



18 | 2015

68. Jg., 38.–39. KW, 24. September 2015

# ifo Schnelldienst

## Zur Diskussion gestellt

*Nadine Absenger, Ernst Dieter Rossmann, Cornelia Quennet-Thielen*

- Zeitverträge in der Wissenschaft

## Kommentar

*Martin Schütte*

- Griechenlandkrise: Wunsch und Wirklichkeit

## Forschungsergebnisse

*Steffen Henzel und Claire Thürwächter*

- EU-Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials in Deutschland

*Renate Neubäumer*

- Sparpolitik und Einbruch der griechischen Wirtschaftsleistung

*Wolfgang Auer, Natalia Danzer und Anita Fichtl*

- Befristete Verträge erschweren Familiengründung

*Michele Battisti, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara*

- Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?

*Volker Meier*

- Steuerung der Flüchtlingsströme durch Preise und Kapazitäten

## Daten und Prognosen

*Matthias Balz*

- Branchen im Blickpunkt: Fleischerzeugung in Deutschland

*Przemyslaw Wojciechowski*

- Konjunkturtest im Fokus: Gastgewerbe

*Stefan Sauer und Arno Städtler*

- Moderates Investitionswachstum – Leasing expandiert geringer

## Im Blickpunkt

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Anhaltend gutes Geschäftsklima

*Heiko Sorg, Christoph Weissbart und Philipp Wertz*

- Kurz zum Klima: Rohstoffmärkte im »Superzyklus«

**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

### Zeitverträge in der Wissenschaft: Reformbedarf für bessere Qualifizierungs- und Arbeitsbedingungen?

3

Ein großer Teil der jungen Wissenschaftler in Deutschland arbeitet in befristeten Arbeitsverhältnissen. Bieten Auslandsuniversitäten und Unternehmen bessere Alternativen für Nachwuchswissenschaftler? *Nadine Absenger*, WSI, Düsseldorf, sieht zwingenden Reformbedarf zur Begrenzung der »ausufernden atypischen Beschäftigung«. Nach Ansicht von *Ernst Dieter Rossmann*, SPD-Bundestagsfraktion, sollen u.a. »unsäglich kurze Verträge weitgehend unmöglich« werden und das nichtwissenschaftliche Personal aus dem Geltungsbereich des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes herausgenommen werden. *Cornelia Quennet-Thielen*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, erläutert die im September beschlossenen Änderungen im Wissenschaftszeitvertragsgesetz.

## Kommentar

### Griechenland-Krise: Wunsch und Wirklichkeit

12

*Martin Schütte*

*Martin Schütte*, ehem. HypoVereinsbank/Bayer. Hypotheken- und Wechsel-Bank, kommentiert die Rettungsmaßnahmen für Griechenland und hält einen Grexit für unausweichlich.

## Forschungsergebnisse

### Verlässlichkeit der EU-Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials in Deutschland

18

*Steffen Henzel und Claire Thürwächter*

Seit 2012 steht die Produktionslücke im Zentrum der Regelbindung der Fiskalpolitik in der Europäischen Union im Rahmen des Fiskalpakts. Die Schätzwerte für die Produktionslücke legen den finanzpolitischen Spielraum fest, unter dem sich die Mitgliedsländer verschulden dürfen. Der Artikel nimmt eine erste Abschätzung der bisherigen Umsetzung der EU-Methode für Deutschland für die Jahre 2010 bis 2015 vor und liefert erste Hinweise, inwiefern die derzeitige Methode als bindende Regel für die Fiskalpolitik geeignet ist.

### Eurokrise: Sparpolitik zweitrangig für den Einbruch der Wirtschaftsleistung in Griechenland?

25

*Renate Neubäumer*

*Renate Neubäumer*, Universität Koblenz-Landau, analysiert die Nachfrageentwicklung in Griechenland zwischen 2000 und 2013 und kommt zu dem Ansicht, dass für den Einbruch der Wirtschaftsleistung Griechenlands die Fiskalpolitik zweitrangig war. Entscheidender war der Rückgang anderer Nachfragekomponenten, vor allem des Wohnungsbaus, aber auch des privaten Konsums und weiterer Anlageinvestitionen, der sich bereits vor dem Beginn der Sparpolitik vollzogen hatte.

### Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung

35

*Wolfgang Auer, Natalia Danzer und Anita Fichtl*

Starten Berufsanfänger in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis kann dies weitreichende Folgen haben: Unsichere ökonomische Verhältnisse erschweren die weitere Lebens- und Familienplanung. Analysen mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels der Jahre 1996 bis 2012 zeigen einen negativen Zusammenhang zwischen befristeter Beschäftigung und dem Familiengründungsverhalten.

## **Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?** 42

*Michele Battisti, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara*

Deutschland erlebt zurzeit einen gewaltigen Zustrom von Menschen. Ein großer Teil der Flüchtlinge wird im Land bleiben. Es müssen passende institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen geschaffen werden, damit Einwanderung eine Win-Win-Situation entstehen lassen kann, in der sowohl die Einheimischen als auch die Zuwanderer wirtschaftlich profitieren. Der neu eingeführte Mindestlohn oder eine Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze gefährden dieses Ziel.

## **Steuerung der Flüchtlingsströme durch Preise und Kapazitäten** 52

*Volker Meier*

Im laufenden Jahr ist es zu einer sprunghaften Erhöhung der Zahl der Zuwanderer aus Staaten außerhalb der EU in die EU und insbesondere nach Deutschland gekommen. Der Beitrag schlägt ein durch Preise und Kapazitäten gesteuertes Verfahren zur Verteilung der Flüchtlingsströme vor.

## **Daten und Prognosen**

### **Branchen im Blickpunkt: Entwicklung und Perspektiven der Fleischerzeugung in Deutschland** 55

*Matthias Balz*

In Deutschland hat sich in den letzten Jahren der Fleischverbrauch im Bereich der Größenordnung von etwa 60 kg pro Kopf eingependelt. Zeiten des mengenmäßigen Wachstums beim Fleischverzehr sind aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren kaum mehr zu erwarten. Die Verbraucher im 21. Jahrhundert verlangen vor allem bessere Qualität.

### **Konjunkturtest im Fokus: Gastgewerbe** 62

*Przemyslaw Wojciechowski*

Der Artikel beschreibt die Struktur und die Entwicklungen im Gastgewerbe und vergleicht diese Entwicklungen mit den vom ifo Institut erhobenen Daten. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Konjunkturtestdaten die Entwicklungen am Markt gut nachzeichnen und als Informationsquelle für Unternehmen und Forschung herangezogen werden können.

### **Anhaltend moderates Investitionswachstum – Leasing expandiert mit abnehmender Dynamik** 67

*Stefan Sauer und Arno Städtler*

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2015 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 3,4%.

