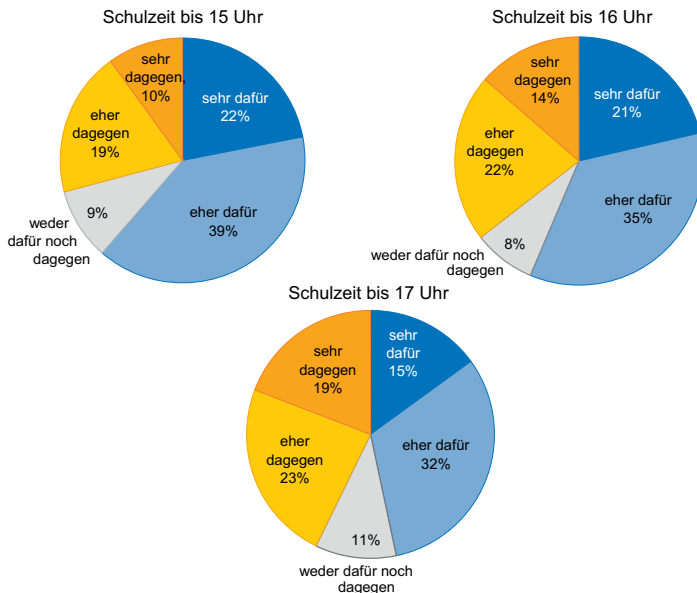
Ein weiteres viel diskutiertes Thema der Schulpolitik ist die Inklusion, also der gemeinsame Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung oder Lernschwäche. 40% der Deutschen finden, dass der Anteil von SchülerInnen mit Behinderung oder Lernschwäche, die in Regelschulen anstatt in speziellen Sonder- oder Förderschulen unterrichtet werden, steigen sollte (vgl. Abb. 11). 43% finden, dass der derzeitige Inklusionsanteil ausreichend ist. Eine Teil-

gruppe der Befragten wurde zunächst darüber informiert, dass deutschlandweit derzeit 28% der SchülerInnen mit Behinderung oder Lernschwäche in Regelschulen unterrichtet werden und diese Werte in den einzelnen Bundesländern von 15% bis 63% reichen.³ Das Meinungsbild der Deutschen unterscheidet sich jedoch mit und ohne diese Information nicht signifikant.

Im letzten Jahr war im ifo Bildungsbarometer 2014 eine knappe Mehrheit der Deutschen der Meinung, dass die Anzahl der Personen, die in Deutschland ein Studium aufnehmen, zu hoch ist. Vor diesem Hintergrund haben wir die Bevölkerung in diesem Jahr befragt, ob sie die Anzahl der Personen mit Hochschulzugangsberechtigung für zu hoch hält. Gefragt nach der Anzahl der SchulabsolventInnen in ihrer Gegend, die das Abitur ablegen, findet die Mehrheit

³ Der niedrigste Wert findet sich in Niedersachsen, der höchste in Bremen, was in der Befragung allerdings nicht erwähnt wurde.

Abb. 9
Soll Deutschland zu einem Ganztagschulsystem wechseln?
 Deutliche Mehrheit für Ganztagschule bis 15 oder 16 Uhr – Widerstand wächst bei Schulzeit bis 17 Uhr



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:
 Schulzeit bis 15 Uhr [Schulzeit bis 16 Uhr] {Schulzeit bis 17 Uhr} Sind Sie dafür oder dagegen, dass Deutschland generell zu einem Ganztagschulsystem wechselt, in dem alle Kinder bis 15 [16] {17} Uhr in der Schule sind?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

der Befragten (51%), dass die derzeitige Anzahl in etwa die richtige Größenordnung ist. Ein Drittel der Deutschen meint, dass weniger SchülerInnen das Abitur absolvieren sollten, lediglich 16% sind der Meinung, dass es zurzeit zu wenige sind. Dieses Ergebnis verändert sich nicht in der Teilgruppe der Befragten, die darüber informiert wurden, dass derzeit in Deutschland 36% der SchulabsolventInnen das Abitur ablegen und dass dieser Anteil in den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten von 11% bis 59% reicht.

Vergleichbarkeit der Prüfungen

Im Schulbereich wird regelmäßig eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern diskutiert. Deshalb haben wir im ifo Bildungsbarometer 2015 einheitliche Prüfungen sowohl während der Schulzeit als auch bei den Schulabschlüssen zum Thema gemacht.

Zum einen haben wir danach gefragt, ob jeweils eine Klassenarbeit in Deutsch und Mathematik in bestimmten Jahrgangsstufen – z.B. in der 3., 7. und 10. Klasse – durch einen deutschlandweit einheitlichen Vergleichstest ersetzt werden sollte, der bei allen SchülerInnen in die Schulnote einfließt. Mit großer Mehrheit (68%) ist die deutsche Bevölkerung

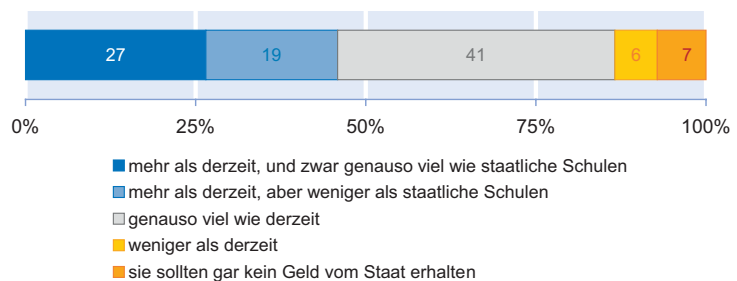
(sehr oder eher) für die Einführung solcher bundesweiter Vergleichstests (vgl. Abb. 12). In der Teilgruppe, die zusätzlich den Hinweis erhielt, dass dies in einigen anderen Ländern bereits üblich ist, ist die Zustimmung mit 62% etwas geringer. Wird eine weitere Teilgruppe zusätzlich darüber informiert, dass diese Vergleichstests dazu genutzt werden, um die einzelnen Schulen zu vergleichen, liegt die Zustimmung wie in der ersten Gruppe bei 68%.

Zum anderen haben wir nach der Einführung deutschlandweit einheitlicher Abschlussprüfungen gefragt. Im letzten Jahr hatte sich im ifo Bildungsbarometer 2014 eine überwältigende Mehrheit von 85% für deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen im Abitur ausgesprochen. In diesem Jahr haben wir die Befragten nicht nur nach den Abiturprüfungen, sondern auch nach Prüfungen zum Haupt- und Realschulabschluss befragt. Beim Abitur (bzw. Hochschulreife) spricht sich wiederum eine überwältigende Mehrheit von 86% für bundeseinheitliche Prüfungen aus. Aber auch bei den anderen Abschlüssen ergeben sich mit 82% beim Hauptschulabschluss und 85% beim Realschulabschluss

(Mittlere Reife) eindeutige Mehrheiten für die Einführung deutschlandweit einheitlicher Abschlussprüfungen.

Von Seiten der Bevölkerung besteht also ein deutlicher Wunsch nach mehr Vergleichbarkeit zwischen den Bundes-

Abb. 10
Wie sollten Schulen in freier Trägerschaft finanziert werden?
 Kein klares Bild, ob sie mehr staatliche Mittel erhalten sollten oder so viel wie bisher



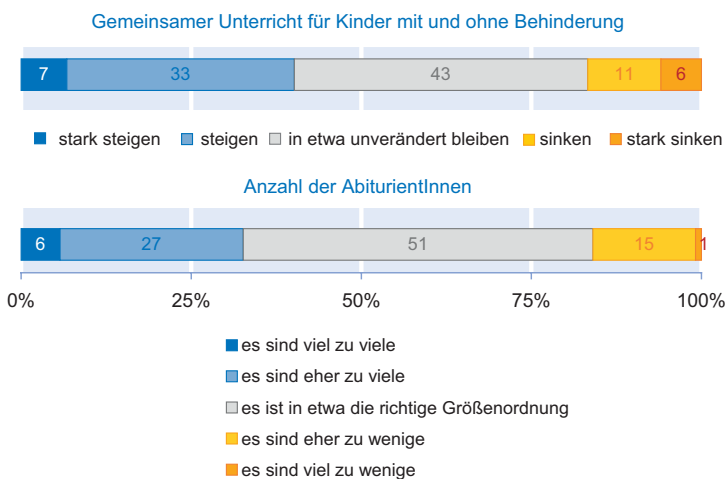
Einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage^{a)}:
 Schulen in freier Trägerschaft, wie zum Beispiel Schulen in kirchlicher Trägerschaft oder Waldorfschulen, erhalten derzeit vom Staat pro Schüler etwa 60–70 Prozent der Kosten erstattet, die ein Schüler an einer staatlichen Schule verursacht. Wenn sich Schulen in freier Trägerschaft verpflichten, kein zusätzliches Schulgeld von den Schülern zu verlangen – wie viel Geld sollten sie pro Schüler vom Staat erhalten?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf die Situation in anderen Ländern gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 11

Wie sollte sich das deutsche Schulsystem entwickeln?
Keine klaren Mehrheiten für Veränderungen bei Inklusion und Anzahl der AbiturientInnen



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Gemeinsamer Unterricht für Kinder mit und ohne Behinderung^{a)} Sollte die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung oder Lernschwäche, die in Regelschulen (zusammen mit Kindern ohne Behinderung oder Lernschwäche) anstatt in speziellen Sonder- oder Förderschulen unterrichtet werden, in Ihrem Bundesland steigen, sinken oder unverändert bleiben?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Anzahl der AbiturientInnen^{b)} Was denken Sie über die Anzahl der Schulabsolventen, die in Ihrer Gegend (Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) das Abitur ablegen?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf den Anteil der SchülerInnen mit Behinderung, die in Regelschulen unterrichtet werden, gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

^{b)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf den Anteil der SchulabsolventInnen, die das Abitur abgelegt haben, gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

ländern, sowohl bei den Prüfungen während der Schulzeit als auch bei den Abschlussprüfungen in allen Schulabschlüssen.

Benotung von und Ausgaben für Schulen

Vor dem Hintergrund, dass die Deutschen bei vielen schulpolitischen Themen entsprechend der bisher berichteten Ergebnisse Reformbedarf sehen, überrascht es nicht, dass die Schulen von der Bevölkerung nur als mittelmäßig benotet werden. Lediglich 2% der Bevölkerung beurteilen die allgemeinbildenden Schulen in Deutschland mit der Schulnote 1, rund ein Viertel der Befragten (26%) vergibt die Note 2 (vgl. Abb. 13). Die Mehrheit (54%) findet die Schulen dagegen befriedigend und vergibt die Note 3. Knapp jeder fünfte Deutsche (18%) beurteilt die Schulen sogar mit den Noten 4, 5 oder 6. Nach der Bewertung der allgemeinbildenden Schulen im jeweils eigenen Bundesland und vor Ort gefragt, fallen die Noten besser aus: 37% bzw. 42% der Befragten

geben in diesen Fällen die Note 1 oder 2. Im Vergleich zum Vorjahr, in dem wir im ifo Bildungsbarometer 2014 dieselben Fragen zur Benotung der Schulen gestellt hatten, hat sich die Bewertung der Schulen weder auf Bundes- und Landesebene noch vor Ort signifikant verändert.

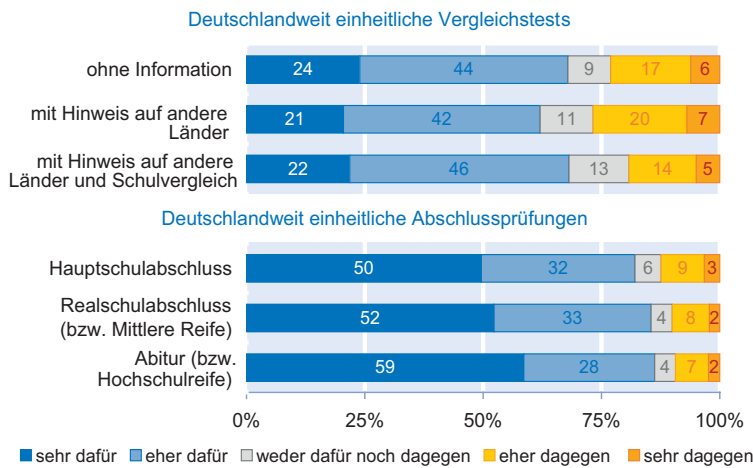
Gleichzeitig spricht sich die Mehrheit der Deutschen für höhere Ausgaben für Schulen aus: 78% der Befragten sind der Meinung, in ihrem Bundesland sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen steigen (vgl. Abb. 14). Im Vergleich zum Vorjahr (71%) liegt die Zustimmungsrate zu steigenden Bildungsausgaben im Schulbereich noch etwas höher, was allerdings auch daran liegen könnte, dass sich die Frage in diesem Jahr auf das jeweilige Bundesland, im Vorjahr auf Deutschland insgesamt bezog.

Eine Teilgruppe der Befragten haben wir vor Beantwortung der Frage darüber informiert, wie hoch die Ausgaben in ihrem jeweiligen Bundesland derzeit sind. So liegen die Ausgaben für öffentliche Schulen je SchülerIn 2011 im bundesweiten Durchschnitt bei 6 700 Euro und reichen von 5 800 Euro in Nordrhein-Westfalen bis 8 700 Euro in Thüringen (Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2014). In dieser Teilgruppe ist eine Abschwächung der Bereitschaft zu höheren Ausgaben für Schulen zu beobachten. Gleichwohl sprechen sich auch in dieser Teilgruppe immer noch 63% für einen Anstieg der staatlichen Ausgaben aus.

Schließlich haben wir auch gefragt, wofür zusätzliche Ausgaben im Schulsystem nach Meinung der Befragten aufgewendet werden sollten. Unter den drei möglichen Antworten – Schulklassen verkleinern, Lehrergehälter erhöhen oder neue Schulbücher, Computer und andere Lehrmittel anschaffen – spricht sich die Mehrheit der Bevölkerung (57%) für kleinere Schulklassen aus. Etwas mehr als ein Drittel (36%) entscheidet sich für zusätzliche Lehrmittel, lediglich 7% finden, dass Lehrergehälter erhöht werden sollten. Auch im Vorjahr zog bereits eine deutliche Mehrheit der deutschen Bevölkerung kleinere Klassen den anderen Ausgabenmöglichkeiten im Schulsystem vor. Zwei Teilgruppen der Befragten wurden vor Beantwortung der Frage über die Kosten der einzelnen Maßnahmen informiert. Dabei konnte eine Teilgruppe selbst darüber entscheiden, ob sie diese Information erhalten möchte. Das Meinungsbild der Befragten unterscheidet sich mit und ohne diese Information nicht signifikant voneinander.

Abb. 12

Wollen die Deutschen bundesweit vergleichbare Prüfungen?
 Klarer Wunsch nach Vergleichstests für SchülerInnen und deutschlandweiten Abschlussprüfungen



Frage 1 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Deutschlandweit einheitliche Vergleichstests – ohne Information 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 Schülerinnen und Schülern in die Schulnote einfließt?

Deutschlandweit einheitliche Vergleichstests – mit Hinweis auf andere Länder [und Schulvergleich] In einigen anderen Ländern ist es üblich, dass alle Schülerinnen und Schüler in bestimmten Jahrgangsstufen einen landesweiten Vergleichstest schreiben, der in die Schulnote der Schülerinnen und Schüler einfließt [und mit dem die einzelnen Schulen verglichen werden].

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 Schülerinnen und Schülern in die Schulnote einfließt [und mit dem die einzelnen Schulen verglichen werden können]?

Frage 2:

Deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen Sind Sie dafür oder dagegen, dass bei folgenden Schulabschlüssen deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Bildung jenseits der Schulzeit

Auch Themenbereiche jenseits der Schulzeit – berufliche Ausbildung, Studium und Weiterbildung im Erwachsenenalter – hat das ifo Bildungsbarometer 2015 behandelt.

Berufsausbildung

Ein wesentlicher Bestandteil der Berufsausbildung in Deutschland ist die duale Ausbildung in Betrieben und Berufsschulen. Bis vor wenigen Jahren noch wurde in der öffentlichen Debatte hauptsächlich das Problem diskutiert, dass die Nachfrage der Schulabsolventen nach Ausbildungsplätzen das Ausbildungsplatzangebot der Unternehmen deutlich übertraf. So blieben viele BewerberInnen für Lehrstellen ohne Ausbildungs-

vertrag. Inzwischen ist es aber so, dass die Zahl der Ausbildungsplätze, die in den Unternehmen nicht besetzt werden kann, mit 37 000 offenen Stellen deutlich über der Zahl der 21 000 jungen Menschen liegt, die ohne Ausbildungsvertrag bleiben (Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit 2014).

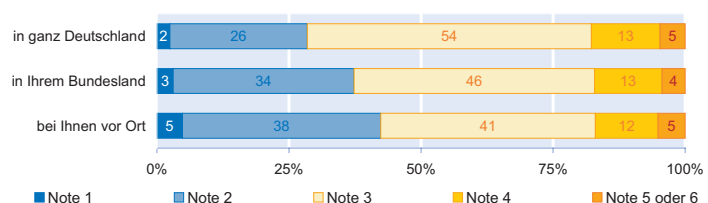
Vor diesem Hintergrund haben wir im ifo Bildungsbarometer 2015 die Frage gestellt, wo man ansetzen müsste, damit unversorgte Jugendliche einen Ausbildungsplatz bekommen. Liegt die Lösung des Problems nach Meinung der Deutschen eher bei der Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen oder bei der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen? Knapp die Hälfte der Befragten (48%) findet, dass Lösungen gleichermaßen bei den Jugendlichen und den Unternehmen ansetzen müssten (vgl. Abb. 15). Allerdings tendiert die Bevölkerung eher zum Handlungsbedarf auf Seiten der BewerberInnen für Ausbildungsplätze: Gut ein Drittel der Befragten (37%) ist der Meinung, man müsste (hauptsächlich oder eher) bei der Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen ansetzen. Dieses Meinungsbild ändert sich auch nicht signifikant in der Teilgruppe der Befragten, die über die oben genannten Zahlen der unversorgten Bewerber und unbesetzten Ausbildungsplätze in Deutschland informiert wurde.

Ein möglicher Lösungsansatz, damit mehr Jugendliche einen Ausbildungsplatz bekommen, besteht darin, Unternehmen spezielle Anreize für ihre Ausbildungstätigkeit zu bieten. Diese könnten sich in besonderer Weise

auf solche Jugendlichen beziehen, die besondere Schwierigkeiten haben, einen Ausbildungsvertrag zu bekommen. So haben wir die Befragten nach ihrer Meinung dazu gefragt, ob der Staat einen Teil der Ausbildungskosten der Betriebe

Abb. 13

Welche Note bekommen die deutschen Schulen?
 Schulen vor Ort werden besser benotet als Schulen im Bundesland und in Deutschland



Frage:

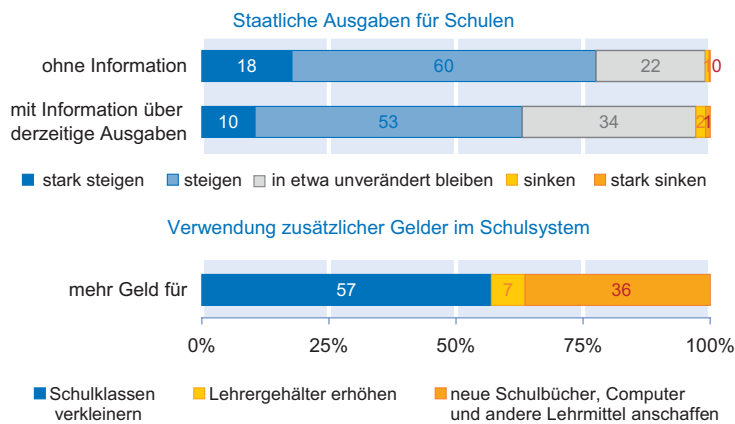
Welche Schulnote würden Sie den allgemeinbildenden Schulen geben?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 14

Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen steigen?

Deutliche Mehrheit für höhere Bildungsausgaben

**Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):**

Staatliche Ausgaben für Schulen – ohne Information [mit Information über derzeitige Ausgaben] [Die staatlichen Bildungsausgaben in Ihrem Bundesland betragen im Durchschnitt jährlich x Euro pro Schülerin/Schüler.] Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen in Ihrem Bundesland Ihrer Meinung nach steigen, sinken oder unverändert bleiben?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Verwendung zusätzlicher Gelder im Schulsystem^{a)} Stellen Sie sich vor, die Regierung plant, die Ausgaben für das Schulsystem zu erhöhen. Für welche der folgenden Möglichkeiten sind Sie?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf kostengleiche Alternativen gestellt. Einem weiteren Teil der Befragten wurde dieser Hinweis nur auf explizite Aufforderung der Befragten gezeigt. Da sich das Antwortverhalten dieser zwei Versionen statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden die Ergebnisse hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

übernehmen sollte, die jenen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten, die ein Jahr lang erfolglos eine Stelle gesucht haben. Zwei Drittel der Deutschen (66%) spricht sich für diesen Reformvorschlag aus.

Derzeit haben in Deutschland 16% der jungen Leute im Alter von 25 bis 35 Jahren keine abgeschlossene Berufsausbildung. Zwischen den einzelnen Bundesländern variiert dieser Anteil von 8% bis 25% (Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit 2013).⁴ Eine Teilgruppe der Befragten wurde vor Beantwortung der Frage über diese Anteile junger Personen ohne Berufsausbildung informiert. Auf das Antwortverhalten zur Frage nach der staatlichen Übernahme der Ausbildungskosten erfolglos Suchender hatte dies jedoch keine Auswirkung.