## **Im Blickpunkt**

### **ifo Architektenumfrage: Anhaltend gutes Geschäftsklima** 71

*Erich Gluch*

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten ist das Geschäftsklima zu Beginn des dritten Quartals 2015 weiterhin recht gut. Die konjunkturelle »Schönwetterlage« hält sich somit bei den Architekten bereits seit zwei Jahren.

### **Kurz zum Klima: Rohstoffmärkte im »Superzyklus«** 73

*Heiko Sorg, Christoph Weissbart und Philipp Wertz*

Der Beitrag zeigt die Auswirkung der Preisschwankungen für Rohstoffe in den letzten Jahren sowohl für Deutschland als auch für die Schwellenländer.

Ein großer Teil der jungen Wissenschaftler in Deutschland arbeitet in befristeten Arbeitsverhältnissen. Und der Anteil der befristeten Arbeitsverträge in der Wissenschaft nimmt weiter zu. Bieten Auslandsuniversitäten und Unternehmen bessere Alternativen für Nachwuchswissenschaftler?

## Zeitverträge in der Wissenschaft – zwingender Reformbedarf zur Begrenzung ausufernder atypischer Beschäftigung

Die deutsche Wissenschaftslandschaft ist geprägt von befristeter Beschäftigung. Artikel 5 III GG verpflichtet den Staat, die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation auch durch Gewährleistung der erforderlichen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen und zu fördern.<sup>1</sup> Entsprechende arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen hat der deutsche Gesetzgeber u.a. durch die Sonderbefristungsmöglichkeiten des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG) und dessen Vorgängerregelungen im Hochschulrahmengesetz (HRG) zur Verfügung gestellt, die vom BVerfG in Anbetracht des mit ihnen verfolgten Ziels – die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu erhalten – als verhältnismäßig eingestuft wurden.<sup>2</sup> Die gesetzlichen Regelungen, die befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft ermöglichen, sind jedoch politisch wie rechtlich umstritten.

Der deutsche Gesetzgeber hat in den letzten Jahren durch zahlreiche Reformen befristete Beschäftigung – nicht nur im Bereich Wissenschaft – erheblich gefördert. So hat er z.B. 2001, 2004 und 2007 die Befristungsmöglichkeiten des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) für Arbeitgeber erweitert. Um die ursprünglichen Sonderregelungen für befristete Beschäftigung wissenschaftlichen Personals an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (§§ 57a ff. HRG) auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen und Rechts-

sicherheit für Drittmittelbefristungen zu schaffen, wurde 2007 zudem das Wissenschaftszeitvertragsgesetz eingeführt, das die Befristungsmöglichkeiten im Bereich Wissenschaft deutlich erweitert hat.<sup>3</sup> Die Sonderregelungen für Befristungen im Hochschulbereich und in Forschungseinrichtungen sollen auf Qualifizierungsphasen beschränkte befristete Beschäftigung ermöglichen und den Übergang in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse fördern; unbefristete Beschäftigung soll nach wie vor die Regel sein, heißt es in der Gesetzesbegründung zur Einführung des WissZeitVG.<sup>4</sup> Die Praxis sieht jedoch anders aus.

Aufgrund der erheblichen Zunahme befristeter Arbeitsverträge in der Wissenschaft wie auch allgemein in der Arbeitswelt wird seit Jahren von Gewerkschaften, Parteien und vielen anderen die Begrenzung der Befristung von Arbeitsverträgen gefordert. Entsprechende Gesetzesanträge zur Reform des TzBfG wurden im Bundestag wiederholt diskutiert, mangels entsprechender Mehrheiten jedoch abgelehnt.<sup>5</sup> Mangels Mehrheiten scheiterten bisher auch entsprechende Gesetzesanträge zur Reform des WissZeitVG.<sup>6</sup> Jedoch hat nun die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2013–2017 die Reform des WissZeitVG festgeschrieben. Aufgrund von Qualifizierungsphasen, zeitlich befristeten Forschungsprojekten und anderen Sachgründen lägen laut Bundesregierung befristete Verträge in der Natur des Wissenschaftsbetriebs; der Anteil befristeter Verträge, insbesondere jene von kurzer Dauer, hätte aber in den letzten Jahren ein Maß erreicht, das Handlungsbedarf entstehen lässt. Durch Gewährleistung angemessener Laufzeiten befristeter Verträge sollen verlässliche und planbare



Nadine Absenger\*

\* Dr. Nadine Absenger ist Leiterin des Referats Arbeits- und Sozialrecht am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

<sup>1</sup> BT-Drs. 16/3438, S. 8.

<sup>2</sup> BVerfG 24.4.1996 – 1 BvR 712/86.

<sup>3</sup> BT-Drs. 15/25, S. 40; BT-Drs. 16/3438, S. 2.

<sup>4</sup> BT-Drs. 16/3438, S. 10; Adamitz und Künne (2013, S. 10).

<sup>5</sup> Z.B. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschuss-Drs. 18(11)50.

<sup>6</sup> BT-Drs. 17/12531; BR-Drs. 267/13.

Karrierewege für den wissenschaftlichen Nachwuchs geschaffen werden. Den Kabinettsbeschluss für ein entsprechendes Gesetz zur Änderung des WissZeitVG hat die Bundesregierung Anfang September 2015 vorgelegt, auf den im Folgenden noch eingegangen wird.<sup>7</sup>

### Möglichkeiten der Befristung nach WissZeitVG

Das WissZeitVG in seiner derzeitigen Fassung ermöglicht staatlichen Hochschulen und staatlich bzw. überwiegend staatlich finanzierten Forschungseinrichtungen, wissenschaftliches Personal mit Ausnahme von Hochschullehrern zwölf bis 15 Jahre sachgrundlos befristet einzustellen, bis zu sechs Jahre als Nichtpromovierter und weitere sechs Jahre nach der Promotion (Mediziner neun Jahre) (§ 2 I). Verlängerungen innerhalb des Höchstbefristungszeitraums sind möglich; frühere und auf anderen Rechtsgrundlagen basierende Befristungen als wissenschaftliches Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen werden auf die Höchstbefristungsdauer mit Ausnahme der vor Abschluss des Studiums liegenden Verträge grundsätzlich angerechnet. Die Höchstbefristungsdauer kann bei Betreuung von Kindern unter 18 um bis zu zwei Jahre pro Kind (§ 2 I Satz 3) bzw. um Elternzeiten, Mutterschutzzeiten bzw. Zeiten der Beurlaubung wegen Pflege eines Kindes unter 18 Jahren oder eines pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen (§ 2 V) verlängert werden.<sup>8</sup> Nach Ausschöpfen der Höchstbefristungsdauer des § 2 I WissZeitVG sind weitere Befristungen i.S.d. § 14 TzBfG möglich, die für sich genommen bereits ausreichende Möglichkeiten auch für Befristungen im Wissenschaftsbereich böten. § 2 II WissZeitVG ermöglicht zudem Drittmittelbefristungen, im Rahmen derer auch nicht-wissenschaftliches Personal wiederholt und ohne explizite Höchstbegrenzungen hinsichtlich der Dauer oder Anzahl befristeter Verträge befristet eingestellt werden kann. Die dadurch bestehenden Befristungsmöglichkeiten sind enorm.