Weiterbildung

Lebenslanges Lernen ist in der sich immer schneller verändernden Arbeitswelt von großer Bedeutung. Um den sich

⁴ Der niedrigste Wert findet sich in Sachsen und Thüringen, der höchste in Bremen.

wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes gewachsen zu sein, sind Weiterbildungsmaßnahmen im Erwachsenenalter für Arbeitnehmer wichtig. Im ifo Bildungsbarometer 2015 haben wir die Meinung der Bevölkerung zu einer Maßnahme erfragt, die Arbeitnehmern die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erleichtern soll.

Eine tarifliche Garantie für Weiterbildungsmaßnahmen, die sogenannte Bildungsteilzeit, war eine der wichtigsten Forderungen der diesjährigen Tarifverhandlungen zwischen der IG Metall und den Arbeitgeberverbänden. Diese ermöglicht es Arbeitnehmern, ihre Arbeitszeit bei einer Vollzeitstelle für eine berufliche Weiterbildung zu reduzieren, wobei sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die aufgrund der reduzierten Arbeitszeit entstandenen Kosten teilen. Nach Beendigung der Weiterbildung besteht – ähnlich wie bei der Elternzeit – ein Anspruch darauf, in Vollzeit zurückzukehren.

Eine Mehrheit von fast zwei Dritteln der Befragten (65%) spricht sich (sehr oder eher) für eine solche Bildungsteilzeit aus, nur ein kleiner Anteil (17%) ist (sehr oder eher) dagegen (vgl. Abb. 16). Im Einklang mit diesem Meinungsbild wurde die Bildungsteilzeit in diesem Jahr bundesweit in die Tarifverträge der IG Metall aufgenommen – allerdings ohne eine Verpflichtung der Arbeitgeber, die Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen anteilig zu übernehmen.

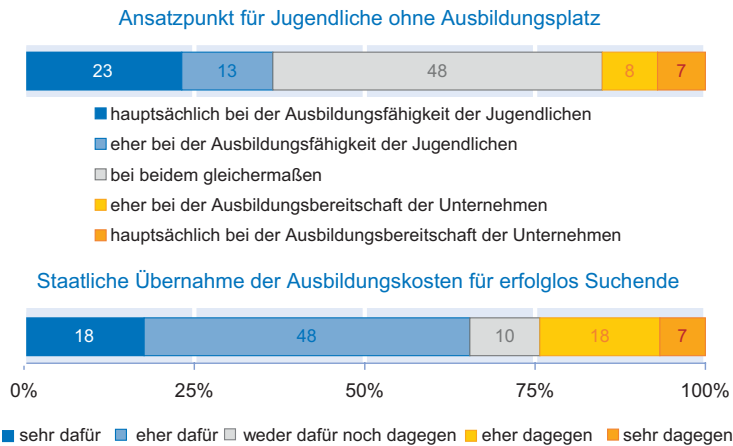
Studium

Schließlich hat das ifo Bildungsbarometer 2015 auch einige Fragen zum Hochschulstudium gestellt.

Studiengebühren

In den vergangenen Jahren wurden Studiengebühren an öffentlichen Universitäten und Hochschulen in Deutschland kontrovers diskutiert. Die Einführung von Gebühren von bis zu 500 Euro pro Semester in sieben deutschen Bundesländern ab dem Jahr 2005 wurde von Studierendenprotesten und Widerstand aus der Bevölkerung begleitet, was schließlich zur Wiederabschaffung in allen Bundesländern führte. Es zeigt sich jedoch, dass es in der Bevölkerung keine absolute Mehrheit für die Abschaffung von Studiengebühren gibt: Während sich 44% der Befragten dafür aussprechen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in Deutschland studieren, einen Teil der Studienkosten

Abb. 15
Wie können mehr Jugendliche einen Ausbildungsplatz bekommen?
 Mehrheit für staatliche Finanzierung betrieblicher Ausbildung von erfolglos Suchenden



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Ansatzpunkt für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz^{a)} Viele junge Leute finden nach der Schule keinen Ausbildungsplatz. Wo müsste man aus Ihrer Sicht am ehesten ansetzen, damit diese Jugendlichen einen Ausbildungsplatz bekommen?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Staatliche Übernahme der Ausbildungskosten für erfolglos Suchende^{a)} Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat einen Teil der Ausbildungskosten der Betriebe übernimmt, die jenen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten, die ein Jahr lang erfolglos einen Ausbildungsplatz gesucht haben?

^{a)} Die Fragen wurden jeweils einem Teil der Befragten mit zusätzlichen Hinweis auf die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsplätze und unversorgten Bewerber bzw. den Anteil der jungen Leute ohne abgeschlossene Berufsausbildung gestellt. Da sich das Antwortverhalten jeweils statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

durch Studiengebühren tragen, sind 46% dagegen (vgl. Abb. 17). In der letztjährigen Befragung war das Meinungsbild – mit 40% Zustimmung und 47% Ablehnung – ähnlich. Wie im ersten ifo Bildungsbarometer ist die Zustimmung zu Studiengebühren unter Personen ohne Hochschulreife (47%) deutlich höher als unter Personen mit Hochschulreife (36%).

Informationen über die Durchschnittsverdienste von Personen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen verändern das Meinungsbild deutlich. Eine Teilgruppe der Befragten wurde darüber informiert, dass Personen mit einem abgeschlossenem Studium durchschnittlich etwa 2 450 Euro netto im Monat verdienen, während der Verdienst von Personen mit beruflicher Ausbildung (Lehre) etwa 1 850 Euro und von Personen ohne abgeschlossene Ausbildung etwa 1 400 Euro beträgt (Datenquelle: Berechnung anhand des Mikrozensus 2012). In der so informierten

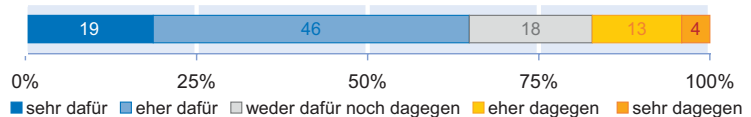
Teilgruppe sprechen sich 50% für Studiengebühren aus und nur 38% dagegen. Mit dieser Information spricht sich sogar eine absolute Mehrheit der Personen ohne Hochschulreife (56%) für Studiengebühren aus, unter Personen mit Hochschulreife sind es 38%.⁵

Nachgelagerte Studiengebühren sind eine alternative Form von Studiengebühren, die etwa in Australien und Großbritannien üblich ist. Diese Gebühren müssen erst nach Abschluss des Studiums bezahlt werden und nur dann, wenn das Einkommen der AbsolventInnen einen gewissen Schwellenwert übersteigt. Eine weitere Teilgruppe der Befragten haben wir gefragt, ob diese alternative Form von Studiengebühren auch in Deutschland eingeführt werden sollte. Obwohl diese Art von Studiengebühren in Deutschland bislang wenig diskutiert wurde, spricht sich eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung dafür aus: 59% sind dafür, eine solche Regelung in Deutschland einzuführen, 30% sind dagegen. Für diese Art sozial verträglicher Studiengebühren gibt es in Deutschland also eine klare politische Mehrheit.⁶

⁵ Im letztjährigen ifo Bildungsbarometer wurde eine zufällig ausgewählte Teilgruppe darüber informiert, dass Personen mit abgeschlossenem Studium Jahr für Jahr durchschnittlich rund 40% mehr verdienen als Personen mit einer beruflichen Ausbildung (Datenquelle: Berechnung anhand der PIAAC-Daten). Diese Information erhöhte die Zustimmung zu Studiengebühren auf 48%. Der signifikante Effekt von Informationen über Verdienstunterschiede zwischen Personen mit und ohne Hochschulstudium ist also nicht von der Art der Präsentation (absolute Einkommenswerte oder prozentuale Unterschiede) abhängig.

⁶ Im letzten Jahr wurde die Frage zu nachgelagerten Studiengebühren nicht anstatt der Frage zu herkömmlichen Studiengebühren, sondern nach dieser gestellt. Dabei hatten sich 62% für nachgelagerte Studiengebühren ausgesprochen, 34% dagegen.

Abb. 16
Wie ließe sich die berufliche Weiterbildung fördern?
 Deutsche Mehrheit für Bildungsteilzeit



Einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

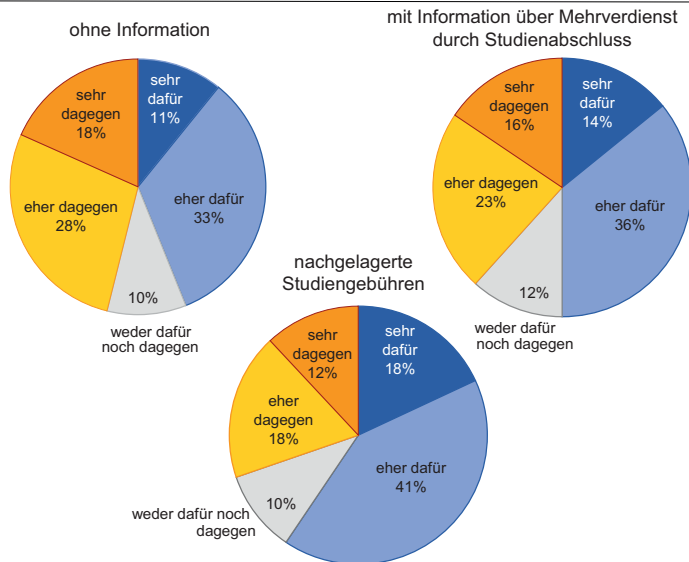
Sind Sie dafür oder dagegen, dass Arbeitnehmer einen tariflich geregelten Anspruch darauf haben, ihre Arbeitszeit für eine berufliche Weiterbildung zu reduzieren („Bildungsteilzeit“) und anschließend in Vollzeit zurückzukehren, wobei sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Kosten der reduzierten Arbeitszeit teilen?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 17

Sollten Studierende Studiengebühren zahlen?

Deutsche sind nicht mehrheitlich gegen Studiengebühren – Gebühren, die erst nach dem Studium anfallen, fänden sogar deutliche Zustimmung

Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

ohne Information [mit Information über Mehrverdienst durch Studienabschluss] Nun kommen wir zum Studium. [Personen mit einem abgeschlossenem Studium verdienen durchschnittlich etwa 2 450 Euro netto im Monat, Personen mit einer beruflichen Ausbildung (Lehre) etwa 1 850 Euro und Personen ohne abgeschlossene Ausbildung etwa 1 400 Euro.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in Deutschland studieren, einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren tragen?

nachgelagerte Studiengebühren Nun kommen wir zum Studium. In anderen Ländern gibt es Studiengebühren, die erst nach dem Abschluss des Studiums erhoben werden, wenn die ehemaligen Studierenden Einkommen erzielen. Die Gebühren müssen nur dann zurückgezahlt werden, wenn ihr Jahreseinkommen über einem gewissen Schwellenwert liegt. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in Deutschland studieren, einen Teil der Studienkosten durch diese alternative Form von Studiengebühren tragen?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Zugang zu den Hochschulen

Um die Durchlässigkeit zwischen Berufsausbildung und Hochschulstudium zu verbessern, haben in den vergangenen Jahren alle Bundesländer ihre Hochschulen entsprechend den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz (2009) für Studierende ohne Abitur oder Fachhochschulreife geöffnet. Zwischen 2009 und 2012 ist der Anteil der Studienanfänger ohne Abitur oder Fachhochschulreife von 1,5% auf 2,5% angestiegen (vgl. Duong und Püttmann 2014). Über ihre Meinung zur Anzahl der Personen mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung, die später ein Studium aufnehmen, befragt, ist die Mehrheit der Deutschen mit der derzeitigen Situation zufrieden: Knapp die Hälfte (48%) der Befragten denkt, dass die derzeitige Anzahl in etwa der richtigen Größenordnung entspricht (vgl. Abb. 18). Immerhin 38% finden, dass es zurzeit (viel oder eher) zu wenige sind, 14% sind der Meinung, es seien (viel oder eher) zu viele. Dies steht im Einklang mit dem Befund der letztjährigen Befragung, dass die Deutschen einer weiteren Erhöhung der Studierendenzahlen eher skeptisch gegenüberstehen.

Neben Studiengebühren ist die finanzielle Unterstützung von Studierenden ein zentrales Thema der Hochschulpolitik. In Deutschland regelt das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) die staatliche Unterstützung von Studierenden. Dabei entscheidet unter anderem das Einkommen der Eltern, ob und in welcher Höhe die Förderung gewährt wird. Der Vorschlag, für alle Studierenden vom Elterneinkommen unabhängige BAföG-Leistungen einzuführen, wird von 47% der Befragten befürwortet, 45% sind dagegen. Eine Neuausrichtung des BAföG vom derzeitigen Ziel, die Bildungschancen sozial schwacher Studierender zu erhöhen, hin zur Bereitstellung eines Grundeinkommens für alle Studierenden findet in der deutschen Bevölkerung also keine absolute Mehrheit.

Viele Experten gehen davon aus, dass der verstärkte Einsatz von digitalen Technologien die Hochschullandschaft grundlegend verändern wird. Nicht zuletzt das Aufkommen der Massive Open Online Courses (MOOCs) hat dieses Thema auf die Agenda gebracht. Gerade vor dem Hintergrund stetig steigender Studierendenzahlen an deutschen Universitäten wird die Frage diskutiert, inwiefern Studierende Vorlesungen von zu Hause aus online im Internet verfolgen könnten. Fast ein Viertel der Befragten (23%) ist aber der Meinung, dass keine »klassischen« Vorlesungen an Universitäten und Hochschulen durch

Online-Video-Vorlesungen ersetzt werden sollten. Lediglich 7% sprechen sich dafür aus, mehr als die Hälfte der klassischen Vorlesungen zu ersetzen. Entgegen des internationalen Trends einer verstärkten Digitalisierung der Hochschullehre zeigt sich in der deutschen Bevölkerung diesbezüglich nur geringe Unterstützung.

Bildungsphasenübergreifende Aspekte

Neben Themen in den einzelnen Bildungsphasen hat das ifo Bildungsbarometer 2015 schließlich auch wieder einige Fragen erhoben, die das Bildungssystem insgesamt betreffen.

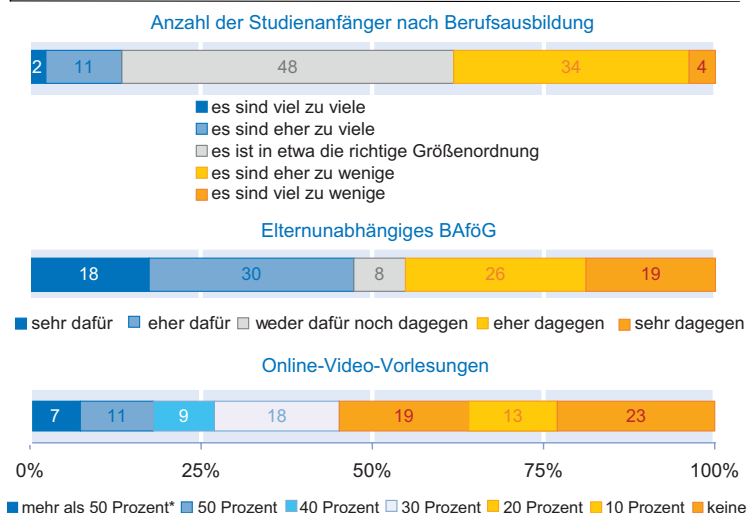
Föderalismus in der Bildungspolitik

Die deutsche Bildungspolitik ist maßgeblich von der föderalen Struktur geprägt. Laut Grundgesetz ist die inhaltliche Gestaltung des Bildungssystems sowie dessen Finanzierung in Deutschland Sache der Bundesländer. Das sogenannte Kooperationsverbot verbietet dabei jegliche bil-

Abb. 18

Was meinen die Deutschen zu Themen des Studiums?

Weder klare Zustimmung zu mehr Studierenden mit Berufsabschluss noch zu elternunabhängiger staatlicher Unterstützung für Studierende



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Anzahl der Studienanfänger nach Berufsausbildung Personen, die zunächst eine berufliche Ausbildung (Lehre) abgeschlossen haben, können unter bestimmten Umständen später ein Studium an einer Fachhochschule oder Universität aufnehmen. Was denken Sie über die Anzahl der Personen mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung (Lehre) in Deutschland, die später ein Studium aufnehmen?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Elternunabhängiges BAföG Das BAföG ist eine staatliche finanzielle Unterstützung für Studierende, die in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern gezahlt wird. Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Studierenden generell unabhängig vom Einkommen der Eltern vom Staat BAföG erhalten?

Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Online-Video-Vorlesungen Vorlesungen sind ein üblicher Bestandteil eines Studiums. Mittlerweile gibt es die Möglichkeit, dass Vorlesungen online im Internet gezeigt werden. Was meinen Sie, ungefähr welcher Anteil der „klassischen“ Vorlesungen an Universitäten und Hochschulen sollte durch Online-Video-Vorlesungen ersetzt werden?

* Die den Befragten zur Verfügung stehenden Antwortkategorien 60 Prozent, 70 Prozent, 80 Prozent, 90 Prozent und alle wurden hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

derungspolitische Initiative des Bundes sowie die dauerhafte Finanzierung bildungspolitischer Projekte durch den Bund. Ende letzten Jahres wurde dieses Kooperationsverbot im Hochschulbereich durch eine Grundgesetzänderung aufgehoben. Bei der Frage, ob das Kooperationsverbot auch im Schulbereich aufgehoben werden sollte, spricht sich die Mehrheit der Befragten (59%) für die Aufhebung aus, nur ein Fünftel (20%) ist dagegen (vgl. Abb. 19). Dies zeigt eine deutliche Präferenz der Deutschen für mehr Verantwortungsübernahme auf Bundesebene.

Der Wunsch nach einer stärkeren Einbindung des Bundes spiegelt sich auch in der Meinung der Bevölkerung zur Finanzierung der Schulen wider. Dazu gaben die Befragten an, welcher Anteil der Finanzierung von allgemeinbildenden

Schulen ihrer Meinung nach jeweils von Bund, Ländern und Gemeinden übernommen werden sollte. Dabei zeigt sich wiederum, dass die Bevölkerung den Bund am stärksten in der Pflicht sieht: Durchschnittlich sind die Deutschen der Meinung, dass der Bund 48% der Finanzierung übernehmen sollte, die Bundesländer 33% und die Gemeinden 18%. Die präferierte Aufteilung zwischen Bund und Ländern steht damit im deutlichen Kontrast zur tatsächlichen derzeitigen Finanzierungsstruktur im Schulbereich: In den aktuellsten Daten für 2011 hat der Bund nur gut 3% der öffentlichen Ausgaben für Schulen übernommen, die Länder 79% und die Gemeinden knapp 18%, wobei die Bundesausgaben nach dem Auslaufen temporärer Programme seither sogar weitgehend entfallen sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2014).

Ausgaben für unterschiedliche Bildungsbereiche

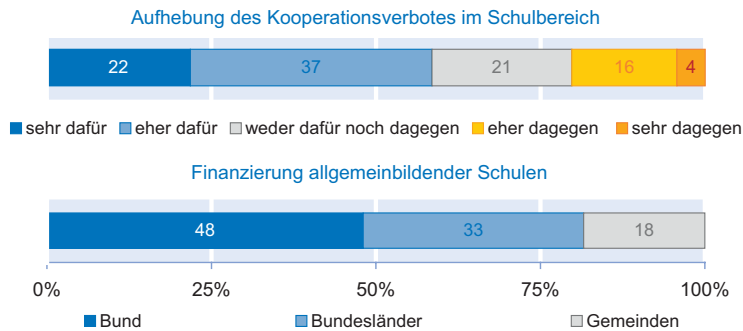
Wie im ersten ifo Bildungsbarometer 2014 gehen wir auch in diesem Jahr der Frage nach, welchem Bildungsbereich am ehesten zusätzliche staatliche Bildungsausgaben zukommen sollten. Dazu konnten die Befragten angeben, welcher Bereich ihrer Meinung nach von einer Erhöhung staatlicher Bildungsausgaben profitieren sollte, wenn es nur einer sein könnte. Am häufigsten nennen die Befragten mit 41% die weiterführenden Schulen, gefolgt von Grundschulen mit 30% (vgl. Abb. 20). Dass die zusätzlichen Ausgaben in erster Linie im Bereich der frühkindlichen Bildung anfallen sollten, meinen hingegen nur 15%, im Bereich der Berufsschulen und Hochschulen sind es mit 9% bzw.

6% noch weniger. Im Vergleich zur letztjährigen Befragung hat sich die Zustimmung für die weiterführenden Schulen deutlich erhöht, die für den frühkindlichen Bereich deutlich verringert.⁷

Eine Teilgruppe der Befragten wurde zunächst darüber informiert, dass zahlreiche Studien zeigen, dass Ausgaben im frühkindlichen Bildungsbereich einen stärkeren positiven Einfluss auf den zukünftigen Wohlstand der Gesellschaft haben als Ausgaben in späteren Bildungsbereichen. Unter den so Informierten verschieben sich die Anteile deutlich zugunsten der frühen Bildungsbereiche: Der Anteil der Befürworter

⁷ Allerdings wurden die Befragten im Vorjahr nicht einleitend darauf hingewiesen, dass zahlreiche Studien zeigen, dass Bildung wichtig für den zukünftigen Wohlstand der Gesellschaft ist, was sich möglicherweise auch auf das Antwortverhalten auswirken könnte.