### Verbreitung befristeter Arbeitsverhältnisse

Arbeitgeber nutzen Befristungsmöglichkeiten, die ihnen der Gesetzgeber bietet. Mittlerweile erfolgt knapp die Hälfte aller Neueinstellungen in Deutschland befristet (2013: 42%), im Hochschulbereich haben 90% des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals befristete Arbeitsverträge,<sup>9</sup> hinzu kommen Befristungen von Professoren. Ende 2014 waren an deutschen Hochschulen und Hochschulkliniken einschließlich Verwaltungs-, technischem und sonstigem Per-

sonal insgesamt 674 500 Personen tätig. Gut die Hälfte dieser Mitarbeiter ist als wissenschaftliches bzw. künstlerisches Personal beschäftigt – die Mehrheit davon befristet auf Basis des WissZeitVG bzw. des TzBfG.<sup>10</sup> Hinzu kommt das wissenschaftliche Personal an außeruniversitären Forschungseinrichtungen, das zu 60% auf Basis befristeter Verträge arbeitet.<sup>11</sup> Die erhöhten Befristungsquoten in der Wissenschaft betreffen alle Altersgruppen; so sind an Hochschulen immer noch 59% der 35- bis 39-Jährigen befristet beschäftigt.<sup>12</sup> Auch 1,5 Jahre nach der Promotion haben an Hochschulen nur 12% der Promovierten einen unbefristeten Arbeitsvertrag, an außeruniversitären Einrichtungen 8%, in der Privatwirtschaft 67%.<sup>13</sup> Problematisch sind auch die kurzen Laufzeiten der befristeten Verträge – mehr als die Hälfte der befristeten Verträge des wissenschaftlichen Personals an staatlichen Hochschulen und staatlich finanzierten Forschungseinrichtungen ist kürzer als zwölf Monate.

### Folgen von Befristungen allgemein<sup>14</sup>

Befristete Beschäftigung hat generell erhebliche Nachteile für die von dieser Beschäftigungsform Betroffenen. Befristet Beschäftigte bekommen weniger Gehalt als unbefristet Beschäftigte. Sie sind zudem häufiger arbeitslos, partizipieren seltener an betrieblicher Weiterbildung und betrieblichen Zusatzleistungen. Aufgrund der kurzen Laufzeiten befristeter Verträge fehlt ihnen häufig jegliche Planungssicherheit. Befristet Beschäftigte weisen geringere Arbeits- und Lebenszufriedenheit auf. Negative Auswirkungen haben befristete Arbeitsverträge auch für die Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmen und ihre Leistungsbereitschaft. 44% der befristet Beschäftigten bewerten einen Zeitvertrag als eher oder sehr negativ. Der größte Makel der Befristung ist die Erschwerung der langfristigen Lebensplanung (72%). Untersuchungen zur Qualität der Arbeit zeigen, dass das wichtigste Kriterium für die Einstufung einer Arbeit als gute Arbeit ein verlässliches Einkommen ist – 92% der Befragten waren dieser Auffassung. An zweiter Stelle (88%) folgt die Beschäftigungssicherheit, mit 83% ein unbefristetes Arbeitsverhältnis.

### Missbräuchliche Fallgestaltungen durchaus vorhanden

Erschwerend kommt hinzu, dass rechtsmissbräuchliche Vertragskonstellationen keine Seltenheit sind. So hatte das LAG Sachsen (6 Sa 676/13) über die Zulässigkeit von insgesamt

<sup>7</sup> BR-Drs. 395/15.

<sup>8</sup> Zur automatischen Verlängerung bei Elternzeit BAG 28.5.2014 – 7 AZR 456/12. Zu weiteren Verlängerungsmöglichkeiten siehe § 2 I WissZeitVG. Nicht auf die Höchstbefristungsdauer des § 2 I WissZeitVG angerechnet werden gemäß § 2 III 1 WissZeitVG Befristungen mit weniger als ein Viertel der regelmäßigen Arbeitszeit; die Unionsrechtskonformität dieser Regelung in Frage stellend Hederemann (2015).

<sup>9</sup> Vgl. Hohendanner (2014); BT-Drs. 17/13670, S. 43.

<sup>10</sup> 380 200 Personen sind als wissenschaftliches bzw. künstlerisches Personal beschäftigt, 236 100 von ihnen hauptberuflich, 144 100 nebenberuflich (vgl. Statistisches Bundesamt 2015).

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drs. 18/4804.

<sup>12</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2013).

<sup>13</sup> BT-Drs. 17/13670, S. 287.

<sup>14</sup> Zu den Daten mit entsprechenden Fundstellennachweisen: Zeibig, Abschaffung sachgrundloser Befristungen? Stellungnahme für öffentliche Bundestagsanhörung 2014 (Drs. 18/7), Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschuss-Drs.18(11)50, S. 27ff.

22 Jahren und zwei Monaten Beschäftigung als wissenschaftlicher Mitarbeiter auf Basis von elf Zeitverträgen an einer Hochschule zu entscheiden und diese als missbräuchlich eingestuft (Revision 7 AZR 259/14). Das LAG Köln urteilte (11 Sa 226/13), dass über Drittmittel finanzierte Befristungen von 14 Jahren mittels 23 befristeter Arbeitsverträge missbräuchlich sind. Kettenbefristungen werden aber leider nicht immer als rechtswidrig eingestuft. So sieht das BAG in einer Befristung von acht Jahren auf Basis vier befristeter Verträge keine missbräuchliche Befristung (7 AZR 783/10). Das Hessische LAG entschied (2 Ca 1210/14), dass eine Drittmittelbefristung gemäß § 2 II WissZeitVG auch dann nicht zwangsläufig rechtsmissbräuchlich sein muss, wenn es sich dabei um den 16. befristeten Vertrag innerhalb von elf Jahren handelt. Dies ergäbe sich u.a. aus der gebotenen Berücksichtigung der in Art. 5 III GG zugunsten der Hochschulen garantierten Wissenschaftsfreiheit. Der Nachweis einer missbräuchlichen Befristung ist schwierig. Zwar hat der EuGH im Januar 2012 entgegen bisheriger deutscher Rechtsprechung entschieden, dass bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Kettenbefristungen nicht ausschließlich auf die letzte Befristung abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtschau aller bisherigen Befristungen hinsichtlich Anzahl und Befristungsgründen erfolgen müsse.<sup>15</sup> Das BAG hat sich dem angeschlossen, jedoch hervorgehoben, dass die EuGH-Entscheidung nicht dazu führe, dass an das Vorliegen des Befristungsgrundes nun strengere Anforderungen zu stellen seien.<sup>16</sup>

### Der aktuelle Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Reform des WissZeitVG

Der seitens der Bundesregierung Anfang September 2015 vorgelegte Gesetzesentwurf zur Novellierung des WissZeitVG ist begrüßenswert, jedoch gehen die vorgeschlagenen Änderungen nicht weit genug.

Auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erfreulich ist die angedachte Beschränkung des Geltungsbereichs des WissZeitVG auf wissenschaftliches und künstlerisches Personal, so dass das WissZeitVG – sollten die Änderungsvorschläge umgesetzt werden – künftig keine Anwendung mehr auf nichtwissenschaftliches Personal findet. Wünschenswert wäre in diesem Kontext zudem die Aufnahme einer Definition des Begriffs des »wissenschaftlichen und künstlerischen Personals« inklusive der Klarstellung, dass entsprechend der aktuellen BAG-Rechtsprechung das WissZeitVG auch keine Anwendung auf überwiegend mit Lehraufgaben betraute Mitarbeiter.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> EuGH 26. Januar 2012 – C-586/10.

<sup>16</sup> BAG 18. Juli 2012 – 7 AZR 443/09.

<sup>17</sup> Siehe zu den hiesigen Bewertungen und weiteren Reformvorschlägen auch GEW, Synopse Novellierung des WissZeitVG vom 2. September 2015; DGB-Stellungnahme zum 1. WissZeitVÄndG vom 31. Juli 2015; ver.di in Ausschuss-Drs. 18(18)116a vom 24. Juni 2015; BuKoF-Stellungnahme vom 31. Juli 2015.

Begrüßenswert ist auch, dass sachgrundlose Befristungen mit wissenschaftlichem bzw. künstlerischem Personal auf Basis des § 2 I WissZeitVG künftig nur zulässig sein sollen, wenn die befristete Beschäftigung zur Förderung der eigenen wissenschaftlichen oder künstlerischen Qualifizierung erfolgt und die Befristungsdauer so bemessen ist, dass sie der angestrebten Qualifikation angemessen ist. Das Erfordernis der Bindung der Befristung an eine geplante Qualifizierung suchte man bisher im WissZeitVG vergeblich. Unklar ist, was im Regierungsentwurf unter eigener Qualifizierung zu verstehen ist; dies ergibt sich bisher nur aus der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung. Unklar ist auch, wann die Befristungsdauer im Hinblick auf den Qualifizierungszweck angemessen ist. Notwendig wären hier feste, an der für entsprechende Qualifizierungen üblichen Dauer orientierte Mindestlaufzeiten der Verträge (z.B. drei Jahre). Um zu gewährleisten, dass genügend Zeit für die eigene Qualifikation bleibt, sind zudem Regelungen zur Verpflichtung der Festschreibung fester, für die Qualifizierung zur Verfügung stehender, Arbeitszeitdeputate im Arbeitsvertrag erforderlich.

Erfreulich sind die Klarstellungen hinsichtlich des Greifens der familienpolitischen Komponente des § 2 I WissZeitVG auch in Bezug auf Stief- und Pflegekinder sowie die Einführung der Möglichkeit der Verlängerung der Befristung bei Vorliegen einer Behinderung oder schwerer chronischer Erkrankung. Allerdings fehlt es insoweit nach wie vor an der Etablierung echter Rechtsansprüche, mit der Folge, dass die Verlängerungsmöglichkeiten des § 2 I WissZeitVG bisher an Hochschulen nur bei 0,4% der mit wissenschaftlichen Mitarbeitern geschlossenen Arbeitsverträge Anwendung fanden (Forschungseinrichtungen 1,6%).<sup>18</sup>

Unzulänglich sind die Reformvorhaben der Bundesregierung auch bezüglich der Regelungen zur Drittmittelbefristung, die einen nicht unerheblichen Teil der auf Basis des WissZeitVG geschlossenen Befristungen ausmachen.<sup>19</sup> Hinsichtlich der Zulässigkeit von Drittmittelbefristungen iSd § 2 II WissZeitVG sieht der Regierungsentwurf vor, dass zur Vermeidung von Kurzbefristungen die Befristungsdauer der Dauer der Mittelbewilligung entsprechen soll. Zum einen ist damit nur eine »Soll-Vorschrift« ohne zwingende Befolgung geplant, zum anderen sollte die Befristungsdauer der Projektlaufzeit und nicht bloß der Dauer der Mittelbewilligung entsprechen. Zudem fehlen für den Bereich der Drittmittelbefristung jegliche familienpolitischen Komponenten, die die Verlängerung der Befristung für Zeiten der Inanspruchnahme von Elternzeit, Pflegezeiten oder Kinderbetreuung vorsehen. Gleiches gilt für den seitens der Bundesregierung angedachten neuen Befristungsgrund der Befristung von studentischen Hilfstätigkeiten (§ 6 des Reg-Entwurfs).

<sup>18</sup> Vgl. Jongmanns (2011, S. 46).

<sup>19</sup> Vgl. ebenda S. 3.

Im Regierungsentwurf fehlt zudem die Aufhebung der Tarifsperre des § 1 I WissZeitVG, mit der Folge, dass Tarifvertragsparteien auch künftig nur begrenzt Befristungen in der Wissenschaft regeln können. Auch fehlen Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmervertretungen, so z.B. hinsichtlich der Anzahl befristet Beschäftigter bzw. in Bezug auf Übernahmeregelungen in unbefristete Beschäftigung. Letztendlich muss es auch in der Wissenschaft für die Wahrnehmung von Daueraufgaben stets unbefristete Dauerstellen geben; Befristungen in der Wissenschaft sind insgesamt zu reduzieren. Zudem muss für eine solide Finanzierung der Hochschulen, die nicht vorrangig auf Drittmitteln beruhen kann, und nachhaltige Personalplanung in der Wissenschaft gesorgt werden. Darüber hinaus sollten aber auch auf Länderebene Maßnahmen ergriffen werden, um z.B. die ausufernde Befristungspraxis für Professoren an Hochschulen zu begrenzen, sofern den Ländern die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht.<sup>20</sup>

## Literatur

Adamitz, L. und J. Künne (2013), *Drittmittelbefristungen und Selbstverpflichtungen: Wie aktiv darf die Personalpolitik der Hochschulen sein?*, GEW Hochschule und Forschung, Frankfurt am Main.