Abb. 19

Welche Rolle sollte der Bund in der Bildungspolitik spielen?
 Klarer Wunsch nach größerer Beteiligung des Bundes

Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Aufhebung des Kooperationsverbotes im Schulbereich Laut Grundgesetz ist Bildung in Deutschland Ländersache. Dem Bund sind bildungspolitische Initiativen sowie Finanzhilfen im Bildungsbereich untersagt. Diese oft als „Kooperationsverbot“ bezeichnete Regelung wurde im letzten Jahr für den Hochschulbereich aufgehoben. Sind Sie dafür oder dagegen, dass das Kooperationsverbot auch im Schulbereich aufgehoben wird?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Finanzierung allgemeinbildender Schulen Welcher Anteil der Finanzierung für allgemeinbildende Schulen sollte Ihrer Meinung nach von den verschiedenen staatlichen Ebenen kommen? Ihre Angaben sollten insgesamt 100 Prozent ergeben.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

von zusätzlichen Ausgaben im frühkindlichen Bereich ist mit 31% mehr als doppelt so hoch wie in der Teilgruppe, die keine Information erhielt. Auch für Ausgaben im Grundschulbereich ist die Zustimmung um 5 Prozentpunkte höher. Dafür sinkt die Zustimmung zu Ausgabenerhöhungen für spätere Bildungsbereiche, insbesondere liegt die Zustimmung für weiterführende Schulen bei nur mehr 26%. Eine weitere Teilgruppe wurde zusätzlich darüber informiert, dass die staatlichen Ausgaben pro Kind im frühkindlichen Bildungsbereich in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt liegen, im Hochschulbereich darüber. Dies hatte aber keinen zusätzlichen Einfluss auf das Antwortverhalten.

Gewünschte Bildungsabschlüsse

Die duale Berufsausbildung nimmt im deutschen Bildungssystem eine zentrale Rolle ein. So haben 55% der deutschen Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren einen beruflichen Bildungsabschluss im höheren Sekundarbereich, im Durchschnitt der OECD-Länder sind dies nur 33% (vgl. OECD 2014). Demgegenüber haben in Deutschland 28% einen Hochschulabschluss, im Vergleich zu 33% im Durchschnitt der OECD-Länder. Diese strukturellen Unterschiede werfen die Frage auf, welche Bildungsabschlüsse sich die Deutschen für ihre Kinder wünschen. Um diese Frage zu beantworten, sollten die Befragten angeben, wie stark bestimmte Bildungsabschlüsse ihrer persönlichen Idealvorstellung für ihr Kind entsprechen würden – und

zwar unabhängig davon, ob sie Kinder haben bzw. welchen Bildungsabschluss ihr Kind hat oder wahrscheinlich später einmal machen wird.

Auf einer Skala von 1 (»überhaupt nicht«) bis 5 (»voll und ganz«) kommen alle drei vorgeschlagenen Abschlüsse – »Beruflicher Ausbildungsabschluss (Lehre)«, »Berufliche Ausbildung mit anschließendem Hochschulabschluss« und »Hochschulabschluss« – für eine deutliche Mehrheit der Deutschen in Frage (Bewertung mit 4 oder 5). Für jeweils 62% entspricht ein Abschluss einer Berufsausbildung ohne bzw. mit anschließendem Hochschulabschluss der Idealvorstellung, beim Hochschulabschluss liegt dieser Wert mit 56% etwas niedriger (vgl. Abb. 21).

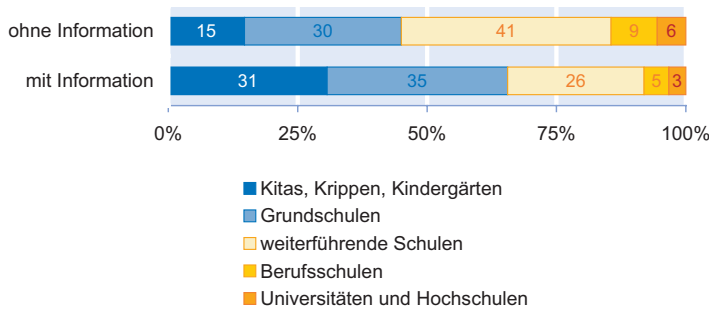
Ein Hochschulstudium zahlt sich in Deutschland deutlich aus: Die Arbeitslosenquote von Hochschulabsolventen beträgt in etwa 2,5%, während 5% der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und sogar 19% derjenigen ohne Berufsbildungsabschluss arbeitslos sind (Datenquelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013).

Wie bereits berichtet, liegt auch der Durchschnittsverdienst für HochschulabsolventInnen mit 2 450 Euro netto im Monat deutlich über dem Verdienst von Personen mit Berufsausbildung (1 850 Euro) und Personen ohne Ausbildungsabschluss (1 400 Euro). In zwei Teilgruppen der Befragten, die entweder über die Arbeitslosen- oder über die Verdienstzahlen informiert wurden, ist das Meinungsbild sehr ähnlich zur Teilgruppe, die die Frage ohne weitere Information beantwortet hat. Informationen über den Arbeitsmarkterfolg nach Bildungsabschlüssen scheinen sich also nicht darauf auszuwirken, welche Bildungsabschlüsse sich die Deutschen für ihre Kinder wünschen.

Wie unterscheiden sich Eltern von der sonstigen Bevölkerung?

Im diesjährigen ifo Bildungsbarometer haben wir einen besonderen Schwerpunkt auf die Frage gelegt, inwiefern sich die Meinungen von Eltern mit Kindern im schulpflichtigen Alter von der sonstigen Bevölkerung unterscheiden. Schließlich sind es die Eltern, die durch außerschulische Förderung, Vermittlung bildungsrelevanter Werte und Bildungsentscheidungen maßgeblich zum Bildungserfolg ihrer Kinder beitragen. Darüber hinaus haben Eltern zum Teil Möglichkeiten, die Bildungsinstitutionen mitzugestalten, etwa durch das Engagement in Gremien. Um einen repräsentativen Vergleich zwischen den bildungspolitischen Mei-

Abb. 20
Welcher Bildungsbereich sollte von zusätzlichen Geldern profitieren?
 Information über Vorteile der frühkindlichen Bildung erhöht Zustimmung zu Ausgaben für Kitas, Krippen und Kindergärten

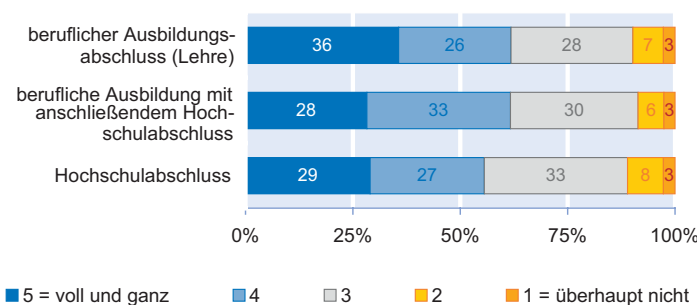


Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:
ohne Information Zahlreiche Studien zeigen, dass Bildung wichtig für den zukünftigen Wohlstand der Gesellschaft ist. Stellen Sie sich vor, dass der Staat eine Erhöhung der Bildungsausgaben plant. Wenn nur ein Bildungsbereich von dieser Erhöhung profitieren könnte, welcher Bereich sollte das Ihrer Meinung nach sein?
mit Information^{a)} Zahlreiche Studien zeigen, dass Ausgaben im frühkindlichen Bildungsbereich einen stärkeren positiven Einfluss auf den zukünftigen Wohlstand der Gesellschaft haben als Ausgaben in späteren Bildungsbereichen. Stellen Sie sich vor, dass der Staat eine Erhöhung der Bildungsausgaben plant. Wenn nur ein Bildungsbereich von dieser Erhöhung profitieren könnte, welcher Bereich sollte das Ihrer Meinung nach sein?

^{a)} Ein Teil der Befragten erhielt den zusätzlichen Hinweis, dass in Deutschland die staatlichen Ausgaben pro Kind im frühkindlichen Bereich unter dem EU-Durchschnitt liegen, im Hochschulbereich darüber. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version „mit Information“ unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Abb. 21
Welchen Bildungsabschluss streben die Deutschen für ihre Kinder an?
 Sowohl Lehre als auch Hochschulstudium werden als erstrebenswert angesehen



Einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage^{a)}:
 Sehen Sie einmal ganz davon ab, ob Sie Kinder haben bzw. welchen Bildungsabschluss Ihr Kind hat oder wahrscheinlich später einmal machen wird. Wie stark würden die folgenden Bildungsabschlüsse Ihrer persönlichen Idealvorstellung für Ihr Kind entsprechen?

^{a)} Die Ergebnisse dieser Fragen beziehen sich auf die deutsche Bevölkerung mit privater Internetnutzung, da es hier nicht möglich war, die Bevölkerung ohne private Internetnutzung einzubeziehen. Jeweils einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf Arbeitslosenquoten bzw. Durchschnittsverdienstzahlen nach Bildungsabschlüssen gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, wurden diese hier zusammengefasst.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

nungen von Eltern schulpflichtiger Kinder und der restlichen Bevölkerung ziehen zu können, wurden im Zuge des diesjährigen ifo Bildungsbarometers zusätzlich zur repräsentativen Grundstichprobe über 1 000 Eltern von Kindern im Alter von sechs bis 15 Jahren befragt (vgl. Kasten 1 für methodische Details). Deshalb ist es uns nun möglich, im Folgenden das Meinungsbild der Eltern mit Kindern im Alter bis einschließlich 18 Jahren – hier kurz als »Eltern« bezeichnet – mit dem Meinungsbild der Personen ohne Kinder in dieser Altersgruppe zu vergleichen.⁸

Insgesamt fallen die Meinungsunterschiede zwischen Eltern und der restlichen Bevölkerung erstaunlich gering aus. Bei der Mehrzahl der Fragen unterscheiden sich die Meinungen der Eltern junger Kinder nicht signifikant von den Meinungen der Personen ohne junge Kinder. Bemerkenswert ist, dass sich selbst in einigen Bereichen, die Eltern unmittelbar betreffen, keine signifikanten Unterschiede im Meinungsbild finden. So sind sich Eltern und die restliche Bevölkerung beispielsweise bei den Fragen einig, welche Aufgaben in der Grundschulzeit von der Schule bzw. den Eltern übernommen werden sollen (vgl. Abb. 5)⁹ und welche Kompetenzen für die Zukunft von SchülerInnen wichtig sind (vgl. Abb. 6). Interessanterweise unterscheiden sich Eltern und die sonstige Bevölkerung auch nicht signifikant bei der Frage, wie über die weiterführende Schulart eines Kindes entschieden werden sollte (vgl. Abb. 8): In beiden Gruppen ist eine absolute Mehrheit dafür, dass Schulnoten – und nicht die Eltern selbst – entscheiden. Auch die persönlichen Idealvorstellungen über den Bildungsabschluss des Kindes unterscheiden sich

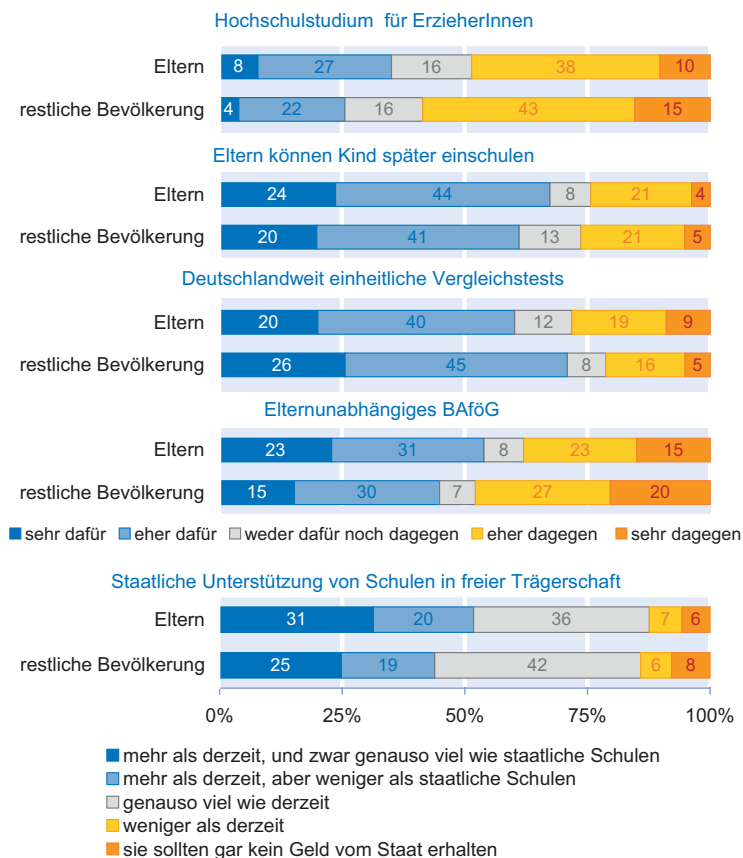
⁸ »Eltern« sind im Folgenden also die Eltern von Kindern im Alter bis einschließlich 18 Jahren in der Grundstichprobe sowie die in diesem Jahr zusätzlich befragten Personen mit Kindern im Alter von sechs bis 15 Jahren. Dies sind insgesamt 2 057 Eltern, im Vergleich zu 2 010 Personen ohne Kinder im entsprechenden Alter. An den berichteten Ergebnissen ändert sich kaum etwas, wenn man stattdessen beispielsweise Eltern schulpflichtiger Kinder (im Alter von sechs bis 15 Jahren) mit Personen ohne Kinder im Alter von unter 25 Jahren vergleicht.

⁹ Einzige Ausnahme ist die Kategorie »Nachmittagsaktivitäten wie Musik, Sport oder Theater«, bei der sich Eltern selbst stärker in der Pflicht sehen als die restliche Bevölkerung.

Abb. 22

Sind Eltern anderer Meinung?

Ausgewählte Themen, bei denen sich Eltern von der restlichen Bevölkerung unterscheiden

**Anmerkungen:**

Eltern: Personen mit Kindern im Alter bis 18 Jahren.

Restliche Bevölkerung: Personen ohne Kinder in dieser Altersgruppe.

Für den jeweiligen Fragetext siehe Abb. 4, 8, 12, 18 und 10. Die Frage zu deutschlandweit einheitlichen Vergleichstests bezieht sich hier auf die Teilgruppe ohne Information.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

nicht signifikant zwischen Eltern und der restlichen Bevölkerung (vgl. Abb. 21).¹⁰

In einigen Bereichen unterscheiden sich die Meinungen der Eltern aber auch deutlich von der sonstigen Bevölkerung. So sind etwa 35% der Eltern (sehr oder eher) dafür, dass ErzieherInnen in frühkindlichen Einrichtungen ein Hochschulstudium absolviert haben müssen, 9 Prozentpunkte mehr als in der restlichen Bevölkerung (vgl. Abb. 22). Hingegen spricht sich eine absolute Mehrheit (59%) der sonstigen Bevölkerung gegen diesen Reformvorschlag aus, bei Eltern sind es nur 49%. Ein etwas größerer Anteil der Eltern wünscht sich auch Entscheidungsfreiheit darüber, wann ihr

¹⁰ Mit Informationen über den Durchschnittsverdienst bzw. die Arbeitslosenquote von Personen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen entsprechen die Optionen »Berufliche Ausbildung mit anschließendem Hochschulstudium« und »Hochschulabschluss« eher den Idealvorstellungen von Eltern als der restlichen Bevölkerung.

Kind eingeschult wird: Über zwei Drittel (67%) sind (sehr oder eher) dafür, dass Eltern grundsätzlich entscheiden dürfen, dass ihr Kind entgegen der Stichtagsregelung später eingeschult wird, unter den sonstigen Befragten sind es 61%. Mehr Eltern sprechen sich auch für eine Entscheidungsfreiheit bei der Grundschulwahl aus: 67% der Eltern und 62% der restlichen Bevölkerung sind für eine Aufhebung der Sprengelpflicht.

Unter den Eltern ist die absolute Mehrheit (52%) für eine Erhöhung der staatlichen Mittel für Schulen in freier Trägerschaft (vgl. Abb. 22). In der restlichen Bevölkerung sind nur 44% dieser Meinung. Während sich 60% der Eltern (sehr oder eher) dafür aussprechen, Klassenarbeiten in bestimmten Jahrgangsstufen durch deutschlandweit einheitliche Vergleichstests zu ersetzen, ist die Zustimmung in der restlichen Bevölkerung mit 71% deutlich höher.¹¹ Weitere Unterschiede ergeben sich bei der Zustimmung zur Einführung von Ganztagschulen bis 15 Uhr, die 55% der Eltern und 63% der restlichen Bevölkerung befürworten. 37% der Eltern, aber 42% der restlichen Bevölkerung finden, dass die Anzahl von SchülerInnen mit Behinderung, die in Regelschulen unterrichtet werden, steigen sollte. Während 59% der Eltern finden, dass höchstens 20% der Unterrichtszeit in weiterführenden Schulen für selbständige Computerarbeit verwendet werden sollte, sind es unter den restlichen Befragten nur etwa 50%.

Insgesamt bewerten Eltern die Schulen auf Bundes- und Landesebene etwas schlechter als die restliche Bevölkerung. Während nur 25% bzw. 33% der Eltern die Schulen in ganz Deutschland bzw. ihrem Bundesland mit einer der beiden Bestnoten bewerten, sind es in der restlichen Bevölkerung 29% bzw. 39%. Dazu passt, dass die überwältigende Mehrheit der Eltern (85%) sich höhere staatliche Ausgaben für Schulen wünscht (vgl. Abb. 23). Die Zustimmung in der restlichen Bevölkerung fällt mit 75% etwas geringer aus. Dieser Unterschied besteht allerdings nicht in jener Teilgruppe der Befragten, die über die Bildungsausgaben pro SchülerIn in ihrem Bundesland informiert wurde.

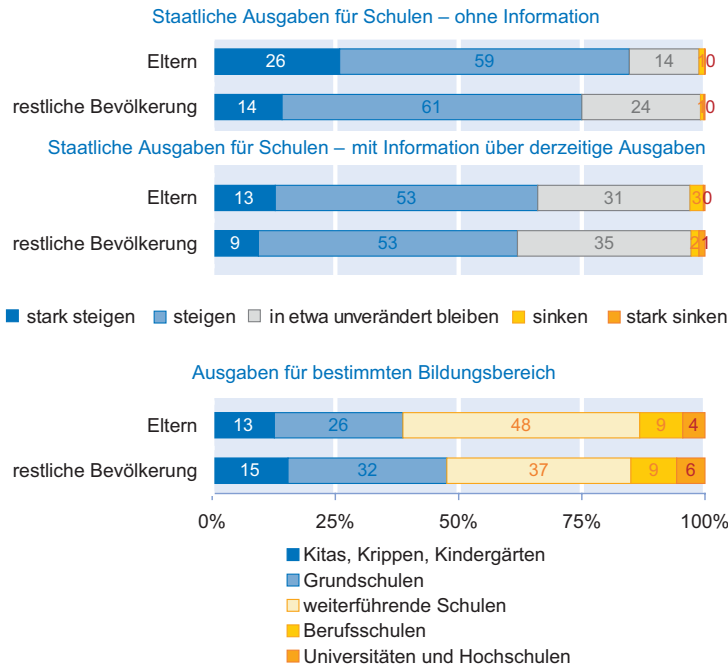
Auch bei der Frage, welcher Bildungsbereich von zusätzlichen Geldern profitieren sollte, ergeben sich deutliche Un-

¹¹ An diesem Meinungsbild ändert sich auch nichts in der Teilgruppe der Befragten, die darüber informiert wird, dass derartige Tests in anderen Ländern üblich sind und zum Vergleich von einzelnen Schulen herangezogen werden. In der Teilgruppe, in der der Vergleich einzelner Schulen nicht erwähnt wurde, unterscheiden sich Eltern jedoch nicht von der restlichen Bevölkerung.

Abb. 23

Sind Eltern eher für höhere Bildungsausgaben?

Eltern wollen mehr Geld für Schulen – Ausgaben für weiterführende Schulen besonders wichtig



Anmerkungen:

Eltern: Personen mit Kindern im Alter bis 18 Jahren.

Restliche Bevölkerung: Personen ohne Kinder in dieser Altersgruppe.

Für den jeweiligen Fragetext siehe Abb. 14 und 20. Die Frage zu Ausgaben für bestimmten Bildungsbereich bezieht sich hier auf die Teilgruppe ohne Information.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

terschiede: Der Großteil der Eltern (48%) wünscht sich, dass zusätzliche Mittel in weiterführende Schulen investiert werden. Dieser Anteil ist unter den restlichen Befragten mit 37% signifikant niedriger. Gleichzeitig sind nur 26% der Eltern dafür, dass Mehrausgaben dem Grundschulbereich zugutekommen, unter den sonstigen Befragten sind es 32%. Unter den Eltern gibt es auch eine absolute Mehrheit (54%) für die Einführung von vom Elterneinkommen unabhängigen BAföG-Leistungen, fast ein Viertel (23%) ist sogar sehr dafür (vgl. Abb. 22). Hingegen findet sich für diesen Reformvorschlag keine absolute Mehrheit in der sonstigen Bevölkerung (45% dafür, 48% dagegen).

Insgesamt zeigt sich aber, dass sich die bildungspolitischen Meinungen der Eltern in vielen Bereichen mit denen der restlichen Bevölkerung decken. Unterschiede sind vor allem bei jenen Fragen festzustellen, die Eltern unmittelbar betreffen – wie etwa bei der Entscheidungsfreiheit, wann ihr Kind eingeschult wird, oder der Gewährung von BAföG-Leistungen unabhängig vom Elterneinkommen. In den meisten anderen Bereichen gibt es aber keine grundlegenden Unterschiede in den bildungspolitischen Meinungen von Eltern junger Kinder und der restlichen Bevölkerung.