Hedermann, D. (2015), »Vereinbarkeit von befristeten Arbeitsverhältnissen nach dem WissZeitVG mit der europäischen Befristungsrichtlinie«, *ZESAR – Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* (3), 109–112.

Hohendanner, Chr. (2014), *Befristete Beschäftigung: Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen*, IAB-Stellungnahme 1, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Jongmanns, G. (2011), *Evaluation des WissZeitVG*, HIS Forum Hochschule 4, Hannover, verfügbar unter: [http://www.dzhw.eu/pdf/pub\\_fw/fh-201104.pdf](http://www.dzhw.eu/pdf/pub_fw/fh-201104.pdf).

Statistisches Bundesamt (2013), »Jobs ohne Befristung: Für viele Jungakademiker nur ein Traum«, 28. Mai.

Statistisches Bundesamt (2015), »3% mehr wissenschaftliches Personal an Hochschulen«, Pressemitteilung Nr. 247, 3. Juli, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/07/PD15\\_247\\_213.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/07/PD15_247_213.html).



Ernst Dieter Rossmann\*

## Bausteine für gute Arbeit in der Wissenschaft setzen

Das Anspruchsvolle an politischer Gestaltung liegt in der Regel nicht in der dogmatischen Durchsetzung bestimmter glasklarer Prinzipien, sondern in der Abwägung von verschiedenen mehr oder minder gleichrangigen Werten und Zielgrößen. Diese Aufgabe ebenso wertebezogen wie rational anzugehen, ist Teil des Verfassungsauftrages in der demokratischen Willensbildung in unserem Gemeinwesen. Dies muss einschließen, Ziele und Maßnahmen ständig wieder an der Wirklichkeit zu reflektieren und unter Umständen dann auch in eine Überprüfung und Korrektur einmal getroffener Entscheidungen einzutreten.

## Das Ziel: Gute Arbeit in guter Wissenschaft

Konkret: Für die SPD gilt schon aus ihrem »genetischen Code« einer über 150-jährigen Geschichte heraus, dass in der Arbeitswelt gute Arbeitsbedingungen und gesicherte Arbeitsrechte gelten bzw. sichergestellt werden müssen. Und zwar überall und für jeden Menschen. Tätigkeiten in Bildung, Wissenschaft und Forschung bilden hier keine Ausnahme.

Allerdings muss bei arbeitsrechtlichen Vorgaben für Hochschulen und die außeruniversitäre Forschung immer auch bedacht werden, dass hier besondere Rahmenbedingungen gelten: »Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei« stellt unsere Verfassung in schnörkelloser Prägnanz in Art. 5 des Grundgesetzes fest. Wissenschaft lebt von Innovation und Flexibilität. Sie ist vielfach aus der Sache heraus durch eine hohe Spezialisierung geprägt und braucht doch gleichzeitig vielfältige Kombinationen der Zusammenarbeit über Fachgrenzen hinweg. Wissenschaft hat in der Moderne auch sehr verschiedene Finanzierungsquellen, die immer weniger auf Dauer angelegt sind. Hierzu ein Faktum: Der

<sup>20</sup> Siehe dazu BAG 11. September 2013 – 7 AZR 843/11.

\* Dr. Ernst Dieter Rossmann, MdB, ist Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion und Sprecher der AG Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion.



DFG-Förderatlas zeigte zuletzt, dass 2012 die »Drittmittelquote« (Anteil der Drittmittel an der Gesamtfinanzierung der Hochschulen) rund 28% betrug und 2003 hingegen nur bei 19% lag. Wissenschaft hat dabei nicht nur sehr lange, sondern auch sehr komplizierte Qualifizierungswege, die immer auch freiwillige oder unfreiwillige Entscheidungen der eigenen Person oder anderer Instanzen über den weiteren Verlauf der wissenschaftlichen oder einer anderen beruflichen Laufbahn innerhalb oder außerhalb des Wissenschaftssystems einschließen. Und schließlich: Wissenschaft und Forschung als System werden nicht nur von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern betrieben, sondern schließen zunehmend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den verschiedensten Fachgebieten und Serviceleistungen mit ein, deren Tätigkeitsmerkmale dabei aber nicht durch die Besonderheiten wissenschaftlicher Erkenntnissuche geprägt sind.

### **Der Impuls von Rot-Grün: Ein besonderes Arbeitsrecht für die Wissenschaft**

Der Wissenschaft und ihren Anforderungen besser gerecht werden und gleichzeitig gute Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft erhalten: Dieses war jedenfalls die Motivation für eine Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 2002, die Rot-Grün zu verantworten hatte. Die Dynamik in der aufstrebenden Wissenschafts- und Forschungskultur in Deutschland sollte gestützt werden. Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen sollten mehr Gestaltungsspielräume für die Arbeitsverhältnisse unter den besonderen Anforderungen von Wissenschaft und Forschung bekommen. Also wurden damals Befristungen im Wissenschaftsbetrieb ohne Sachgrund möglich gemacht, vor allem weil die Hochschulen von einer großen Auslegungslast des Teilzeit- und Befristungsrechts befreit werden sollten. Es wurden einfachere Befristungsstrukturen für das wissenschaftliche Personal geschaffen, welche dem Wissenschaftsbetrieb die nötige Flexibilität geben sollten.

Dies war eine Reform, auf die Rot-Grün lange Zeit stolz war. Gute zehn Jahre später – nach der Aufhebung der Rahmengesetzgebung durch die erste Föderalismusreform und der Einführung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes 2007 – müssen wir festhalten, dass gut gemeint nicht immer bedeuten muss, dass etwas auch gut gemacht ist. Erst recht gilt dies, wenn sich Rahmenbedingungen insgesamt so ändern, dass die ursprüngliche erwartete richtige Balance getroffener Maßnahmen angegriffen wird. Dies mussten die Reformkräfte, die 2002 in bester Absicht einen neuen Ansatz zur Verbindung von Arbeitnehmerrechten und Wissenschaftserfordernissen begründen wollten, leider bitter erfahren. Die geschaffenen Befristungsmöglichkeiten wurden teilweise in dramatischem Maß von den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen ausgenutzt. Die weithin bekannte HIS-Studie zur Evaluation des Wissen-

schaftszeitvertragsgesetzes stellte 2011 fest: 80% der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind befristet beschäftigt, und davon haben rund 50% Vertragslaufzeiten von unter einem Jahr. Zudem werden extrem kurze Drittmittelverträge abgeschlossen, obwohl es längere Bewilligungszeiten für die Projekte gibt. Diese Beobachtungen und Ergebnisse der Evaluation widersprachen in wesentlichen Punkten der Intention des Gesetzgebers, die den damaligen Beschluss über das Wissenschaftszeitvertragsgesetz angetrieben hatte.