Parteipositionen und Parteipräferenzen

Eine weitere Besonderheit des diesjährigen ifo Bildungsbarometers besteht darin, dass ein Teil der Befragten vor Beantwortung bestimmter Fragen einen Hinweis auf die Positionen der größten deutschen Parteien zu dem jeweiligen Thema erhielt. So wurde einer jeweils zufällig ausgewählten Teilgruppe bei den Fragen zum Betreuungsgeld, zum elternunabhängigen BAföG und zur Aufhebung des Kooperationsverbots im Schulbereich (vgl. Abb. 4, 18 und 19) zusätzlich die jeweilige Position von CDU/CSU, SPD, Linke, Grünen, AfD und FDP zu dem jeweiligen Thema mitgeteilt.¹² So können wir untersuchen, inwiefern sich Befragte mit unterschiedlichen Parteipräferenzen bei ihrer Meinungsbildung an Parteipositionen orientieren. Dabei unterscheiden wir zwischen Parteien, die für bzw. gegen den jeweiligen Reformvorschlag sind und jenen, die neutral sind. Zur Bestimmung der individuellen Parteipräferenzen haben wir allen Befragten unabhängig von dieser Informationsbereitstellung am Ende der Befragung folgende Frage gestellt: »Viele Menschen in Deutschland tendieren langfristig zu einer bestimmten politischen Partei, selbst wenn sie gelegentlich auch eine andere Partei wählen. Mit welcher Partei sympathisieren Sie im Allgemeinen?«

Zum Zeitpunkt der Befragung haben sich CDU/CSU tendenziell für das Betreuungsgeld ausgesprochen, SPD, Linke, Grüne und AfD tendenziell dagegen, die FDP war eher neutral. Interessanterweise spricht sich ohne Bereitstellung dieser Parteiinformation auch unter den CDU/CSU-Anhängern eine absolute Mehrheit (57%) gegen das Betreuungsgeld aus (vgl. Abb. 24). Die Bereitstellung der Parteiinformation bewirkt nun, dass Befragte, die im Allgemeinen CDU/CSU wählen, das Betreuungsgeld signifikant mehr unterstützen (42%) als die CDU/CSU-WählerInnen in der Teilgruppe, die nicht über die Parteiposition informiert wurde (34%). Für die WählerInnen der anderen Parteien und die NichtwählerInnen änderte der Hinweis auf die Parteipositionen hingegen die Meinungen zum Betreuungsgeld nicht.

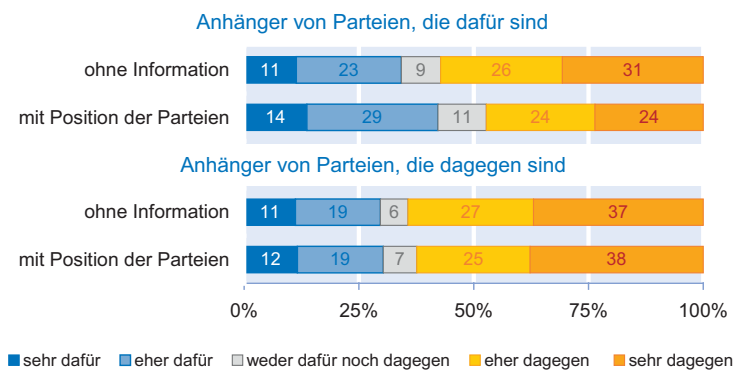
Linke, Grüne und FDP haben sich tendenziell dafür ausgesprochen, BAföG-Leistungen unabhängig vom Einkommen der Eltern zu zahlen, wohingegen CDU/CSU und AfD tendenziell dagegen sind und die Position der SPD eher neutral ist. Für Anhänger der Parteien, die diesen Reformvor-

¹² Die jeweiligen Positionen wurden uns freundlicherweise von den Parteien mitgeteilt oder konnten aus den Parteiprogrammen entnommen werden.

Abb. 24

Ändern die Deutschen ihre Meinung zum Betreuungsgeld, wenn sie die Positionen der Parteien erfahren?

Ablehnung der CDU/CSU-Anhänger sinkt durch Parteieinfor-



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

ohne Information [mit Position der Parteien] Der Staat zahlt Eltern, die ihre Kinder im Alter von 2 bis 3 Jahren nicht bei einer Krippe oder Kindertagesstätte anmelden, sondern privat betreuen, zusätzlich zum Kindergeld ein Betreuungsgeld. [CDU/CSU haben sich tendenziell für das Betreuungsgeld ausgesprochen, SPD, LINKE, Grüne und AfD tendenziell dagegen, die FDP ist eher neutral.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Eltern zusätzlich zum Kindergeld ein Betreuungsgeld erhalten?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

schlag ablehnen (CDU/CSU- und AfD-WählerInnen) ist die Zustimmung zu elternunabhängigen BAföG-Leistungen mit Information über die Parteipositionen signifikant niedriger (43%) als ohne Information (51%) (vgl. Abb. 25). Unter den Anhängern der Parteien, die den Reformvorschlag befürworten oder neutral sehen, hat die Parteieinfor-

Ein weiteres politisches Thema, die Aufhebung des Kooperationsverbots im Schulbereich, wird von SPD, Linke und Grünen unterstützt. Die CDU/CSU und die FDP haben sich hingegen tendenziell dagegen ausgesprochen, die AfD hat sich nicht festgelegt. Auch hier sehen wir einen leichten Rückgang der Zustimmung unter den Anhängern der Parteien, die diesen Reformvorschlag ablehnen (CDU/CSU- und FDP-WählerInnen), wenn diese über die Parteipositionen informiert werden (58% Zustimmung ohne Information und 56% mit Information), wobei dieser Unterschied allerdings statistisch nicht signifikant ist.

Insgesamt zeigt sich, dass Informationen über Parteipositionen die Meinung der Befragten im Allgemeinen durchaus verändern können. Interessanterweise unterscheiden

sich bei den hier betrachteten Themen ohne Bereitstellung der Parteieinfor-

Informationen die Meinungen der Anhänger der befürwortenden und ablehnenden Parteien im Durchschnitt gar nicht so stark voneinander. Über die unterschiedlichen Parteipositionen informiert, orientieren sich vor allem Befragte im konservativen Parteienspektrum aber deutlich stärker an der Position ihrer Partei.

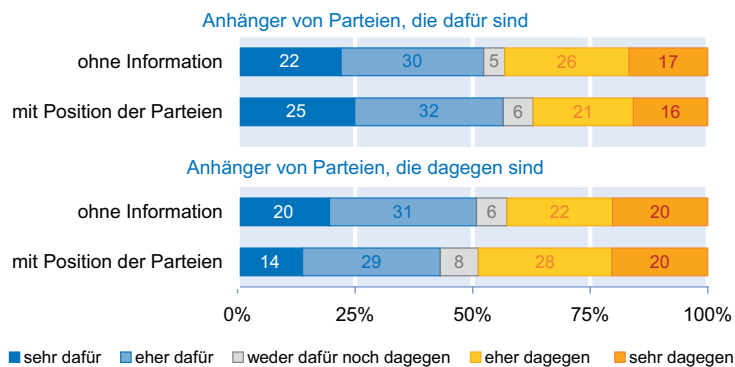
Keine Effekte der Bereitstellung regionaler Informationen

Sowohl im ersten ifo Bildungsbarometer 2014 als auch in diesem Jahr zeigt sich deutlich, dass die Bereitstellung relevanter Informationen die Meinung der deutschen Bevölkerung verändern kann. So ergeben sich zum Teil deutliche Unterschiede im Meinungsbild zu bestimmten Themen, wenn die Frage um einen Hinweis auf die aktuelle Situation in Deutschland ergänzt wird. In diesem Jahr haben wir die Befragten bei einigen Fragen zudem gezielt über die Situation in ihrem jeweiligen Bundesland oder in ihrem Kreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt informiert. Damit ist es erstmals möglich zu vergleichen, ob die Deutschen Informationshinweise anders bewerten, wenn diese auf regionaler Ebene statt für ganz Deutschland gelten.

Abb. 25

Beeinflussen Parteipositionen die Meinungen zum elternunabhängigen BAföG?

Parteipositionen verstärken Meinungsunterschiede ihrer WählerInnen



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt Frage:

ohne Information [mit Position der Parteien] Das BAföG ist eine staatliche finanzielle Unterstützung für Studierende, die in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern gezahlt wird. [Grüne, LINKE und FDP haben sich tendenziell dafür ausgesprochen, das BAföG unabhängig vom Einkommen der Eltern zu zahlen, CDU/CSU und AfD sind tendenziell dagegen, die Position der SPD ist eher neutral.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Studierenden generell unabhängig vom Einkommen der Eltern vom Staat BAföG erhalten?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2015.

Dafür wurden die Befragten bei insgesamt fünf Fragen jeweils zufällig auf drei Teilgruppen aufgeteilt. Die erste Teilgruppe erhielt keine besondere Information. Die zweite Teilgruppe wurde über die Situation in Deutschland insgesamt informiert. Die dritte Teilgruppe wurde zusätzlich über die Situation in ihrer Region informiert. So beantworteten Befragte in der ersten Teilgruppe z.B. die Frage zur Entwicklung des Anteils von SchülerInnen mit Behinderung, die in Regelschulen unterrichtet werden, ohne weitere Information. Befragte in der zweiten Teilgruppe wurden darüber informiert, dass in Deutschland derzeit 28% der SchülerInnen mit Behinderung oder Lernschwäche in Regelschulen unterrichtet werden und die Werte der einzelnen Bundesländer von 15% bis 63% reichen (vgl. Abb. 11). Die dritte Teilgruppe erhielt zusätzlich die Information, welcher Anteil in ihrem jeweiligen Bundesland derzeit die Regelschule besucht. Bemerkenswerterweise unterscheidet sich die Meinung dieser Teilgruppe nicht in signifikanter Weise von der zweiten Teilgruppe, die lediglich Informationen über die generelle Situation in Deutschland erhielt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Frage, ob der Staat die Ausbildungskosten für Jugendliche übernehmen sollte, die ein Jahr lang erfolglos eine Stelle gesucht haben (vgl. Abb. 15). Auch in diesem Fall unterscheidet sich das Antwortverhalten in der Teilgruppe, die zusätzlich zum durchschnittlichen Wert in Deutschland erfährt, welcher Anteil der jüngeren Menschen im Bundesland der Befragten keine abgeschlossene Berufsausbildung hat, nicht in signifikanter Weise. Zudem besteht in der dritten Teilgruppe kein Unterschied zwischen dem Meinungsbild derjenigen Personen, deren Bundesländer beim Anteil der jüngeren Menschen ohne Berufsausbildung über dem Durchschnitt liegen, und dem Meinungsbild derer, deren Bundesländer darunter fallen.

In ähnlicher Weise wurde bei drei weiteren Fragen – zur Elternwahl des Einschulungsalters, zur Entwicklung der Abiturientenzahlen und zur Verantwortung für die Ausbildungsplatzvermittlung (vgl. Abb. 8, 11 und 15) – ein Teil der Befragten über die Situation in ihrem jeweiligen Landkreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt informiert. Wie bei den bundeslandspezifischen Informationen wurden auch hier zufällig drei Teilgruppen gebildet: Die erste Teilgruppe erhielt die Frage ohne weitere Informationen, die zweite Teilgruppe wurde über den Bundesdurchschnitt sowie den niedrigsten und höchsten Wert auf Kreisebene informiert und die dritte Teilgruppe erhielt zusätzlich Informationen zur Situation in ihrem jeweiligen Kreis. So wurde etwa bei der Frage, ob die Eltern das Einschulungsalter bestimmen können sollten, die zweite Teilgruppe darüber informiert, dass in Deutschland im letzten Jahr 7% der Kinder später eingeschult wurden und die Werte in den einzelnen Kreisen von weniger als 1% bis 21% reichen. In der dritten Teilgruppe erschien für Befragte z.B. in Bad Homburg zusätzlich der Hinweis, dass in ihrem Landkreis im letzten Jahr 7% der Kinder später eingeschult worden sind.

Auch im Fall der Landkreisinformationen unterscheiden sich die Antworten der Befragten mit Bereitstellung der regionalspezifischen Informationen nicht von den Antworten derjenigen, die lediglich über den Durchschnitt und den kleinsten und größten Wert in Deutschland informiert wurden. So beeinflusst die Landkreisinformation über den Anteil später eingeschulter Kinder nicht die Meinungen zur Elternentscheidung bei der späteren Einschulung. Ebenso haben Informationen über den Anteil der Schulabsolventen, die in dem jeweiligen Kreis das Abitur abgelegt haben, keinen zusätzlichen Effekt auf die Meinung der Bevölkerung zur Anzahl der Abiturienten. Und Informationen über die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsplätze sowie der unversorgten Bewerber im jeweiligen Kreis beeinflussen die Meinung zum Ansatzpunkt bei der Ausbildungsplatzvermittlung nicht. Ob die bereitgestellte Information auf Kreisebene über oder unter dem Bundesdurchschnitt liegt, hat auch hier keinen Einfluss auf das Antwortverhalten.

Ein Grund dafür, dass die Bereitstellung regionalspezifischer Informationen keinen Effekt auf das Meinungsbild der Deutschen hat, könnte darin bestehen, dass die Befragten bereits recht gut über die Lage vor Ort informiert sind. Diese Hypothese kann im Rahmen des diesjährigen Fragebogendesigns nicht abschließend bewertet werden.

Zusammenfassung

Das ifo Bildungsbarometer 2015 belegt, dass die deutsche Bevölkerung derzeit in vielen Bildungsbereichen eine hohe Reformbereitschaft aufweist. Es zeigt nicht weniger als zehn bildungspolitische Themen, bei denen die Mehrheit der Deutschen grundlegende Bildungsreformen befürworten: gebührenfreie Kindergärten, bundesweite Qualitätsstandards für Kindergärten, Abschaffung des Betreuungsgeldes, Abschaffung der Sprengelpflicht für Grundschulen, Ganztagschulsystem, bundesweite Vergleichstests in den Schulen, deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen in allen Schulabschlüssen, Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Schulbereich, staatliche Übernahme der Ausbildungskosten bei erfolglos Suchenden und nachgelagerte Studiengebühren. Auch für höhere Gehälter für ErzieherInnen, höhere Ausgaben für Schulen und Entscheidung der weiterführenden Schulart durch Schulnoten gibt es deutliche Mehrheiten.

Die Veränderungsbereitschaft kann auch durch Informationen verstärkt werden. So hatte es in einigen Fällen einen signifikanten Effekt auf die zum Ausdruck gebrachten Meinungen, wenn wir einer Teilgruppe der Befragten bestimmte Informationen zur Verfügung gestellt haben. Beispielsweise wirkt sich die Information, dass zahlreiche Studien positive Effekte frühkindlicher Bildung gezeigt haben, deutlich auf die Zustimmung zu gebührenfreien Kindergärten und zu

zusätzlichen Ausgaben in frühen anstatt späteren Bildungsphasen aus. Auch Informationen über die derzeitige Situation in Deutschland haben Auswirkungen: So erhöht der Hinweis auf die schwache Stellung deutscher SchülerInnen im internationalen Vergleich die Zustimmung zum Computereinsatz im Unterricht. Der Hinweis auf das derzeitige Niveau der Bildungsausgaben verringert die Bereitschaft zu zusätzlichen Ausgaben im Schulbereich. Und die Information über den Verdienst von Personen mit und ohne Hochschulstudium erhöht die Zustimmung zu Studiengebühren. Alternative Ausgestaltungen spezifischer Bildungsreformen beeinflussen ebenfalls das Meinungsbild: So erhöht sich die Zustimmung für Studiengebühren deutlich, wenn sie in nachgelagerter Form erhoben werden. Die Zustimmung zu einem Ganztagschulsystem sinkt, wenn die Dauer der Schulzeit nicht bis 15 oder 16 Uhr, sondern bis 17 Uhr geht. Schließlich ändert sich in einigen Fällen die Meinung der Befragten auch, wenn sie über die Position ihrer präferierten Partei zu dem jeweiligen Thema informiert werden.

Andererseits haben wir aber auch zahlreiche Fälle gesehen, in denen bereitgestellte Informationen die Meinungen der Bevölkerung nicht signifikant verändert haben.¹³ Dies gilt ganz besonders für die Bereitstellung regionalspezifischer Informationen, also Fälle, in denen die Befragten über die konkrete Situation in ihrem jeweiligen Bundesland oder sogar in ihrem jeweiligen Landkreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt im nationalen Vergleich hingewiesen werden. In keinem der von uns untersuchten Fälle hat eine solche regionalspezifische Information das Meinungsbild der Befragten in signifikanter Weise verändert.

Schließlich haben wir auch Ähnlichkeiten und Unterschiede im Meinungsbild von Eltern mit Kindern bis einschließlich 18 Jahren im Vergleich zu Personen ohne Kinder in dieser Altersgruppe untersucht. Dabei lassen sich in einigen Bereichen durchaus Unterschiede feststellen. Gleichwohl sind diese Unterschiede nur selten grundlegender Art, und in überraschend vielen Bereichen lassen sich keinerlei Meinungsunterschiede zwischen Eltern und der restlichen Bevölkerung feststellen.

Mit den Daten des ifo Bildungsbarometers 2015 werden wieder viele weitere wissenschaftliche Detailanalysen möglich sein. So lassen sich bei den verschiedenen Themen mögliche Unterschiede zwischen weiteren Bevölkerungsgruppen untersuchen. Anhand von Schätzfragen über die derzeitige Situation wird es möglich sein zu untersuchen, inwiefern die Effekte der Informationsbereitstellung mit einer tatsächlich verbesserten Informationslage einhergehen. An neuen spannenden bildungspolitischen Themen für das nächste ifo Bildungsbarometer wird es auch im kommenden Jahr nicht fehlen.

¹³ Wie in Kasten 2 beschrieben hat die Anordnung der Antwortmöglichkeiten ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Befragungsergebnisse.

Kasten 2 Effekte des Fragedesigns

Während inhaltliche Variationen der Fragen – wie etwa die Bereitstellung von Information oder der Verweis auf wissenschaftliche Befunde – das Antwortverhalten im ifo Bildungsbarometer 2015 zum Teil deutlich beeinflussen, zeigt eine weitere Analyse, dass die Anordnung der Antwortmöglichkeiten keine bedeutsamen Auswirkungen auf die Ergebnisse zu haben scheint.

Um diesen Aspekt des Fragedesigns zu untersuchen, wurden die Befragten bei der Frage zum Einschulungsalter (vgl. Abb. 8) zufällig in drei Teilgruppen aufgeteilt. Befragte in der ersten Teilgruppe beantworteten die Frage anhand der vertikalen Anordnung der Antwortkategorien, die im ifo Bildungsbarometer generell bei den meisten Fragen verwendet wird: Die Antwortkategorien »sehr dafür«, »eher dafür«, »eher dagegen«, »sehr dagegen« und »weder dafür noch dagegen« werden vertikal von oben nach unten angeordnet.

Für die zweite Teilgruppe wurden dieselben Antwortkategorien verwendet, aber nunmehr horizontal von links nach rechts angeordnet. Die Anordnung für die dritte Teilgruppe war wiederum vertikal, jedoch wurde im Vergleich zur ersten Teilgruppe die Reihenfolge der Antwortkategorien umgedreht (von »sehr dagegen« oben bis »sehr dafür« unten). Die Kategorie »weder dafür noch dagegen« wurde in allen drei Teilgruppen als letzte Antwortmöglichkeit der Liste präsentiert. Zwischen dem Antwortverhalten der drei Teilgruppen konnten keinerlei signifikante Unterschiede festgestellt werden.

Literatur

Bos, W., B. Eickelmann, J. Gerick, F. Goldhammer, H. Schaumburg, K. Schwippert, M. Senkbeil, R. Schulz-Zander und H. Wendt (Hrsg., 2014), *ICILS 2013: Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich*, Waxmann, Münster.

Bundesagentur für Arbeit (2013), *Die Arbeitsmarktsituation jüngerer Menschen ohne Berufsabschluss*, Broschüre der Arbeitsmarktberichterstattung, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014), *Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Monatliche Zeitreihen – Ausbildungsstellenmarkt*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner und D.V. Masterov (2006), »Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation«, in: E.A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 697–812.

Duong, S. und V. Püttmann (2014), *Studieren ohne Abitur: Stillstand oder Fortentwicklung? Eine Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen und Daten*, Arbeitspapier Nr. 177, Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh.

Henderson, M.B., P. Lergepore, P.E. Peterson, K. Werner, M.R. West und L. Woessmann (2015), »Is Seeing Believing? How Americans and Germans Think about their Schools«, PEPG Working Papers Series, 15–02, Harvard University, Program on Education Policy and Governance, Cambridge, MA.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Kultusministerkonferenz (2009), *Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung*, Kultusministerkonferenz, Bonn.

OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD, Paris.

Statistisches Bundesamt (2014), *Bildungsfinanzbericht 2014*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Wößmann, L., P. Lergepore, F. Kugler und K. Werner (2014), »Was die Deutschen über die Bildungspolitik denken – Ergebnisse des ersten ifo Bildungsbarometers«, *ifo Schnelldienst* 67(18), 16–33.

Ludwig Dorffmeister, Oliver Falck, Gernot Nerb, Gülsüm Orhan, Arno Städtler, Hans-Günther Vieweg und Przemyslaw Wojciechowski

Am 28. Oktober 2015 findet der diesjährige ifo Branchen-Dialog statt, wiederum unterstützt vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie sowie der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern. Neben den Konjunktur- und Branchenprognosen bis Ende 2017 werden auf der Veranstaltung auch strukturelle Veränderungen in den Branchen diskutiert.

Über 200 Vertreter aus Wirtschaft und Politik werden erwartet. Nach der Begrüßung durch den Präsidenten der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, Dr. Eberhard Sasse, wird Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, zum Thema »Die wirtschaftliche Lage in Deutschland und der Welt« sprechen. An diesen Vortrag schließen sich in je zwei Parallelveranstaltungen die Foren »Industrie« und »Handel« sowie »Bauwirtschaft« und »Dienstleistungen« an. In den vier Branchenforen werden die Prognosen des ifo Instituts mit den Experten aus Unternehmen und Verbänden diskutiert. Darüber hinaus wird in allen vier Foren auf wichtige strukturelle Veränderungen, insbesondere durch die zunehmende Digitalisierung, in den Branchen eingegangen. Zum Abschluss der Veranstaltung greift Prof. Dr. Oliver Falck, ifo Institut, in seinem Vortrag zu Innovationen im Zeitalter der Digitalisierung diesen Schwerpunkt auf.