### **Die eigene Politik überprüfen und Fehlentscheidungen angehen**

Politik steht aber nun einmal in der Verantwortung, erkannte Fehlentwicklungen abzustellen. Es ist Ausdruck demokratischer Qualität, aus einer kritischen Überprüfung entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Entsprechend hat sich die SPD frühzeitig für Veränderungen am Gesetzestext eingesetzt. Ein Gesetzentwurf für eine Novellierung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes – von der SPD in Oppositionszeiten eingebracht – wurde von der Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP 2013 abgelehnt. In den Koalitionsverhandlungen mit CDU/CSU 2013 konnte die SPD endlich eine Reform des Gesetzes gegen nicht unerhebliche Widerstände auf Seiten der Unionsparteien durchsetzen. Bis zur finalen politischen Einigung im Juli 2015 gab es erhebliche Aktivitäten der Wissenschaftsorganisationen und Hochschulen einerseits, die sich gegen eine Reform aussprachen, und der Gewerkschaften andererseits, die sich massiv für die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einsetzten und eine Reform als dringend notwendig anmahnten. Verzögert wurde die politische Einigung auch durch Differenzen zwischen dem zuständigen Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Fraktion von CDU/CSU. Aber auch diese Hürden konnten am Ende überwunden werden. Es gibt jetzt einen gemeinsamen Novellierungsvorschlag der Parlamentsfraktion der Großen Koalition, der von der Regierung in einen Gesetzentwurf umgesetzt worden ist.

### **Was sich ändern soll**

Kernbestandteil der sich aktuell im parlamentarischen Verfahren befindlichen Reform des Sonderbefristungsrechts für den Wissenschaftsbetrieb sind vor allem zwei Punkte: Erstens müssen Verträge, die in der Promotions- und Postdoc-Phase abgeschlossen werden, zukünftig an den Zeitbedarf gekoppelt werden, die eine Qualifizierung benötigt. Zweitens müssen Verträge, die über Drittmittelprojekte finanziert werden, von nun an an den Projektzeitraum gebunden werden. Damit werden unsäglich kurze Verträge weitgehend unmöglich und nur in wenigen Ausnahmefällen (etwa für Überbrückungsphasen) für zulässig erklärt. Drittmit-

telprojekte der DFG haben in den meisten Fällen eine vierjährige Laufzeit und Promotionen dauern – bis auf ein paar fachlich bedingte Ausnahmen – mindestens drei Jahre. Diese Längen sollten in Zukunft die Verträge nach Wissenschaftszeitvertragsgesetz also haben. Das Ziel ist, damit mehr Kalkulierbarkeit und Verlässlichkeit in der Arbeitsplanung und Lebensführung vor allen Dingen des wissenschaftlichen Nachwuchses zu schaffen.

Von besonderer Bedeutung ist auch, dass die aktuelle Novelle des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes eine Fehlentscheidung zurücknimmt. Das sogenannte akzessorische Personal, ohne das Wissenschaft und Forschung nicht machbar wären, wird aus dem Geltungsbereich des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes gänzlich herausgenommen und zukünftig wieder in den Regelungsbereich des Teilzeit- und Befristungsrechts fallen. Hier wird der Stand vor Inkrafttreten des Gesetzes 2007 wieder hergestellt. Im Jahr 2014 gab es 290 000 hauptberuflich Beschäftigte in Verwaltung, Technik und sonstigen Bereichen. Deren Zahl übertraf damit die Zahl der 230 000 hauptamtlich Beschäftigten im wissenschaftlichen und künstlerischen Bereich sehr deutlich. Für dieses wichtige nicht-wissenschaftliche Personal werden künftig Befristungen also nur möglich sein, wenn ein sachlicher Grund, z.B. Erprobung oder Elternzeitvertretung, vorliegt.

### Was leider nicht geändert werden kann

Eine wichtige Maßnahme konnte in der aktuellen Novelle des Wissenschaftszeitvertragsgesetz aber nicht durchgesetzt werden: die Aufhebung der Tarifsperre. Dies ist und bleibt das entscheidende Hindernis zur gewerkschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeit, dessen Abschaffung CDU/CSU weiter kategorisch und ohne das Vorbringen von konkreten sachlichen Gründen ablehnt. Tarifliche Regelungen könnten die Möglichkeit schaffen, die Spezifika der vor allem im Wissenschaftsbereich sehr unterschiedlichen Einrichtungen zu berücksichtigen und diese in der freien Vereinbarung der Tarifpartner auf der Grundlage des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes weiter auszugestalten. Im Sinne der Subsidiarität könnten hierbei unter Umständen sogar noch flexiblere und passgenauere Lösungen für alle Beschäftigungsgruppen gefunden werden als durch das Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Aber dann eben in der Verantwortung der Tarifpartner und wohl verstandener Umsetzung des Grundsatzes von der Tarifautonomie. Die SPD wird sich jedenfalls werbend weiterhin für eine Abschaffung der Tarifsperre im Wissenschaftszeitvertragsgesetz einsetzen.

### Was über das Gesetz hinaus geschehen muss

Unabhängig hiervon wird die Umsetzung der neuen Regelungen aus dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz aber auch

schon ein gutes Zusammenwirken der Arbeitgeberseite mit den Personalräten und Gewerkschaften erfordern. Denn natürlich stellen sich auch gerade in der Umstellungsphase besondere Anforderungen an die Organisationsflexibilität.

Tatsächlich sind die politischen Verhandlungen über Zeitverträge in der Wissenschaft eingebettet in einen generellen Einstellungswandel zur Befristungspraxis, der sich aktuell bei Forschungsorganisationen, Hochschulen und Landesregierungen vollzieht. Dies dokumentiert die Max-Planck-Gesellschaft zum Beispiel durch ihre Neuaufstellung der Nachwuchsförderung. Ein weiteres Beispiel für diesen positiven Trend sind die Karriereleitlinien der Leibniz-Gemeinschaft. Dies zeigt: Die wesentlich von SPD und Gewerkschaften angetriebene Debatte über gute Arbeit in der Wissenschaft hat nicht nur zu einer inzwischen absehbaren Gesetzesänderung, sondern auch zu einem neuen Bewusstsein auf Seiten der Arbeitgeber geführt. Gute Arbeit und verlässliche Chancen für den Nachwuchs sind in Zeiten von Fachkräftemangel und demographischen Herausforderungen unerlässlich, wenn man das Wissenschaftssystem als attraktiven Arbeitsort zukunftssicher machen und wettbewerbsfähig halten möchte.