Im Folgenden sollen die vier Foren, die im Zentrum der Veranstaltung stehen, kurz vorgestellt werden. Dazu werden als »Apetizer« die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2015 in den einzelnen Branchen dargestellt und kurze Beschreibungen der Abläufe der vier Foren gegeben.

Das Konferenzprogramm ist am Ende dieses Beitrags beigefügt. Anmeldung unter www.cesifo-group.de/branchendialog.

Forum 1: Industrie Veränderungen in den globalen Wachstumsprozessen stellen die Industrie vor neue Herausforderungen

Seit dem Ende der Finanzkrise hat das Verarbeitende Gewerbe einen wesentli-

chen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung in Deutschland geleistet, mit hohen Zuwachsraten und einer Ausweitung der Beschäftigung. Für diese positive Entwicklung war die Auslandsnachfrage insbesondere aus Schwellenländern verantwortlich. Seit 2012 hat sich das industrielle Wachstum jedoch merklich abgeschwächt, ein klarer Trend ist nicht mehr zu erkennen. In den letzten Jahren haben sich allerdings die Rahmenbedingungen für die Schwellenländer verschlechtert. Strukturelle Probleme bremsen ihr Wachstum, Risiken aus einer nachlassenden Expansionsdynamik und überhöhten Vermögensbewertungen verunsichern Investoren. Als weitere Belastung kommt der Preisverfall auf den Rohstoffmärkten für diejenigen Schwellenländer hinzu, die auf die Einnahmen aus den Verkäufen von Energie- und industriellen Rohstoffen angewiesen sind.

Auf diese veränderte Situation müssen sich die Unternehmen der deutschen Industrie einstellen, namentlich Firmen, die in den vom Export getriebenen Branchen beheimatet sind. Dies sind der Fahrzeugbau, die Investitionsgüter- und die chemische Industrie. Diese Industriezweige haben das industrielle Wachstum in Deutschland forciert. Ihr Anteil am gesamten Verarbeitenden Gewerbe – gemessen an der Produktion – war von 52% auf 55% in nur fünf Jahren bis 2014 angestiegen.

Das schwieriger werdende Geschäft für die deutsche Industrie hat sich in einem Nachlassen der Ordertätigkeit niederschlagen, das aus Übersee besonders ausgeprägt ist, während sich die Nachfrage aus den Euroländern im ersten Halbjahr 2015 beschleunigt hat. Das Inlandsgeschäft ist seit Jahren eher schwach.

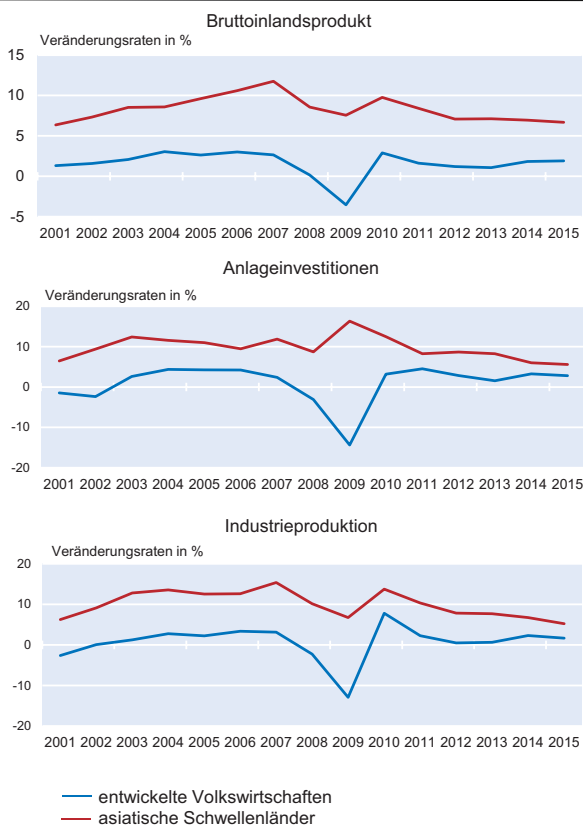
Die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests für die Industrie vom August 2015 weisen zumindest kurzfristig auf eine Fortsetzung der schwachen Geschäftstätigkeit hin. So sind die Erwartungen für die Ordertätigkeit in den kommenden sechs Monaten auf einen Tiefstand gefallen, auch wenn die Geschäftslage insgesamt sogar etwas häufiger als bisher mit »gut« bewertet wurde. Angesichts des schwachen Binnen geschäfts ruhen die Hoffnungen der Industrieunternehmen auf dem Ausland. Während der Fahrzeugbau und der Maschinenbau bei den Exporterwartungen positiv gestimmt sind, sehen die der Grundstoffgüterindustrie zuzurechnende Mineralölverarbeitung und die Chemie zunehmende Schwierigkeiten im Ausland.

Schwerpunkte im IndustrieForum

Im Forum Industrie des Branchen-Dialogs werden die Implikationen aus dem strukturellen Wandel im globalen Wachstumsprozess für die deutsche Industrie nicht nur unter dem Aspekt der kurzen Frist zu betrachten sein, wichtig ist die mittelfristige Perspektive, die den Unternehmen strategische Entscheidungen abverlangt, um die Herausforderungen aus dem schwächeren industriellen Wachstum der Schwellenländer zu bewältigen.

Abb. 1

Mittelfristige Veränderungen der Wachstumsdynamik von entwickelten Volkswirtschaften und asiatischen Schwellenländern



Der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) kommt eine strategische Schlüsselrolle für eine wettbewerbsfähige Industrie in Deutschland zu, um sich den sich strukturell verändernden globalen Wachstumsprozessen erfolgreich stellen zu können. Zwei Aspekte dieser Technologien werden im Forum Industrie von externen Experten präsentiert und zur Diskussion gestellt:

Die Organisation von Innovationsprozessen hat unter dem Diktat sich verkürzender und gleichzeitig komplexer werdender Produkte eine zentrale Funktion übernommen, um Spitzenpositionen im weltweiten Technikwettbewerb erringen und halten zu können. Am Beispiel der Investitionsgüterindustrie zeigt Claus Oetter vom VDMA, wie durch den Einsatz moderner Tools Innovation effizient gestaltet werden kann und gleichzeitig die steigenden Aufwendungen für die Produktentwicklung im Griff gehalten werden können.

Industrie 4.0 ist seit einigen Jahren in aller Munde. Doch was ist das wirklich Neue an den mit dem Schlagwort verbundenen Konzepten? Bernhard Diegner wird die Unterschiede gegenüber einer »traditionellen« Fertigungsautomation à la Computer Integrated Manufacturing aufzeigen, technische Lösungsansätze präsentieren und ihre Potenziale zur Diskussion stellen.

Industrie 4.0 ist seit einigen Jahren in aller Munde. Doch was ist das wirklich Neue an den mit dem Schlagwort verbundenen Konzepten? Bernhard Diegner wird die Unterschiede gegenüber einer »traditionellen« Fertigungsautomation à la Computer Integrated Manufacturing aufzeigen, technische Lösungsansätze präsentieren und ihre Potenziale zur Diskussion stellen.

Forum 2: Handel Aktivitäten auf allen Kanälen

Groß- und Einzelhandel

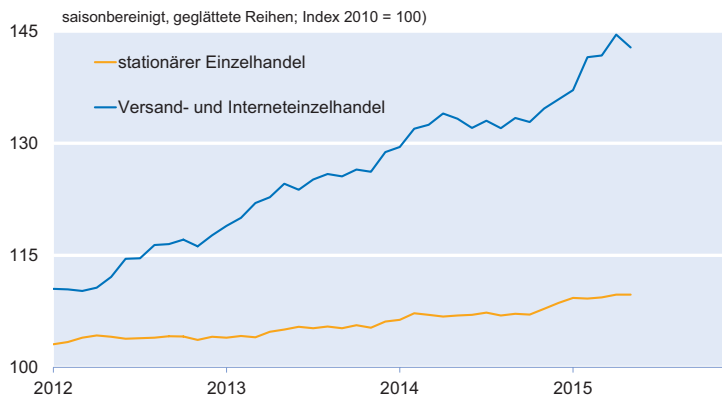
Zur konjunkturellen Entwicklung des Großhandels im Jahr 2015

Nach einem leichten Rückgang im Vorjahr sind die nominalen Umsätze im Großhandel insgesamt (ohne Kraftfahrzeughandel) erneut gefallen. In den ersten fünf Monaten des laufenden Jahres wurde das Ergebnis des entsprechenden Vorjahreszeitraums um 2,2% verfehlt. Real, also preisbereinigt, ergab sich jedoch ein Minus von 0,4%.

Im Produktionsverbindungshandel (Großhandel mit Rohstoffen, Halbwerten und Maschinen) standen die nominalen Umsätze in den ersten fünf Monaten im Zeichen eines anhaltenden Abstiegs. Nach den vorläufigen Daten des Statistischen Bundesamts waren die Umsätze um 4,2% niedriger als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Real fielen sie hier um 0,5% höher aus. Dies liegt vorwiegend am Preisverfall auf den Rohstoffmärkten.

Im Konsumgütergroßhandel traten im letzten Jahr deutliche Schwankungen auf. Insgesamt wurden die Umsätze des

Abb. 2
Vergleich der Umsatzentwicklung im stationären Einzelhandel mit der im Versand- und Interneteinzelhandel



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Vorjahres jedoch weit übertroffen (nominal und real: 2,0%). In den ersten fünf Monaten des laufenden Jahres verzeichnete die Branche nominal ein Plus von 0,1%. Die realen Umsätze blieben weitgehend unverändert.

Konjunktureller Verlauf des Einzelhandels im Jahr 2015

Im Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) standen die nominalen Umsätze im ersten Halbjahr weiterhin im Zeichen eines anhaltenden Anstiegs. Die Umsätze zu jeweiligen Preisen waren zwischen Januar und Juni um 2,3% höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres; real ergab sich ein Plus von 2,5%. Der Einzelhandel profitiert dabei insbesondere von der Belebung des privaten Verbrauchs (nach derzeitigem Prognosestand 2015, nominal: + 3,0%).

Die überwiegend im katalog- und internetbasierten Versandhandel tätigen Unternehmen verbuchten zwischen Januar und Juni mit nominal 7,3% und real 7,6% einen überdurchschnittlich starken Anstieg. Im stationären Einzelhandel waren die im ersten Halbjahr erzielten Umsätze nominal um 2,3% höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres, was real einem Wachstum von 2,1% entspricht.

Alles in allem dürfte der Einzelhandel auch im Jahresdurchschnitt 2015 ein Wachstum der nominalen Umsätze verzeichnen. Der katalog- und internetbasierte Versandhandel bleibt dabei die Stütze des Aufschwungs. Da Verbraucher immer häufiger per PC, Tablet oder Smartphone ordern, anstatt im Laden zu kaufen, ist mit weiteren Marktanteils gewinnen des Versand- und Interneteinzelhandels zu rechnen. Es bleibt also dabei: Der Strukturwandel prägt nach wie vor das Handelsgeschehen und drängt bei den meisten Unternehmen den Konjunkturverlauf weiterhin in den Hintergrund. Die Entwicklung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Indikatoren deutet insgesamt auf ein vielversprechendes konjunkturelles Umfeld hin.

Schwerpunkte im Handelsforum

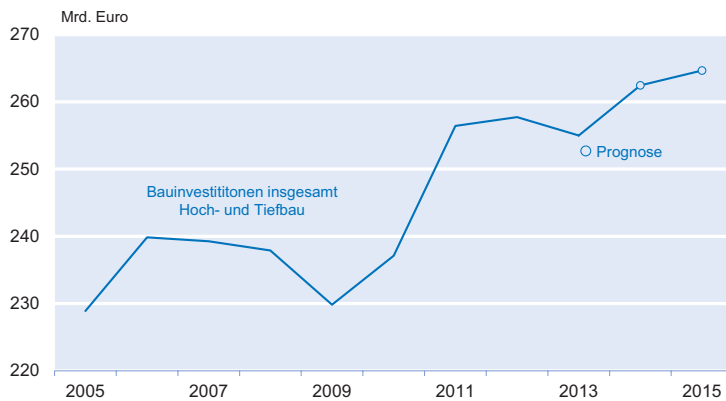
Unter der bewährten Diskussionsleitung von Wolfgang Fischer, Geschäftsführer City Partner München e.V., der aktuell häufig in den Medien vertreten ist, referieren Nils Busch-Petersen, Hauptgeschäftsführer Handelsverband Berlin-Brandenburg e.V., und Dr. Eva Stüber, Leiterin Research und Consulting, IFH Institut für Handelsforschung GmbH. Herr Busch-Petersen wird als ausgewiesener Experte für den Warenhaussektor unter anderem über die spannende Entwicklung in diesem Bereich berichten. Frau Stüber wird ihren Schwerpunkt auf das Cross-Channel-Management setzen und dabei auch die Veränderungen im stationären Handel beleuchten.

Forum 3: Bauwirtschaft **Geht dem Wohnungsneubau die Luft aus?**

Nach einem starken, spartenübergreifenden Anstieg der Bauinvestitionen im vergangenen Jahr wird das Wachstum 2015 wohl deutlich geringer ausfallen (+ 0,8% nach + 2,9% im Jahr 2014). Von den drei Bausparten dürfte lediglich der Wohnungsbau eine Zunahme verzeichnen – nämlich um rund 2,5% (2014: + 3,3%). Momentan ist der Mehrfamilienhausbau hier der wesentliche Impulsgeber. Allerdings deuten die für das Jahr 2015 vorliegenden Genehmigungszahlen für Neubauprojekte auf eine früher als erwartet einsetzende Abkühlung des Geschosswohnungsbaus hin. Dies dürfte mit den immer kostenintensiveren Bauauflagen (z.B. Energieeigenschaften) und den stark gestiegenen Grundstückspreisen zu tun haben. In Anbetracht des zuletzt erheblich angeschwollenen Flüchtlingsstromes dürfte der Wohnungsbedarf vielerorts jedoch deutlich zunehmen.

Obwohl das wirtschaftliche Umfeld seit einiger Zeit wieder als ausgesprochen günstig angesehen werden kann, ist der Funke immer noch nicht auf die gewerbliche Neubuanachfrage übergesprungen. So tendieren die Hochbaugenehmigungen seit Ende 2013 abwärts. Nicht zuletzt wegen einer Reihe von politischen Vorhaben der Bundesregierung, die insgesamt zu einer Verschlechterung der hiesigen Standortbedingungen geführt haben bzw. noch weiter führen können, übten sich die Unternehmen in der Vergangenheit bei neuen Hochbauprojekten in Zurückhaltung. Daneben spielten aber auch ungünstige weltwirtschaftliche Entwicklungen eine wichtige Rolle bei der Investitionsentscheidung. Da sich auch die Nachfrage nach Bestandsmaßnahmen merklich abgeschwächt hat, dürfte der Wirtschaftsbau 2015 insgesamt um mehr als 1% (2014: + 2,0%) schrumpfen. Der Tiefbau dürfte dabei etwas besser abschneiden als der Hochbau.

Abb. 3
Entwicklung der Bauinvestitionen
 verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2010)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Die öffentlichen Bauinvestitionen konnten 2014 kräftig zulegen (+ 3,4%); ein höherer Anstieg war zuletzt im Jahr 1994 zu verzeichnen gewesen. Vor allem die Gemeinden haben vergangenes Jahr mehr Geld für Baumaßnahmen ausgegeben. Ihre finanziellen Sorgen gehören aber vielerorts noch keineswegs der Vergangenheit an. Zudem werden die steigenden Flüchtlingszahlen ihre Ausgaben weiter erhöhen und dadurch die Spielräume für Investitionen einschränken. 2014 lief das zweite der beiden Infrastrukturbeschleunigungsprogramme des Bundes aus. Zwar hat sich die Bundesregierung zu einer Reihe von Investitionsinitiativen entschlossen, die positiven Auswirkungen auf die Baunachfrage dürften jedoch erst mit einiger Verzögerung sichtbar werden. Für das Jahr 2015 ist deshalb von einem Rückgang der öffentlichen Bauaktivitäten um nahezu 2½% auszugehen. Prozentual gesehen dürfte der Hochbausektor stärker schrumpfen als der Tiefbau.

Schwerpunkt Wohnungssektor: Langfristiger Neubaubedarf und Aktivitäten großer Bestandshalter

Nach dem Überblick über die aktuelle Baukonjunktur und den Prognosen bis 2017 folgen zwei Beiträge von externen Referenten. So wird Matthias Waltersbacher, Leiter des Referates Wohnungs- und Immobilienmarkt beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, seine vor einigen Monaten veröffentlichte »Wohnungsmarktprognose 2030« präsentieren und dabei auch auf die Einflüsse aktueller Entwicklungen (z.B. Flüchtlingszahlen) eingehen.

Darüber hinaus wird es um die Aktivitäten großer Bestandshalter im Wohnungssektor gehen, die im Forum durch Klaus Freiberg, Mitglied des Vorstandes (COO) bei der Deut-

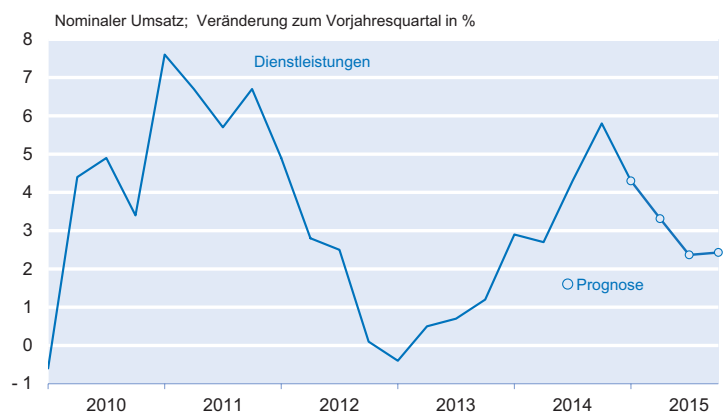
schen Annington Immobilien SE, vertreten sein werden. Falls sich der Wohnungsneubau in den kommenden Jahren doch wesentlich schwächer entwickeln sollte als vorhergesagt (oder wird die staatliche Unterstützung demnächst deutlich ausgeweitet?), würde der Bestandsbereich (Instandhaltung, energetische Modernisierung, stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Maßnahmen zur Erreichung von Barrierefreiheit) wieder stärker in den Blickpunkt rücken. Welche Ziele verfolgen in diesem Zusammenhang die großen Wohnungsunternehmen? Wo liegen ihre Investitionsschwerpunkte? Und mit welchen Problemen haben sie dabei zu kämpfen?

Forum 4: Dienstleistungen
Zunehmend Wachstums- und Beschäftigungsmotor

Die seit Frühjahr 2013 zu beobachtende positive Umsatzentwicklung im Dienstleistungssektor setzte sich 2014 mit verstärkter Intensität fort. Im ersten Quartal 2015 schwächte sich der Anstieg der Jahreswachstumsraten zwar ab, im Vergleich zum Vorjahresquartal ist der Umsatz aber weiter gestiegen, nicht zuletzt bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Im Vorjahresvergleich niedrigere, aber positive Zuwachsraten werden auch für den weiteren Verlauf des Jahres 2015 zutreffend sein.

Hierfür sprechen die Daten des Konjunkturtests Dienstleistungen. Im August wurde der höchste Wert des Klimaindikatoren seit Beginn der Umfrage im Jahr 2005 erreicht. Auch die zunehmend optimistischeren Geschäftserwartungen für die nächsten Monate stimmen zuversichtlich und lassen auf eine weiterhin positive Entwicklung im zweiten Halbjahr 2015 hoffen.

Abb. 4
Ausgewählte unternehmensnahe Dienstleistungen
 kalender- und saisonbereinigte Reihe



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Das konjunkturelle Profil der Dienstleistungen wird stark geprägt von den unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die eng verzahnt sind mit der konjunkturellen Entwicklung in der Industrie.

Zu den konjunkturrempfindlichen Branchen innerhalb der unternehmensbezogenen Dienstleistungen gehört das Transportwesen. Seit 2013 ist im Transportwesen eine positive Entwicklung in der Beurteilung der aktuellen Lage zu erkennen, und die Unternehmen sind vielerorts zufrieden mit ihrer momentanen Situation. Anfang des Jahres waren die Umfrageteilnehmer allerdings noch deutlich optimistischer bezüglich ihrer Aussichten, jedoch dürfte den Angaben zufolge auch in den nächsten Monaten mit einer positiven Entwicklung zu rechnen sein.

Im Bereich der Personaldienstleister stellt sich die Situation in den letzten zwei Jahren äußerst positiv dar, und auch die Geschäftsperspektiven lassen keine konjunkturelle Abschwächung in den kommenden Monaten erwarten. Das Umsatzwachstum ist sowohl im Jahresvergleich als auch in der vormonatlichen Entwicklung relativ stabil und auf hohem Niveau. Hieran wird sich nach den Umsatzerwartungen der befragten Firmen auch in den nächsten Monaten kaum etwas ändern.

In anderen wichtigen unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereichen wie der Steuer- und Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, den Architektur- und Ingenieurbüros, der Unternehmensberatung sowie den IT-Dienstleistungen hat sich die positive Situation verstetigt, und auch für die nächsten Monate ist eine weiterhin gute bis sehr gute Geschäftssituation zu erwarten.

Als Beispiel für konsumnahe Dienstleistungen soll hier kurz auf die Konjunktur im Gastgewerbe eingegangen werden. Im Gastgewerbe gaben die Unternehmen laut ifo Konjunkturtest eine recht positive Entwicklung ihrer Umsätze an. Im Juli wurde sogar der höchste Saldenwert seit 2011 erreicht, der jedoch im August wieder etwas nachgab. Für den weiteren Verlauf des Jahres sehen die Umfrageteilnehmer eine weiterhin aufwärtsgerichtete Umsatzdynamik. Die befragten Unternehmen meldeten vor allem in der ersten Jahreshälfte deutlich häufiger steigende Preise als im langfristigen Durchschnitt. Ein Grund hierfür könnte auch die Einführung des Mindestlohns sein.

Schwerpunkte im Dienstleistungsforum

Ein Ausblick auf den Umsatzverlauf im Prognosezeitraum 2016/2017 wird auf dem ifo Branchen-Dialog am 28. Oktober 2015 gegeben.

In zwei Fachbeiträgen wird darüber hinaus auf das zentrale Thema »Digitalisierung« eingegangen, das im Dienstleistungssektor zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Robert Rendl, Digitalisierungsexperte in der P3 group, Stuttgart, wird in seinem Vortrag folgenden drei Thesen auf den Grund gehen: (1) Digitalisierung ist kein neues Thema. (2) Wer den Wandel nicht mitgeht, kann in der heutigen Welt nicht überleben. (3) Die zunehmende Daten-Granularität verändert unsere Gesellschaft und unser Denken. Abschließend wird Robert Rendl anhand eines Praxisbeispiels zeigen, wie Digitalisierung den Service in den Autowerkstätten revolutioniert.

Als weiterer Referent wird sich Rafael Reyerer-Bienert von R&R comnet, München, mit der Bedeutung von Websites für das E-Marketing befassen. Im Einzelnen wird er folgende Fragen behandeln: Was muss man für die neue Website beachten? Welche Rolle spielen Hosting und die IT-Sicherheit? Woher kommen Bilder, Texte und Graphiken? Was sind die drei wichtigsten Schritte für ein erfolgreiches E-Marketing?

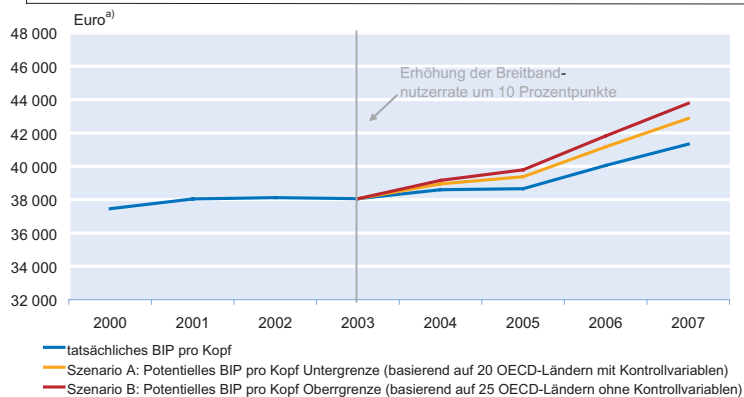
Abschlussvortrag Digitalisierung, Innovation und Wirtschaftswachstum

Kaum eine andere Technologie hat unser gesellschaftliches Leben und die ökonomischen Strukturen so verändert wie die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). IKT beeinflussen die Art und Weise, wie wir Informationen suchen, wie wir einkaufen, wie wir miteinander kommunizieren, wie wir einen Job suchen, wie wir uns an fremden Orten zurechtfinden und macht auch vor der Produktion von Gütern und der Art, wie wir innovieren, nicht halt. IKT haben den Charakter von Universaltechnologien. Universaltechnologien weisen eine hohe technologische Dynamik auf und eröffnen neue Möglichkeiten für komplementäre Innovationen in zahlreichen Wirtschaftszweigen: Industrie 4.0, Big Data, Cloud Computing, E-Health, E-Learning oder E-Governance sind Schlagworte, die die Breite des Innovationspotenzials verdeutlichen. So entstehen generelle Produktivitätsgewinne, die das gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum nachhaltig positiv beeinflussen.

In einer frühen Studie zeigen Czernich et al. (2011) den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag von Investitionen in IKT in 20 Staaten der OECD. Im betrachteten Zeitraum von 1996 bis 2008 wurde in vielen Staaten eine Breitbandinfrastruktur, die einen schnellen Zugang zum Internet ermöglicht, auf- und ausgebaut. Die Autoren zeigen, dass eine Erhöhung der Breitbandverbreitung in der Bevölkerung um 10 Prozentpunkte zu einer Erhöhung der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf um mindestens 0,9 Prozentpunkte führte.

Die mit der Digitalisierung unbestritten einhergehenden Wachstumsimpulse müssen sich allerdings nicht zwangs-

Abb. 5
Potenzielles BIP pro Kopf, wenn Deutschland im Jahr 2003 seine Breitbandnutzerrate um 10 Prozentpunkte erhöht hätte



^{a)} BIP pro Kopf ausgedrückt in Euro zu Preisen im Jahr 2000.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

läufig in durchweg positive Beschäftigungseffekte niederschlagen. So finden Autor, Dorn und Hanson (2015) einen durch die Computerisierung ausgelösten polarisierenden Effekt auf dem Arbeitsmarkt. Dafür strukturieren sie verschiedene Tätigkeiten nach deren Routineintensität und unterteilen dabei Tätigkeiten in drei Kategorien: abstrakte, manuelle und routinisierte Aufgaben. Routinisierte Tätigkeiten sind beispielsweise repetitive Kontrollaufgaben, aber auch Tätigkeiten in der Buchhaltung. Manuelle Aufgaben setzen in der Regel physische Flexibilität und Anpassungsfähigkeit voraus. Management- und Planungsaufgaben hingegen sind Beispiele für abstrakte Tätigkeiten. Die Autoren zeigen, dass durch die Computerisierung sowohl im produzierenden als auch im nicht-produzierenden Gewerbe Routineaufgaben verdrängt werden. Gleichzeitig nimmt die Beschäftigung in abstrakten und manuellen Tätigkeitsfeldern zu.

Im Hinblick auf die Beschäftigung werden sich nicht nur Fragen zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen, sondern auch zu staatlichen Bildungsmaßnahmen ergeben, insbesondere wie einem »Mismatch« an technologiespezifischen Qualifikationen entgegengewirkt werden kann. Durch die Digitalisierung wird die Globalisierung vieler Märkte zudem nochmals beschleunigt. Dienstleistungen, die traditionell vor Ort lokal angeboten wurden, wie etwa Telekommunikationsdienste, Handel und Finanzdienstleistungen, können heute von global agierenden Unternehmen von außerhalb Deutschlands oder Europas erbracht werden. Diese Prozesse werfen Fragen nach einer Neujustierung des bisherigen Ordnungsrahmens auf, und zwar weit über die klassische Telekommunikations- und Telemediendienstreulierung hinaus.

Literatur

Autor, D.H., D. Dorn und G.H. Hanson (2015), »Untangling Trade and Technology: Evidence from Local Labour Markets«, *Economic Journal*, im Erscheinen.

Czernich, N., O. Falck, T. Kretschmer und Ludger Woessmann (2011), »Broadband Infrastructure and Economic Growth«, *Economic Journal* 121, 505–532.

Mittwoch, 28. Oktober 2015, IHK Akademie München, Orleansstraße 10–12

Programm

09:15 Uhr	Begrüßung Dr. Eberhard Sasse Präsident der IHK für München und Oberbayern
09:30 Uhr	Die wirtschaftliche Lage in Deutschland und der Welt Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn Präsident des ifo Instituts
11:00 Uhr	Kaffeepause
11:30 Uhr	Forum 1: Industrie Forum 2: Handel
13:00 Uhr	Mittagessen
14:00 Uhr	Forum 3: Bauwirtschaft Forum 4: Dienstleistungen
15:30 Uhr	Kaffeepause
16:00 Uhr	Innovation und technologischer Wandel in einer digitalisierten Welt Prof. Dr. Oliver Falck Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien
17:00 Uhr	Ausklang



Forum 1: Industrie

Vor neuen Herausforderungen

Seit 2010 expandiert die Wirtschaft Nordamerikas stark, während Strukturprobleme und ein Verfall von Rohstoffpreisen das Wachstum vieler Schwellenländer dämpfen. Wie ist die deutsche Industrie davon tangiert?

Der Informations- und Kommunikationstechnik kommt eine Schlüsselrolle für eine wettbewerbsfähige Industrie in Deutschland zu:

- Wie wird durch den Einsatz moderner Tools Innovation in der Investitionsgüterindustrie effizient möglich?
- Industrie 4.0 ist in aller Munde. Welche Potenziale besitzen die verschiedenen Technologien?

Diskussionsleitung

und Einführung:

Expertenbeiträge:

Dr. Hans-Günther Vieweg, ifo Institut

Bernhard Diegner, Abteilungsleiter; Forschung, Berufsbildung, Fertigungstechnik im Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. (ZVEI)

Michael Ebnet, ifo Institut

Claus Oetter, Stellv. Geschäftsführer; Fachverband Software im Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)

Forum 2: Handel

Handel auf allen Kanälen

Der Handel erfreut sich in diesem Jahr einer regen Umsatzentwicklung. Crosschannel-Angebote sind auf dem Vormarsch. Die Geschäfte des Handels können einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der Vitalität der Orte leisten. Vor allem Läden mittelständischer Unternehmen tragen zum spezifischen Charakter der Ortszentren bei. Die weitere Entwicklung der Warenhäuser bleibt spannend.

- Können Einkaufszentren oder Flagship-Stores Funktionen erfüllen, die Warenhäusern zugeschrieben werden?
- Der stationäre Handel hat Zukunft, wenn er sich auf seine spezifischen Stärken besinnt und digitale Kanäle mit dem stationären Geschäft verbindet.

Diskussionsleitung:

Wolfgang Fischer, Geschäftsführer, CityPartner München e.V.

Einführung:

Arno Städtler (in Zusammenarbeit mit **Gülsüm Orhan**) ifo Institut

Expertenbeiträge:

Nils Busch-Petersen, Hauptgeschäftsführer, Handelsverband Berlin-Brandenburg e.V.

Dr. Eva Stüber, Leiterin Research und Consulting, IFH Institut für Handelsforschung GmbH

Forum 3: Bauwirtschaft

Geht dem Wohnungsneubau die Luft aus?

Nach dem kräftigen Wachstum im vergangenen Jahr wird die Baunachfrage 2015 erneut zulegen. Die Impulse dürften aber lediglich aus dem Wohnungsbau kommen. Aufgrund der Zurückhaltung der Unternehmen werden sich die gewerblichen Bauinvestitionen negativ entwickeln. Zudem legt der öffentliche Bau 2015 – nach dem starken Vorjahr – eine »Verschnaufpause« ein. Die staatlichen Investitionsprogramme dürften nur langsam Wirkung entfalten und der Flüchtlingszustrom die kommunalen Haushalte belasten.

Angesichts der zuletzt »schwächelnden« Genehmigungstätigkeit könnte der Wohnungsneubau schneller als erwartet seinen Höhepunkt erreichen. Es wird darauf ankommen, das sehr hohe Niveau der Bestandsmaßnahmen zu halten.

Diskussionsleitung:	Robert Scholl, Ministerialdirektor a.D., BMVBS
Einführung:	Ludwig Dorffmeister, ifo Institut
Expertenbeiträge:	Klaus Freiberg, Mitglied des Vorstands, Deutsche Annington Immobilien SE Matthias Waltersbacher, Referatsleiter, BBSR

Forum 4: Dienstleistungen

Wachstumsmotor Dienstleistungen

Der Dienstleistungsbereich ist der größte Sektor der Volkswirtschaft und trägt überdurchschnittlich zum Wachstum bei. Wird die digitale Revolution daran etwas ändern? Diese Frage steht neben der Analyse der aktuellen wirtschaftlichen Situation und der Konjunkturperspektiven für die wichtigsten Dienstleistungsbranchen im Zentrum dieses Forums.

- Der positive Absatztrend in unternehmensnahen Dienstleistungssparten hält an.
- Wie revolutioniert Digitalisierung unser Leben und ausgewählte Dienstleistungssparten?

Diskussionsleitung:	Dr. Robert Obermeier, Leiter Abteilung Volkswirtschaft, IHK für München und Oberbayern, München
Einführung:	Dr. Gernot Nerb und Przemyslaw Wojciechowski, ifo Institut
Expertenbeiträge:	Robert Rendl, Digitalisierungsexperte, P3 Group Rafael Reyer-Bienert, Geschäftsführender Gesellschafter, R&R/COM

Die Verschuldung der privaten Haushalte in Europa und die Bedeutung eines wirksamen Insolvenzrechts¹

Die Entwicklung der privaten Haushaltsverschuldung in Europa seit 2000

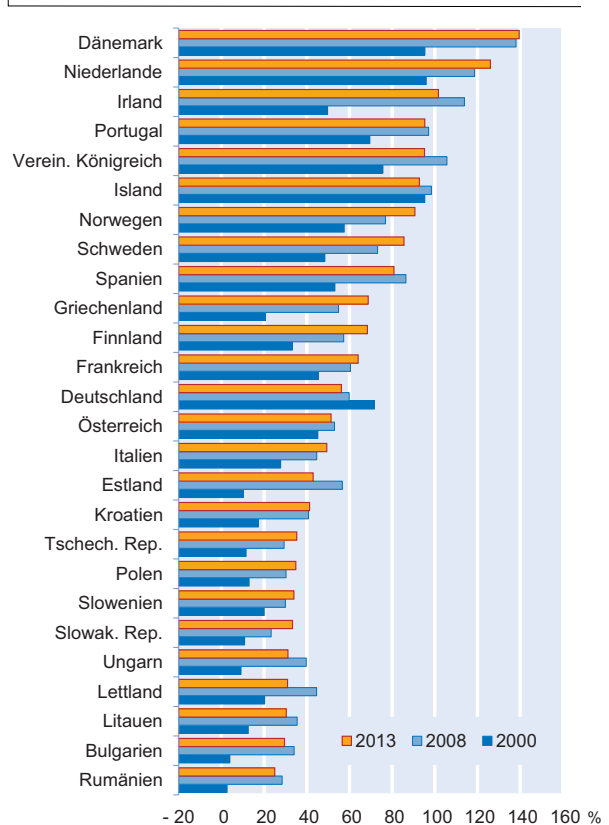
Im Zuge der US-amerikanischen Hypothekenkrise (US-Subprime-Crisis) sowie der spanischen Immobilienkrise im Jahr 2008 drang das Thema der privaten Haushaltsverschuldung immer mehr ins allgemeine Bewusstsein. In jüngster Zeit gerieten des Weiteren private Haushalte in mehreren osteuropäischen Ländern und in Österreich, die Fremdwährungskredite in Schweizer Franken aufgenommen hatten, durch die Entscheidung der Schweizer Nationalbank, dem Aufwertungsdruck gegenüber dem Schweizer Franken nachzugeben, in Bedrängnis. Insgesamt sind die privaten Haushaltsschuldenquoten in den meisten Ländern der EU in den letzten Jahren stark angestiegen. Vor allem in der Phase zwischen 2000–2008 stieg die Haushaltsverschuldung, angeregt durch lockere Kreditbedingungen für die Baufinanzierung sowie boomende Immobilienpreise, stark an.

Abbildung 1 zeigt die Schulden der privaten Haushalte in Europa² als Anteil am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die Jahre 2000, 2008 und 2013, absteigend angeordnet nach der privaten Haushaltsschuldenquote im Jahr 2013. Dänemark ist demnach das Land mit der höchsten Schuldenquote der privaten Haushalte von fast 140% im Jahr 2013, gefolgt von den Niederlanden und Irland mit Schulden im Verhältnis zum BIP von über 100%.³ Länder mit niedrigen Schuldenquoten von um oder unter 30% im Jahr 2013 waren vor allem osteuropäische Länder wie Rumänien, Bulgarien, Litauen, Lettland und Ungarn. Die größten europäischen Länder, Frankreich und Deutschland, befinden sich mit Werten zwischen 55 und 65% im Mittelfeld. Die von der Finanz- und darauf folgenden Staatsschuldenkrise besonders betroffenen Länder Spanien, Portugal und Griechenland haben auch vergleichsweise hohe private Verschuldungsquoten zwischen 69% und 95%, wobei Griechenland noch die niedrigste Schuldenquote der drei Länder von 69% aufweist.

Die Veränderung der Schuldenquoten zwischen 2000 und 2008 und zwischen 2008 und 2013 ist in Abbildung 2 dargestellt. In der ersten Periode von 2000 bis 2008 verzeichnen alle dargestellten Länder bis auf Deutschland einen Anstieg der privaten Haushaltsschulden im Verhältnis zum BIP. Vor allem in Irland, Estland, Dänemark, Griechenland und Spanien stiegen die privaten Haushaltsschulden um gut

Abb. 1

Die private Haushaltsverschuldung in Europa in % des BIP



Anmerkungen: Die Daten für das Jahr 2000 sind für Irland, Slowenien und Kroatien aus dem Jahr 2001, für Polen aus dem Jahr 2003 und für Lettland, Litauen und Island aus dem Jahr 2004. Die Schuldenquoten beinhalten alle finanziellen Verbindlichkeiten (financial liabilities) der privaten Haushalte und der »privaten Organisationen ohne Erwerbszweck« (non-profit institutions serving households) aus den Daten der finanziellen Vermögensbilanz (financial balance sheet) von Eurostat. Es handelt sich um konsolidierte Daten. Für genaue Erklärungen vgl. http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/nasa_f_bs_esms.htm.

Quelle: Eurostat, Financial Balance Sheets.

30 bis über 60 Prozentpunkte im Vergleich zu 2000. Bemühungen um einen Schuldenabbau wurden in Europa erst seit 2008 und somit mit Ausbrechen der Finanzkrise vor allem in den osteuropäischen Ländern intensiviert. In Estland, Lettland, Ungarn und in Irland und dem Vereinigten Königreich ging die Verschuldungsquote der privaten Haushalte von 2008 bis 2013 vergleichsweise stark zurück. In Griechenland, Norwegen, Schweden und Finnland hingegen stiegen die Schuldenquoten zwischen 2008 und 2013 noch weiter, wobei Griechenland im Basisjahr 2000 mit der niedrigsten privaten Haushaltsschuldenquote der west- und südeuropäischen Länder startete. Interessant hierbei ist, dass sich in den nordeuropäischen Staaten Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark sowie den Niederlanden die Schuldenquoten seit 2000 im Vergleich zum restlichen Europa stetig vergrößert haben. Nach Abbildung 2 lässt sich Europa somit fast genau zur Hälfte in zwei Grup-

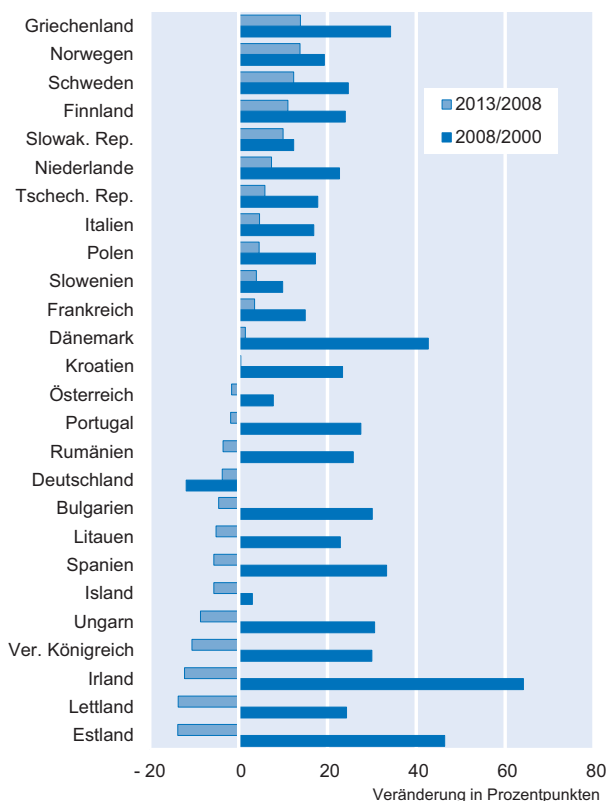
¹ Dieser Artikel basiert auf einem Database-Beitrag aus dem CESifo DICE Report 2/2015, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/journals/CESifo-DICE-Report/Archiv/CESifo-DICE-Report-2015.html>.

² EU 28 ohne Belgien, Luxemburg, Malta und Zypern und zuzüglich Island und Norwegen.

³ In Dänemark und den Niederlanden machten »Residential Mortgage-Loans« den größten Anteil der privaten Haushaltsverschuldung aus. So lag die Residential Mortgage-Loans-Verschuldung in Dänemark 2013 bei 93,8% des BIP und in den Niederlanden bei 104,9% (vgl. hierzu: DICE Database 2015b).

Abb. 2

Die Veränderung der privaten Haushaltsverschuldung in Relation zum BIP



Anmerkungen vgl. Abb. 1.

Quelle: Eurostat, Financial Balance Sheets; Berechnungen des ifo Instituts.

pen von Ländern einteilen. Eine Gruppe von Ländern, die in den letzten Jahren die privaten Haushaltsschuldenquoten reduziert hat, und eine andere Gruppe, in denen die Schulden im Verhältnis zum BIP in den letzten Jahren weiter angestiegen sind.