Im Übrigen ist es da nur logisch und politisch konsequent, wenn sich diese Erkenntnis der Bundespolitik auch auf Ebene der Länder nachhaltig umsetzt. Besonders positiv ist hier zu erwähnen der neue Rahmenkodex »Gute Arbeit«, der im Juni 2015 auf der Grundlage des zum 1. Oktober 2014 in Kraft getretenen neuen Hochschulzukunftsgesetzes in Nordrhein-Westfalen vereinbart werden konnte. In einem Fünf-Punkte-Katalog, der von dem Ausbau gesundheitsfördernder Arbeitsbedingungen bis zur Etablierung eines NRW-weiten Hochschularbeitsmarktes reicht, steht an erster Stelle die Verabredung, dass grundsätzlich keine Verträge mit Laufzeiten von unter einem Jahr geschlossen werden sollen. Bei den Verbesserungen für das unterstützende Personal kommen besonders die studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräfte in das Blickfeld, die entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt werden und möglichst nicht mit Aufgaben betraut werden sollen, die grundsätzlich dem unbefristet beschäftigten Hochschulpersonal zugeordnet sind. Es bleibt zu hoffen, dass solche Beispiele jetzt Schule machen, sei es in den Wissenschaftsorganisationen selbst oder auf Länderebene.

### Was im Gesetz noch offen bleibt

Tatsächlich sind ja mit der Novelle zum Wissenschaftszeitvertragsgesetz noch nicht alle komplexen Fragen gelöst. So hat die große Zunahme der Drittmittelflüsse an Hochschulen in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Befristung über Drittmittelprojekte zugenommen hat. Das Statistische Bundesamt veröffentlichte 2013, dass sich zwischen 2000 und

2010 die Drittmiteleinahmen, die primär für Forschungszwecke eingeworben werden, an den Universitäten verdoppelt und an den Fachhochschulen sogar verdreifacht haben. Bei der Drittmittelbefristung gelten die sogenannten Schutzklauseln nicht, die zum Beispiel bei der Wahrnehmung von Aufgaben in einer Personal- oder Schwerbehindertenvertretung oder bei der Pflege Angehöriger zu einer Vertragsverlängerung führen.

Bedauerlicherweise hat die HIS-Studie gezeigt, dass ausgerechnet bei der Befristung nach Drittmitteln an Forschungseinrichtungen über die Hälfte und an Hochschulen zu mehr als zwei Dritteln der in diesen Projekten beschäftigten wissenschaftlichen Kräfte noch nicht promoviert sind. Dies legt die schon häufig diskutierte Vermutung nahe, dass Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen die Schutzklauseln möglicherweise umgehen wollen und dadurch auch die sogenannte »familienpolitische Komponente« ins Leere läuft. Diese besagt, dass sich die maximal zulässige Befristungsdauer in der Qualifizierungsbeurteilung von zwölf bzw. 15 Jahren je Kind um zwei Jahre verlängert.

Deshalb muss darüber nachgedacht werden, das sogenannte Stufenmodell in das Wissenschaftszeitvertragsgesetz zu implementieren: Es sieht vor, dass die Qualifizierungsbeurteilung ausgeschöpft sein muss, bevor überhaupt eine Drittmittelbefristung für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen möglich ist. Damit würde die Vereinbarkeit von Familie und Wissenschaft gestärkt werden und das Wissenschaftszeitvertragsgesetz ein richtiges Qualifizierungsgesetz werden. Hieran wird noch zu arbeiten sein.

### **Klare Rechte für den Nachwuchs brauchen auch mehr Stellen**

Dabei ist allen Beteiligten klar, dass nur mit der Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes gerade die Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses an den Universitäten nicht in allen Punkten nachhaltig verbessert werden kann. Hier müssen zu dem einen Baustein noch andere Bausteine dazu kommen, wie die deutliche Erhöhung der Grundfinanzierung der Hochschulen und auch spezielle Programme zur besseren Stellenausstattung für klare und sichere Karrierewege.

Der »Pakt für den wissenschaftlichen Nachwuchs« in Höhe von immerhin 1 Mrd. Euro über eine Laufzeit von zehn Jahren, den die Koalitionsfraktionen im Sommer 2015 in Göttingen beschlossen haben, ist deshalb ein erster großer Erfolg. Über die konkrete Ausgestaltung dieses Programms zwischen den Komponenten von der Juniorprofessur bis zu Personalentwicklungskonzepten an den Hochschulen wird zwischen Bund und Ländern aktuell in der Gemeinsamen

Wissenschaftskonferenz verhandelt. Absehbar ist, dass insbesondere der Tenure-Track als neues Element in der Personalstruktur der Hochschulen hier ein besonderes Gewicht bekommen wird. Dieser neue »fünfte Wissenschaftspakt« neben den bereits bewährten Pakten wie dem Hochschulpakt, dem Pakt für Forschung und Innovation, der Exzellenzinitiative und dem Pakt für die gute Lehre soll die Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes durch sinnvolle Maßnahmen zur Personalförderung flankieren. Wir brauchen zusätzliches Personal an den Hochschulen im Angesicht wachsender Studierendenzahlen und der Bedeutung, die Forschung und Lehre für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes haben. Wir können und wollen es uns nicht leisten, dass gute Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler auf der Stelle treten und so Ressourcen im Wissenschaftsbetrieb brachliegen. Laut DFG-Förderatlas 2015 gibt es rund 2 400 Graduiertenschulen in Deutschland. Diese Förderung hat viele junge Menschen im Rahmen der Exzellenzinitiative an eine mögliche Karriere im Wissenschaftssystem herangeführt. Gesellschaft und Politik müssen nun die berechnete Frage beantworten, welche verlässlichen Karrierewege wir diesen engagierten und klugen Menschen anbieten und wie wir ihre wissenschaftliche Kompetenz in einem Berufsleben in der Wissenschaft, aber für viele von ihnen eben auch erfolgreich außerhalb der Wissenschaft fruchtbar machen. Das neue Wissenschaftszeitvertragsgesetz ist hierzu gewiss ein wichtiges Element, aber es ist eben auch nur ein Element und nicht das Ganze. Gerade in der Wissenschafts- und Forschungspolitik sollten wir aber gelernt haben, dass eine komplexe Wirklichkeit einen mehrdimensionalen Ansatz zur politischen Gestaltung braucht und auch bekommen muss.



Cornelia Quennet-Thielen\*

### **Paket für den wissenschaftlichen Nachwuchs verbessert Perspektiven und räumt mit unsachgemäßen Kurzbefristungen auf**

Der wissenschaftliche Nachwuchs wird in Deutschland hervorragend ausgebildet. Die beruflichen Möglichkeiten sind breit gefächert und die Karriereperspektiven gut: Die überwiegende Mehrheit der Doktoranden steigt nach der Promotion zügig in den Beruf ein. Zehn Jahre nach ihrem Studienabschluss sind nahezu alle Promovierten erwerbstätig und erzielen ein überdurchschnittliches Einkommen.