Ab welcher Quote gilt die private Haushaltsverschuldung jedoch als hoch oder gar zu hoch? Im Dezember 2011 hat die Europäische Kommission das sogenannte »MIP-Scoreboard« (Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard) verabschiedet. Es ist eine Zusammenstellung von elf quantitativen Indikatoren, die die wichtigsten Ursachen für makroökonomische Ungleichgewichte darstellen sollen (vgl. Europäische Kommission 2012). Neben anderen makroökonomischen Indikatoren gibt das Scoreboard Auskunft über die staatliche und private Verschuldung im Verhältnis zum BIP der einzelnen Länder: Die Staatsschulden sollten die bekannten Maastricht-Kriterien von 60% des BIP nicht überschreiten, während im Privatsektor (ohne Finanzinstitute)⁴ die

⁴ Der private Sektor ist im MIP-Scoreboard folgendermaßen definiert (Europäische Kommission 2012): »Private sector is defined as non-financial corporations, households, and non-profit institutions serving households. The nonfinancial corporations sector includes both private and public corporations. Referring to the proposed indicator as private sector debt may, therefore, be partly misleading as it also includes public non-financial cor-

porations (which are market producers). However, in the absence of a more refined indicator, the current definition will have to be used.«
⁵ Nach den Daten des MIP-Scoreboards haben 2013 15 Staaten den Schwellenwert von 133% des BIP überschritten (Luxemburg, Zypern, Irland, Niederlande, Dänemark, Portugal, Schweden, Spanien, Großbritannien, Belgien, Finnland, Frankreich, Malta, Griechenland und Bulgarien), vgl. ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/eip/#/headline/.

Ursachen der Überschuldung

Eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte ist in der Regel eine Folge der Akkumulation einzelner Verbraucherschulden. Es gibt verschiedene Gründe für die Überschuldung der Verbraucher, wirtschaftliche als auch nicht-wirtschaftliche Gründe. Zu den wichtigsten wirtschaftlichen Gründen gehören Arbeitslosigkeit, Geschäftsausfall bei Selbständigkeit, übermäßiger Konsum und Mangel an Erfahrung mit Banken und fehlendes Finanzwissen (vgl. Ramsay 2012).⁷ Die letzten beiden Punkte können auf einen fehlenden Verbraucherschutz und fehlende Richtlinien für Banken, um Kunden z.B. über die möglichen Risiken von Finanzprodukten zu informieren, hinweisen. Dies gilt besonders in Bezug auf Fremdwährungskredite, die in einigen Nicht-Euroländern Osteuropas, aber auch in Österreich an Haushalte aufgrund der niedrigeren Zinsen gegenüber Krediten in der Landeswährung ausgegeben wurden. Vor allem in Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Polen und in Österreich sind die privaten Haushalte in Fremdwährungen (überwiegend in Euro und Schweizer Franken) verschuldet. Die Fremdwährungskredite enthalten Risiken für die Verbraucher, da diese Kredite vorwiegend ohne Währungssicherungen abgeschlossen wurden. Durch die abrupte Aufwertung des Schweizer Franken am 15. Januar 2015 wurden die Fremdwährungskredite in Schweizer Franken zu einer höheren Belastung für die Kreditnehmer, und dies führte zu schwerwiegenden Problemen für eine beträchtliche Zahl von Haushalten in Österreich, Polen, Ungarn und Kroatien (vgl. The Economist 2015; Fischer et al 2015).

Möglichkeiten zur Schuldenreduzierung

Eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte kann zu gesamtwirtschaftlichen Effekten führen, wenn die Verschul-

⁶ Es gibt empirische Studien, die der Frage nachgehen, ab wann eine Entschuldung der privaten Haushalte notwendig wird. Für eine kurze Darstellung vgl. Europäische Kommission (2014, S.14).

⁷ Als nicht-wirtschaftliche Gründe für eine Verschuldung gelten zum Beispiel: familiäre Gründe wie Scheidung sowie physische und psychische Krankheiten (vgl. Ramsay 2012).

dung so hoch ist, dass die privaten Haushalte dauerhaft nur noch eingeschränkt am Wirtschaftsleben teilnehmen können.⁸ Der Schuldenstand und die gegebenenfalls notwendige Entschuldung der privaten Haushalte bekommen somit eine wichtige Bedeutung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang einer Volkswirtschaft. Eine Entschuldung der Haushalte kann durch folgende Maßnahmen erfolgen (vgl. Europäische Kommission 2014):

1. negative Kreditströme (aktive Schuldentilgung);
2. Änderungen der ausstehenden Nominalverschuldung über Bewertungsänderungen (z.B. aufgrund von Wechselkursänderungen) und Schuldenabschreibungen/Umstrukturierungen;
3. reales BIP-Wachstum und
4. Inflation.

Im Folgenden werden wir uns auf den zweiten Punkt und hierbei auf Schuldenabschreibungen und Umstrukturierung über private Insolvenzgesetze konzentrieren. Insolvenzgesetze bieten eine institutionalisierte Möglichkeit, um direkt mit einer hohen Verschuldung der privaten Haushalte umzugehen und die makroökonomischen Nebenwirkungen zu reduzieren. In den letzten Jahren hat daher eine Reihe (osteuropäischer) Länder neue Gesetzgebungen hierzu umgesetzt oder Reformen durchgeführt. In den Ländern, in denen derartige Insolvenzregelungen bisher fehlen, haben Regierungen hingegen Ad-hoc-Maßnahmen wie Schuldenschnitte (Haircuts) für Kredite oder Hypotheken durchgeführt (siehe z.B. Kroatien, Government of the Republic of Croatia 2015). Diese Ad-hoc-Maßnahmen sind kritisch zu sehen, da existierende Verträge gebrochen und Rechtsstaatsprinzipien verletzt werden. Darüber hinaus entstehen negative Anreize für die privaten Haushalte (Moral Hazard), die zu einer wiederholten Verschuldung führen können (vgl. Liu und Rosenberg 2013).

Verbraucherinsolvenzgesetze als Mittel zur Umschuldung

Privat- und Verbraucherinsolvenzgesetze⁹ bezwecken eine ausgewogene und vorhersehbare Lastenteilung zwischen dem privaten Schuldner und den Gläubigern (vgl. Liu und Rosenberg 2013), falls der Schuldner seine Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen kann. Auf der einen Seite sollten

Insolvenzgesetze dem Verbraucher helfen, einen »Neubeginn« nach einer gewissen Zeit der Rückzahlung der verbleibenden Schulden zu ermöglichen. Dies ist notwendig, um die verschuldeten Personen in vollem Umfang zu befähigen, wieder am Wirtschaftsleben teilzunehmen (vgl. Christopherson und Abjornsson 2011). Auf der anderen Seite sollte das Insolvenzrecht jedoch die Kreditdisziplin wahren und verhindern, dass sich die Akteure wieder verschulden. Ein Rechtsrahmen für die Insolvenz sollte die Unsicherheit über den Umgang mit Verschuldung beseitigen und Schuldnern und Gläubigern einen Standardrahmen bieten.

Generell gibt es zwei Modelle für (Verbraucher-)Insolvenzgesetze: das angelsächsische und das kontinentaleuropäische Modell. Das angelsächsische Modell ermöglicht dem Schuldner eine schnelle Entschuldung und ist in den Vereinigten Staaten, Kanada, England und Commonwealth-Ländern üblich. Es wird als »Fresh-Start«-System bezeichnet, da Schuldner von ihren Schulden durch Konkurs entlastet werden, ohne einen Rückzahlungsplan der Schulden über einen längeren Zeitraum verfolgen zu müssen (vgl. Ramsay 2012). Somit ist ein Neuanfang in relativ kurzer Zeit möglich. Der kontinentaleuropäische Ansatz auf der anderen Seite besteht aus einem lang andauernden Insolvenzverfahren, das dem Schuldner einen Neuanfang ohne Schulden erst nach einer langen Zeit der Sanktionen ermöglicht. In dieser Zeit lebt der Schuldner auf Basis des Existenzminimums und muss seine Schulden aus überschüssigen Erträgen an die Gläubiger zurückzahlen (»Earned Start«) (vgl. Ramsay 2012). Gesetze innerhalb des kontinentalen Ansatzes unterscheiden sich vor allem im Hinblick auf die Dauer der Rückzahlung der Schulden (Wohlverhaltensphase), die je nach Gesetzgebung zwischen einem und sechs Jahren liegen kann.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Insolvenzgesetze für Verbraucher in Europa. Unter dem deutschen Gesetz zum Beispiel, das eher als gläubigerfreundlich betrachtet wird, dauert das Restschuldbefreiungsverfahren sechs Jahre und kann auf drei Jahre verkürzt werden, wenn der Schuldner in der Lage ist, mindestens 35% der Schulden innerhalb dieser drei Jahre zurückzuzahlen. In Lettland, wo das Gesetz als eher schuldnerfreundlich zu sehen ist, ist die maximale Schuldbegleichungszeit dreieinhalb Jahre, die auf ein Jahr verkürzt werden kann. Problematisch ist die Situation in Ländern, die nur über ein unzureichendes Insolvenzrecht für Verbraucher (Spanien und Portugal) oder gar kein Insolvenzrecht für Verbraucher (Kroatien, Bulgarien, Ungarn und Rumänien) verfügen. Doch gerade in diesen Ländern ohne Verbraucherinsolvenzgesetz ist die risikobehaftete Verschuldung in Fremdwährungen höher als in anderen Ländern. Bezüglich der Restschuldbefreiung und Wohlverhaltensphase ermöglichen die meisten neuen Gesetze oder Gesetzesüberarbeitungen aus den letzten Jahren eine

⁸ Dynan (2012) sowie Mian, Rao und Sufi (2013) stellen diesen negativen Zusammenhang zwischen Verschuldung und BIP bei starker Haushaltsverschuldung für die USA dar, und Jauch und Watzka (2012) zeigen die positive Korrelation zwischen steigender Verschuldung und BIP-Wachstum für Europa auf.

⁹ Unter Privatinsolvenz ist die Insolvenz einer natürlichen Person zu verstehen – dazu zählen auch selbstständig tätige Personen. In Deutschland wird der Begriff Verbraucherinsolvenz hingegen verwendet, wenn es sich um eine natürliche Person handelt, die keine selbstständige Tätigkeit ausübt. Selbständige fallen in Deutschland unter das normale Insolvenzgesetz (Insolvenzordnung). Im weiteren Verlauf des Artikels liegt der Fokus auf den Insolvenzgesetzen speziell für überschuldete Verbraucher.

Tab. 1
Verbraucherinsolvenzgesetze in Europa

Land	Wirksam seit/bedeutende Reformen	Dauer bis zur möglichen Restschuldbefreiung		
		kurz	mittel	lang
		(kürzer als 3 Jahre)	(zwischen 3 und 5 Jahren)	(länger als 5 Jahre)
Österreich	1995			x
Belgien	1998		x	
Bulgarien		zurzeit keine Gesetzgebung		
Kroatien ^{a)}		zurzeit keine Gesetzgebung		
Tschechische Republik ^{b)}	1991/2008		x	
Dänemark	1984		x	
Estland	2004		x	
Finnland	1993		x	
Frankreich ^{c)}	1989 / 1998	(x)	x	
Deutschland	1999 / 2014		(x)	x
Griechenland	2010		x	
Ungarn		zurzeit keine Gesetzgebung		
Irland	1988 / 2012		x	
Italien	2012		x	
Lettland	2008 / 2010	(x)	x	
Litauen	2013		x	
Niederlande	1997		x	
Polen	2009	(x)	x	
Portugal ^{d)}	2004 / 2012		siehe Anmerkungen	
Rumänien		zurzeit keine Gesetzgebung		
Slowakische Republik	2007		x	
Slowenien	2008		x	
Spanien ^{d)}	2003 / 2013		siehe Anmerkungen	
Schweden	1994		x	
England und Wales	(1881)/2002	x		
Norwegen	1993		x	

Anmerkungen: In einigen Ländern kann die Zeit bis zur Restschuldbefreiung verkürzt werden, wenn gewisse Kriterien zur Schuldenbegleichung erfüllt werden (wenn z.B. ein bestimmter prozentualer Anteil der Schuld beglichen wird). Diese kürzeren Zeitdauern werden in Klammern dargestellt. – ^{a)} Ein Gesetzesvorschlag über ein Privatinsolvenzgesetz wurde im Juni 2014 ins Parlament gebracht. Am 13. März wurde der Vorschlag von der kroatischen Regierung angenommen. Es ist jedoch noch nicht bekannt, wann das Gesetz in Kraft treten soll. – ^{b)} Vor 2008 wurde das Insolvenzrecht für Unternehmer auch für Privatpersonen angewandt. – ^{c)} In der französischen Region Elsass-Moselle besteht die Möglichkeit – im Gegensatz zu den anderen Regionen – schon nach maximal 15 Monaten schuldenfrei zu sein mit einer Wohlverhaltensphase von zwei Jahren. – ^{d)} Das Insolvenzrecht gilt nur für Unternehmen und selbständige Personen; eine Schuldenbefreiung für Hypothekendarlehen von Verbrauchern ist in Portugal seit 2012 und in Spanien seit 2013 möglich.

Quelle: Ramsay (2012); Niemi (2012); DICE Database (2015a).

Restschuldbefreiung nach drei bis fünf Jahren. Damit bewegen sich die europäischen Regelungen hin zu kurzen Restschuldbegleichungsperioden, was als eine Annäherung an das angelsächsische Modell gesehen werden kann.

Die noch bestehenden deutlichen Unterschiede zwischen den Ländern in der Dauer der Warteperiode bis zur Restschuldbefreiung führen dazu, dass verschuldete Verbraucher versuchen, den Insolvenzantrag und das Insolvenzverfahren in Ländern der EU zu eröffnen, in denen die Gesetzgebung schuldnerfreundlicher ist und das Restschuldbefreiungsverfahren eine kürzere Dauer hat. So z.B. in England und Wales oder in Frankreich in der Region Elsass-Moselle. Dieses Phänomen wird in der Literatur als »Insolvenztourismus« bezeichnet (vgl. Walters und Smith 2010; Hoffmann 2012).

Auf EU-Ebene existiert bisher kein einheitliches Verbraucherinsolvenzverfahren, Empfehlungen der Europäischen Kommission zu Insolvenzverfahren beziehen sich auf insolvente Unternehmen und selbständige Unternehmer, jedoch nicht auf den Umgang mit verschuldeten Verbrauchern.

Fazit

Eine anhaltende Verschuldung der privaten Haushalte kann negative Effekte auf die gesamte Wirtschaft haben, falls die Überschuldung so hoch ist, dass der private Konsum eingeschränkt wird und sich als Folge dessen das BIP reduziert. Eine Maßnahme im Umgang mit überschuldeten privaten Haushalten sind Schuldenabschreibungen und Umstrukturierungen im Rahmen von Verbraucherinsolvenzge-

setzen. Ein wirksames Insolvenzrecht ist ein zuverlässiges Instrument für die angemessene Aufteilung der Schuldenlast zwischen Gläubiger und Schuldner. Jedoch gibt es in Europa bisher noch nicht in allen Staaten ein (ausreichendes) Verbraucherinsolvenzgesetz.

Literatur

- Christopherson, K. und R. Abjornsson (2011), *Republic of Lithuania: Technical Assistance Report on Proposals for Reforming the Insolvency Regime*, IMF Country Report Nr. 11/320, Washington.
- DICE Database (2015a), »Private Insolvency Laws in Europe«, ifo Institut, München, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/QLdkXrB4>.
- DICE Database (2015b), »Residential Mortgage-Debt-to-GDP Ratio, 2002–2013«, ifo Institut, München, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/45GwoDPk>.
- Dynan, K. (2012), »Is a Household Debt Overhang Holding Back Consumption«, *Brookings Papers on Economic Activity* 2012(1), 299–344.
- The Economist* (2015), »Poles Were Slow to Get Out of Swiss-Franc Mortgages. Now They Are Paying the Price«, 15. Januar, verfügbar unter: <http://www.economist.com/news/europe/21639760-poles-were-slow-get-out-swiss-franc-mortgages-now-they-are-paying-price-currency-risk>.
- Europäische Kommission (2011), »Proposal for a Mortgage Directive«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/credit/mortgage/index_en.htm, aufgerufen am 12. März 2015.
- Europäische Kommission (2012), »Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances«, *Occasional Papers* 92, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013), »Creating a Fair Single Market for Mortgage Credit – FAQ«, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1127_en.htm, aufgerufen am 12. März 2015.
- Europäische Kommission, Directorate General for Economic and Financial Affairs (2014), »Private Sector Deleveraging: Where Do We Stand?«, *Quarterly Report on the Euro Area* 13(3), 7–19.
- European Systemic Risk Board (ESRB) (2015), »ESRB Risk Dashboard«, June 2015, verfügbar unter: <https://www.esrb.europa.eu/pub/rd/html/index.en.html>, aufgerufen am 6. Mai 2015.
- Eurostat (2015), »Financial Balance Sheets«, [nasa_10_f_bs], aufgerufen am 6. Mai 2015.
- Fischer, M. et al. (2015) »Schweiz: Die Notenbank koppelt sich vom Euro ab«, *Wirtschaftswoche* (4), 19. Januar, 34–38.
- Government of the Republic of Croatia (2015), »Gov't Endorses Scheme to Write Off Debts of Destitute Citizens«, verfügbar unter: <https://vlada.gov.hr/news/gov-t-endorses-scheme-to-write-off-debts-of-destitute-citizens/16134>, aufgerufen am 9. April 2015.
- Hoffmann, T. (2012), »The Phenomenon of 'Consumer Insolvency Tourism' and its Challenges to European Legislation«, *Journal of Consumer Policy* 35(4), 417–419.
- Insolvenzordnung vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. August 2013 (BGBl. I S. 3533) geändert worden ist.
- Jauch, S. und S. Watzka (2012), »The Effect of Household Debt on Aggregate Demand – The Case of Spain«, CESifo Working Paper Nr. 3924.
- Liu, Y. und C.B. Rosenberg (2013), »Dealing with Private Debt Distress in the Wake of the European Financial Crisis – A Review of the Economics and Legal Toolbox«, IMF Working Paper 13/44.
- Mian, A.R., K. Rao und A. Sufi (2013), »Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump«, Chicago Booth Research Paper Nr. 13–42.
- Niemi, J. (2012), »Consumer Insolvency in the European Legal Context«, *Journal of Consumer Policy* 35(4), 417–419.
- Ramsay, I. (2012), »Between Neo-Liberalism and the Social Market: Approaches to Debt Adjustment and Consumer Insolvency in the EU«, *Journal of Consumer Policy* 35(4), 421–441.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung*, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/VerwendungBIP.html>, aufgerufen am 15. Juli 2015.
- Walters, A. und A. Smith (2010), »Bankruptcy Tourism' under the EC Regulation on Insolvency Proceedings: A View from England and Wales«, *International Insolvency Review* 19(3), 181–208.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im August von 108,0 auf 108,3 Punkte gestiegen. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Lage hat nochmals deutlich zugenommen. Die Unternehmen äußerten sich jedoch etwas weniger optimistisch mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf. Die deutsche Wirtschaft bleibt ein Fels in der weltwirtschaftlichen Brandung. Das Geschäftsklima verbesserte sich deutlich im Einzelhandel. Im Dienstleistungssektor wurde sogar ein neuer Höchststand erreicht. Auch die Bauwirtschaft berichtete von besseren Geschäften. Ein Rückgang des Index war im Großhandel und der Industrie zu verzeichnen.

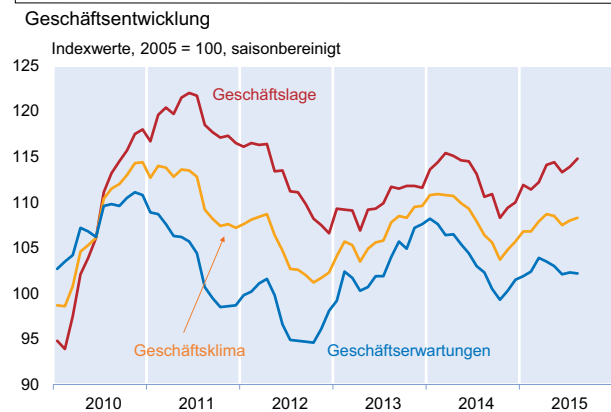
Die deutschen Firmen wollen mehr Leute einstellen. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im August von 107,2 auf 108,3 Punkte. In allen Branchen, außer der Industrie, wollen mehr Unternehmen zusätzliche Mitarbeiter einstellen. Die robuste Konjunktur in Deutschland wirkt sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Nur in der Industrie haben erneut weniger Unternehmen gemeldet, neue Mitarbeiter einstellen zu wollen. Insbesondere im Fahrzeugbau erlahmt die Einstellungsbereitschaft. Aber aufgrund der sehr guten Konsumlaune wollen die Einzel- und Großhändler ihren Mitarbeiterstamm vergrößern. Das gilt auch für das Bauhauptgewerbe. In der Dienstleistungsbranche ist das Beschäftigungsbarometer sogar auf den höchsten Stand seit April 2011 gestiegen.

Deutsche Unternehmen haben immer weniger Probleme, sich mit Geld von der Bank zu finanzieren. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland ist im August von 15,4 auf 15,0% gesunken. Das ist ein neuer historischer Tiefstand. Die Geldschwemme der Europäischen Zentralbank wirkt weiter. Im Verarbeitenden Gewerbe sank die Kredithürde auf 12,7%. Der Anteil der Firmen, die von Problemen bei der Kreditvergabe von Banken berichteten, nahm bei den großen Firmen (von 9,5 auf 8,5%) und bei den kleinen (von 18,8 auf 16,5%) ab. Bei den mittelgroßen Firmen nahm der Anteil jedoch leicht auf 13,2% zu. Im Baugewerbe sank die Kredithürde auf 18,1%. Im Handel hingegen stieg sie leicht auf 16,2%.

Die deutsche Industrie ist pessimistischer geworden, was ihre Exporte angeht. Ihre Erwartungen verschlechtern sich im August weiter, von 7,7 auf 7,4 Saldenpunkte. Die Unternehmen erwarten zwar noch Zuwächse beim Exportgeschäft, jedoch in geringerem Umfang. Die schwierige konjunkturelle Situation in den Schwellenländern und China setzt den Exporteuren zu. Von deutlichen Dämpfern bei den ifo Exporterwartungen berichteten die Unternehmen aus der mineralölverarbeitenden und der chemischen Industrie.

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

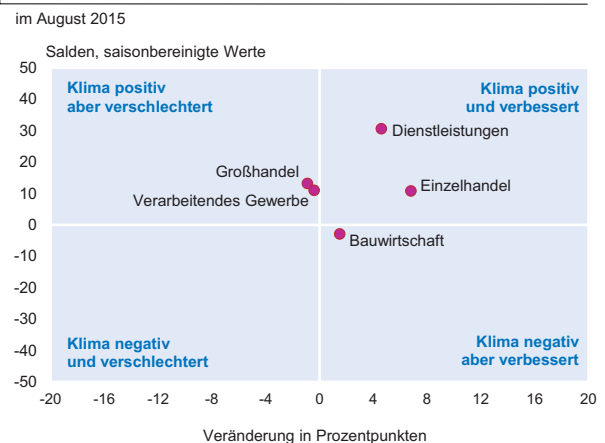
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

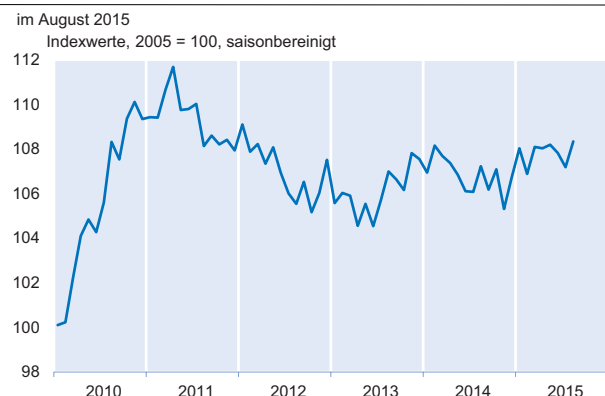
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Deutsche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

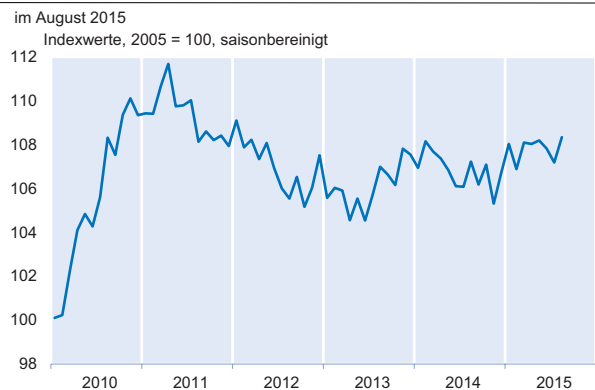
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Der sinkende Ölpreis hinterlässt hier seine Spuren. Auch in anderen chemienahen Branchen werden weniger Aufträge aus dem Ausland erwartet. In den beiden deutschen Schlüsselbranchen, Maschinen- und Fahrzeugbau, zeigen die Erwartungen jedoch weiter nach oben. Die Unternehmer blicken optimistischer auf die zukünftigen Auslandsgeschäfte.

Im **Verarbeitenden Gewerbe** hat sich das Geschäftsklima leicht verschlechtert. Der Grund waren die merklich zurückhaltenden Erwartungen der Industriefirmen. Mit ihrer aktuellen Geschäftslage waren sie hingegen zufriedener. Es planten auch weniger Unternehmen, die Produktion in den kommenden Monaten anzuheben. Vom Auslandsgeschäft wurden zwar weiterhin Impulse erwartet, jedoch nicht mehr so stark wie zuletzt. Die Exporterwartungen fielen das fünfte Mal in Folge. Zudem planten weniger Unternehmen, neue Mitarbeiter einzustellen. Im Vorleistungsgütergewerbe hat sich das Geschäftsklima verschlechtert. Die sehr guten Urteile zur aktuellen Lage sind nur marginal zurückgenommen worden. Der Saldo liegt jedoch weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Auch die Erwartungen gaben leicht nach. Die Exportaussichten sanken auf den niedrigsten Stand seit fast einem Jahr. Im Investitionsgüterbereich ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Während sich die Einschätzungen zur aktuellen Lage merklich verbesserten, nahm die Skepsis bei den Erwartungen wieder etwas zu. Die Produktion wurde vereinzelt zurückgefahren. Trotz besserer Absatzchancen im Ausland soll die Produktion nahezu unverändert bleiben. In der Konsumgüterindustrie (ohne Ernährungsgewerbe) ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Dies war auf die merklich optimistischeren Erwartungen zurückzuführen. Die sehr guten Einschätzungen zur Geschäftslage blieben nahezu unverändert. Bei rückläufiger Produktion fielen die Lagerbestände auf den niedrigsten Stand seit mehr als einem Jahr. Im Ernährungsgewerbe drehte der Geschäftsklimaindikator erneut in den negativen Bereich. Beide Klimakomponenten wurden nach dem starken Anstieg im Vormonat deutlich zurückgenommen. Bei stagnierender Produktion waren die Lager geräumt. Es meldeten jedoch mehr Unternehmen, die Produktion in den kommenden Monaten erhöhen zu wollen. Die Exportdynamik blieb leicht positiv ausgerichtet. In der chemischen Industrie gab der Geschäftsklimaindikator nach dem deutlichen Anstieg im Vormonat wieder nach. Die Urteile zur aktuellen Geschäftslage wurden etwas zurückgenommen, verblieben aber über dem langfristigen Durchschnitt. Unter diesem liegen weiterhin die Erwartungen. Nur noch sehr wenige Firmen gingen von einer Verbesserung der Geschäftslage aus. Trotz weiter rückläufiger Produktion füllten sich die Lager. Es ist mit weiteren Produktionskürzungen in naher Zukunft zu rechnen. Die Unternehmen sahen für die Zukunft weiterhin nur geringe Preiserhöhungsspielräume. Im Bereich Metallerzeugung und -bearbeitung verschlechterte sich das Geschäftsklima er-

Abb. 4

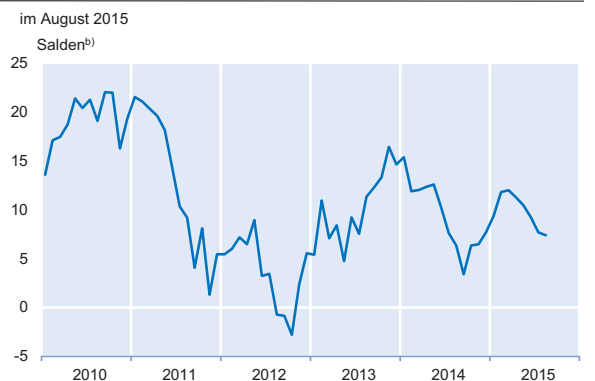
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Deutsche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5

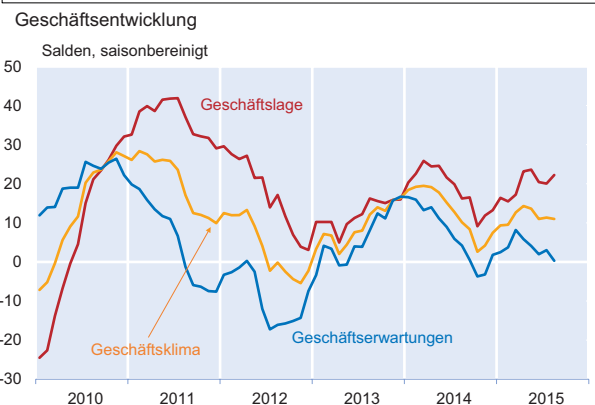
Exportserwartungen – Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



a) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.
b) Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6

Verarbeitendes Gewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

neut und liegt nun schon seit mehr als einem Jahr im negativen Bereich. Die aktuelle Lage wurde etwas weniger ungünstig beurteilt. Die Geschäftserwartungen waren erstmals seit Januar 2015 wieder leicht negativ. Sowohl die Produktion- als auch die Exportpläne wurden nach unten korrigiert. Mit einem Beschäftigungsaufbau war weiterhin nicht zu rechnen. Im Maschinenbau verschlechterte sich der Geschäftsklimaindikator. Beide Klimakomponenten gaben nach. Die Nachfrage verlief weiter schleppend, was sich auch in defensiven Produktionsplänen widerspiegelte. Vom Export wurden hingegen mehr Impulse erwartet.

Nach den Ergebnissen des ifo Konjunkturtests hat sich das Geschäftsklima für das **Bauhauptgewerbe** im August wieder verbessert. So waren die Unternehmen mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufriedener als im Vormonat. Zudem blickten sie etwas zuversichtlicher in die nahe Zukunft. Der Ausnutzungsgrad der Maschinen kletterte von 72,9 auf 75,1% und lag damit um mehr als 3 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert. Von den Testteilnehmern meldeten – wie in den beiden Vormonaten – 27% Behinderungen der Bautätigkeit, überwiegend wegen Auftragsmangels (15%). Über fehlende Arbeitskräfte klagten nunmehr 8% der Firmen. Die Firmenmeldungen deuten darauf hin, dass die Preise erneut etwas öfter angehoben werden konnten. Auch für die kommenden Monate ist von merklichen Preiserhöhungsspielräumen auszugehen. Die befragten Bauunternehmen rechneten mit einer Zunahme ihrer Mitarbeiterzahl – dieser Umfragewert hat sich in den vergangenen drei Monaten kontinuierlich verbessert. Die August-Sonderfrage beschäftigte sich mit den offenen Stellen der Baufirmen. Den Ergebnissen zufolge hatten – wie im Vorjahr – nahezu drei Viertel der befragten Unternehmen in den vergangenen sechs Monaten offene Stellen zu besetzen. Über die Hälfte dieser Firmen suchte dabei Fachkräfte aus gewerblichen Berufen. Ferner wollten zwei Fünftel der Befragten gewerbliche Auszubildende, 38% Bauingenieure, 28% gewerbliches Führungspersonal und 14% kaufmännische Fachkräfte einstellen. Gut 80% der Baufirmen hatten allerdings Probleme bei der Arbeitskräftesuche. So waren bis zum Erhebungszeitpunkt vor allem Stellen für gewerbliche Auszubildende (37%) noch unbesetzt. Die entsprechenden Anteilswerte für gewerbliche Fachkräfte, gewerbliches Führungspersonal und Bauingenieure lagen bei jeweils 32%. Im kaufmännischen Bereich blieben lediglich 13% der Arbeitsplätze unbesetzt. Insgesamt gaben 51% der Umfrageteilnehmer an, dass sich die Suche nach Fachkräften schwieriger gestaltet als im Vorjahr (August 2014: 44%) – nur 2% sahen dagegen eine Verbesserung der Situation. Im Tiefbau blieb der Geschäftsklimaindikator nahezu unverändert. Während sich die Einschätzungen zur aktuellen Lage verbesserten, trübten sich die Erwartungen etwas ein. Die Bautätigkeit wurde merklich ausgeweitet, und dies war auch für die kommenden Monate geplant. Auftragsmangel bleibt weiterhin der dominierende Faktor

Abb. 7
Bauhauptgewerbe

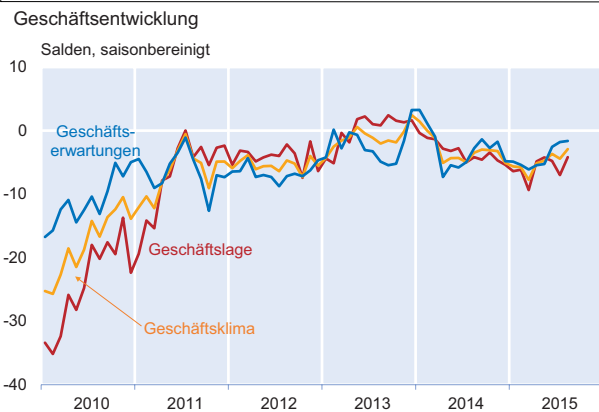
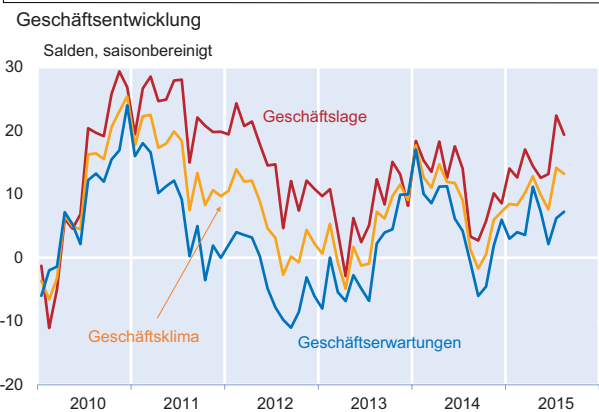


Abb. 8
Großhandel



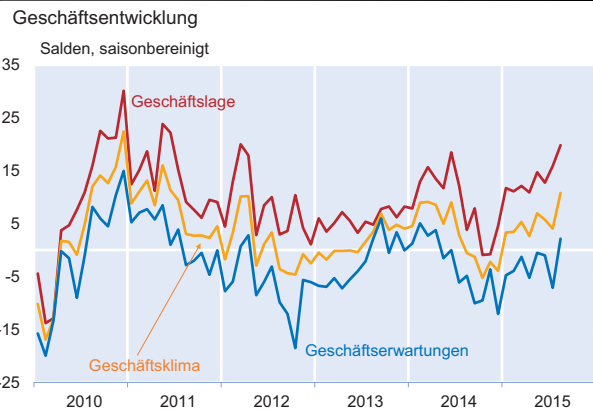
bei den Bautätigkeitsbehinderungen. Die Geräteauslastung stieg mit 74,3% auf den höchsten Wert seit Januar dieses Jahres. Im Hochbau drehte der Geschäftsklimaindikator erstmals seit einem Jahr wieder in den positiven Bereich. Verantwortlich dafür waren Verbesserungen der Einschätzungen bei beiden Klimakomponenten. Auch die Kapazitätsauslastung konnte merklich erhöht werden und stieg auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr.

Im **Großhandel** hat der Index nachgegeben. Die sehr guten Einschätzungen zur Geschäftslage vom Vormonat konnten nicht gehalten werden. Die Erwartungen fielen hingegen etwas optimistischer aus. Die Lagerüberhänge konnten weiter abgebaut werden und fielen auf den niedrigsten Stand seit mehr als einem Jahr. Die Bestellpläne blieben weiterhin expansiv ausgerichtet ebenso wie die Personalplanungen. Die Auftriebskräfte bei den Verkaufspreisen haben sich jedoch deutlich abgeschwächt. Im Produktionsverbundhandel hat sich das Geschäftsklima leicht abgekühlt, da sowohl die gegenwärtige Situation als auch die Perspektiven für das nächste halbe Jahr etwas weniger günstig be-

wertet wurden als im Vormonat. Trotz schwacher Umsatzentwicklung konnten Lagerüberhänge reduziert werden. Im Konsumgüterbereich war eine weitere Aufhellung des Geschäftsklimas zu verzeichnen. Neben der nach wie vor sehr guten Geschäftssituation fielen auch die Einschätzungen der Aussichten für das nächste halbe Jahr zuversichtlich aus. Die Lagerbestände konnten weiter abgebaut werden. Nach zuletzt deutlich expansiver Preisdynamik wurden im August kaum noch die Preise erhöht. Die Ordertätigkeit stieg auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Dementsprechend soll der Personalbestand ausgeweitet werden. Im Nahrungs- und Genussmittelbereich stellte sich die gegenwärtige Lage den Firmenmeldungen zufolge so hervorragend dar, dass dies in Verbindung mit den sehr optimistischen Geschäftserwartungen zu einem Anstieg des Klimaindikatoren auf den höchsten Wert seit Januar 1991 führte. Die Ordermengen sollen ebenso wie die Mitarbeiterzahl erhöht werden. Die Preisaufriebskräfte dürften sich weiter abschwächen.

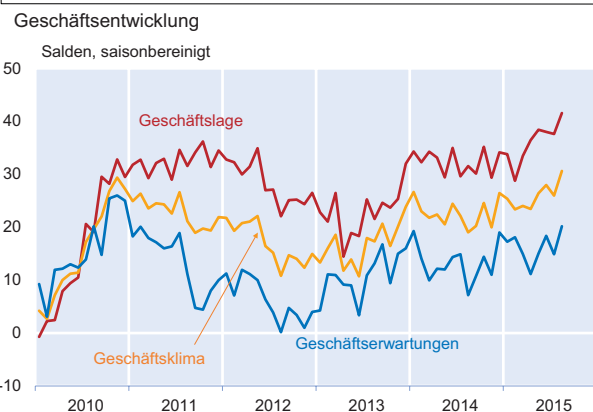
Im Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima auf den höchsten Stand seit Juni 2011 verbessert. Die Händler waren äußerst zufrieden mit ihrer aktuellen Lage. Auch der Ausblick auf die kommenden Monate hellte sich weiter auf. Trotz weiterhin guter Umsatzentwicklung füllten sich die Lager wieder etwas. Die Preisdynamik blieb weiterhin sehr gering. Die Orderpolitik wurde etwas weniger restriktiv gestaltet, gleiches galt für die Beschäftigtenpläne. Der Geschäftsklimaindikator für den Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel ist gestiegen. Die Unternehmen berichteten angesichts einer positiven Umsatzentwicklung von einer deutlich besseren Geschäftslage. Auch die negativen Einschätzungen der zukünftigen Geschäftsentwicklung wurden etwas zurückgenommen. Da die Lagerbestände häufiger als zu groß bezeichnet wurden, waren die Bestellpläne weniger expansiv. Nur noch vereinzelt gingen die befragten Unternehmen von Preissteigerungen in den nächsten Monaten aus. Im Gebrauchsgüterbereich erhöhte sich der Geschäftsklimaindikator um mehr als 13 Saldenpunkte. Beide Klimakomponenten stiegen auf die höchsten Werte seit mehr als einem Jahr. Trotz steigender Lagerüberhänge soll die Bestellpolitik ausgeweitet werden. Zudem sollen neue Mitarbeiter eingestellt werden. Auch im Einzelhandel mit Verbrauchsgütern stieg der Geschäftsklimaindikator, jedoch nicht so stark wie im Gebrauchsgüterbereich. Dies war auf die merklich weniger pessimistischen Geschäftserwartungen zurückzuführen. Die sehr guten Urteile zur aktuellen Lage vom Vormonat wurden jedoch etwas zurückgenommen. Sie liegen jedoch weiterhin deutlich über dem langfristigen Durchschnitt. Aufgrund weiterhin großer Lagerüberhänge blieb die Orderpolitik restriktiv ausgerichtet. Im Kfz-Einzelhandel waren die Händler überaus zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage, und die Skepsis bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs ist verschwunden. Der Personalabbau soll zum Stillstand kommen. Sowohl im

Abb. 9 Einzelhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 10 Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Neu- als auch im Gebrauchtwagenhandel waren die Händler mit ihrer aktuellen Geschäftslage so zufrieden wie zuletzt im Februar 2014, bezüglich des zukünftigen Geschäftsverlaufs waren sie ebenfalls zuversichtlich. Sie wollten den Personalbestand moderat vergrößern. Der Geschäftsklimaindikator für den Bereich Kraftwagenteile und -zubehör ist dagegen merklich gesunken. Der aktuelle Geschäftsverlauf hat sich wieder abgeschwächt, und auch die Perspektiven verschlechterten sich. Die Verkaufspreise sollen gesenkt werden.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleistungsgewerbe Deutschlands ist im August von 26,0 auf 30,6 Saldenpunkte gestiegen. Dies ist ein neuer historischer Höchstwert. Auch die Einschätzungen der Dienstleister zur aktuellen Lage waren noch nie so gut. Darüber hinaus gehen sie davon aus, dass sich die Geschäfte weiter verbessern. Dementsprechend soll mehr Personal eingestellt werden. Im Transportwesen verbesserte sich die aktuelle Situation, und der Optimismus bezüglich der Aussichten blieb nahezu unverändert (+ 0,1 Punkte). Infolgedessen stieg der Klimaindikator. Im Landverkehr blickten die Test-

teilnehmer weniger optimistisch in die Zukunft, jedoch führten die deutlich verbesserten Lageurteile zu einem Anstieg des Klimaindikatoren. In den zuletzt sehr expansiven Personalplanungen waren die befragten Unternehmen aktuell etwas vorsichtiger. In der Güterbeförderung im Straßenverkehr nahm die Zufriedenheit mit der momentanen Geschäftslage spürbar zu. Das Geschäftsklima verbesserte sich auch dank des verbreiteten Optimismus mit Blick auf die kommenden Monate. Im Bereich Spedition und sonstige Verkehrsdienstleistungen (einschließlich Logistik) gaben die Unternehmen seltener positive Lageurteile ab, jedoch blickten sie mit zunehmender Zuversicht auf den künftigen Geschäftsverlauf. Der Klimaindikator stieg infolgedessen an. Die Preise dürften den Angaben zufolge vermehrt steigen. Im Bereich der Personaldienstleistungen stieg der Klimaindikator aufgrund optimistischerer Erwartungen. Die Nachfrageentwicklung beurteilten die Firmen sowohl im Verlauf der letzten Monate als auch im Vergleich zum Vorjahresmonat vielerorts positiv. Auch weiterhin wurde mit steigender Nachfrage gerechnet, so dass vermehrt neues Personal benötigt werden dürfte. Im Gastgewerbe wurde die weniger gute Beurteilung der Lage durch die verbesserten Perspektiven mehr als aufgefangen. Der Klimaindikator stieg auf den höchsten Wert seit Mai 2011. Im Beherbergungsgewerbe fiel der Klimaindikator minimal. Mit ihrer aktuellen Lage waren die Teilnehmer nicht mehr ganz so zufrieden wie im Vormonat. Noch nie gaben sie so deutlich wie aktuell an, neues Personal einstellen zu wollen. In der Gastronomie stieg der Klimaindikator leicht, und die Perspektiven wurden deutlich optimistischer beurteilt. Erstmals seit April wurden per saldo keine Personalabbaupläne gemeldet.

ifo Institut

**im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>**