Zwei Problemstellungen unterscheiden uns allerdings von anderen hervorragenden Wissenschaftssystemen: Die Praxis der zahlreichen sehr kurz befristeten Verträge für Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und die im Durchschnitt späte Berufung auf eine Professur. Beides gehen wir jetzt an.

Bereits in den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung wichtige Maßnahmen eingeleitet, die auch die Perspektiven für den wissenschaftlichen Nachwuchs verbessern: Im Rahmen der Exzellenzinitiative wurden an einigen Universitäten Maßnahmen zur Personalentwicklung umgesetzt. Im Pakt für Forschung und Innovation haben sich die großen Wissenschaftsorganisationen mit Bund und Ländern darauf verständigt, die Besten dauerhaft für die deutsche Wissenschaft zu gewinnen. Die Wissenschaftsorganisationen haben Leitlinien, Codes of Conduct oder Orientierungsrahmen erarbeitet, die in die richtige Richtung gehen. Zwei Neuerungen werden die positiven Veränderungen nun wesentlich beschleunigen und in die Fläche tragen.

Am 2. September 2015 hat das Bundeskabinett beschlossen, das Wissenschaftszeitvertragsgesetz zu ändern. Ausgangspunkt ist, dass befristete Verträge gerade in der Wissenschaft weiterhin möglich sein müssen. Denn jede Gene-

ration begabter junger Menschen muss die Chance haben, sich wissenschaftlich zu qualifizieren. Sie sind auf frei werdende Qualifikationsstellen angewiesen. Das darf aber nicht dazu führen, dass befristete Verträge in der Wissenschaft entgegen ihrem eigentlichen Zweck genutzt werden. Deshalb werden wir künftig die Dauer eines Vertrages an die Dauer der Qualifizierung beziehungsweise daran orientieren, für welchen Zeitraum Drittmittelprojekte bewilligt wurden. Aus dem Gesetz soll sich künftig klar ergeben, dass die sogenannte sachgrundlose Befristung nur zulässig ist, wenn die befristete Beschäftigung zur Förderung der eigenen wissenschaftlichen oder künstlerischen Qualifizierung erfolgt. Damit wird zugleich unterbunden, dass befristetes Personal, das keine wissenschaftliche oder künstlerische Qualifizierung anstrebt, Daueraufgaben wahrnimmt. Wissenschaftliche Dienstleistungen, die häufig Daueraufgaben sind, dürfen nur dann von befristet beschäftigtem Personal erbracht werden, wenn sie im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Qualifizierung stehen.

Bei nicht-wissenschaftlichem Personal richtet sich die Befristung von Arbeitsverträgen künftig allein nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz. Denn das Wissenschaftszeitvertragsgesetz hat zu einer Ausweitung von Befristungen auch im Fall von nicht-wissenschaftlichen Daueraufgaben geführt. Dafür sollten die Hochschulen und Forschungseinrichtungen aber Personal auf Dauer einsetzen. Sie müssen dazu, ebenso wie die Wissenschaftseinrichtungen, stärker als bisher Vorkehrungen treffen, um Personal organisationsweit einsetzen zu können.

Außerdem bauen wir die familienpolitische Komponente des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes aus. Schon heute verlängert sich der Zeitrahmen für die Befristung von Arbeitsverträgen um zwei Jahre für jedes Kind unter 18 Jahren. Künftig gilt dies auch für Stief- und Pflegekinder.

Der zweite Bestandteil des Pakets für den wissenschaftlichen Nachwuchs ist die Offensive für planbare und transparente Karrierewege. Sie ist im Koalitionsvertrag vereinbart und wird derzeit in intensiven Verhandlungen mit den Ländern konkretisiert. Kern der Offensive wird die Einführung von Tenure-Track-Professuren sein. Junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben damit frühzeitig die Perspektive, eine dauerhafte Professur zu erlangen, wenn ihre Arbeit nach einigen Jahren erfolgreich evaluiert wird. Die Einführung von Tenure-Track-Stellen wird keine singuläre Maßnahme sein, sondern soll zu grundlegenden strukturellen Veränderungen an den Universitäten wesentlich beitragen. Im Wettbewerb um die neuen Stellen können aus meiner Sicht nur diejenigen Universitäten erfolgreich sein, die überzeugende Personalentwicklungskonzepte für ihre gesamte Institution vorlegen. Der Orientierungsrahmen der Hochschulrektorenkonferenz und die entsprechenden Empfehlungen des Wissenschaftsrates sind dafür eine gute

\* Cornelia Quennet-Thielen ist Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Grundlage. Ein Vorbild ist das Professorinnenprogramm: Nur Hochschulen mit einem überzeugenden Gleichstellungskonzept kamen in die engere Wahl für die Finanzierung von Stellen durch den Bund. Das hat strukturelle Änderungen wesentlich befördert.

Mit dem Gesamtpaket werden wir substantielle Verbesserungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs erreichen. Damit setzen wir Potenziale frei, die wir brauchen, um weiterhin führend in Wissenschaft, Forschung und Innovation zu sein. Ich setze darauf, dass unsere Hochschulen und Forschungseinrichtungen die künftigen Regeln konsequent umsetzen und mit der Unterstützung der Länder die Chancen für die Weiterentwicklung des erfolgreichen deutschen Wissenschaftssystems nutzen.

**Der Griechenland-Poker hat mit der vorläufigen Einigung auf ein erneutes Hilfspaket zunächst eine Auszeit genommen. Ein Ende ist allerdings nicht in Sicht, und es bleibt die groteske Situation, dass der einzig sinnvolle und zielführende Vorschlag, die längst eingetretene Insolvenz Griechenlands bewältigen zu können, nämlich ein Schuldenschnitt, von der griechischen Regierung kommt und nach wie vor von den europäischen Gläubigern abgelehnt wird. Die Vorschläge und Bedingungen der Gläubiger dagegen sind unrealistisch und können die Überschuldung nicht bewältigen. Das zeigt schon eine Plausibilitätsüberprüfung, die jedem Laien möglich ist.**

**Natürlich kennen die verantwortlichen Politiker den Realitätsgehalt ihrer Vorschläge und Maßnahmen. Eine öffentliche Diskussion darüber wird aber nicht geführt, sondern mit Visionen vernebelt und mit Schlagworten im wahrsten Sinne des Wortes totgeschlagen. Auf mögliche Gründe dafür kann hier nicht eingegangen werden, da dies den Rahmen des Beitrags sprengen würde. Er beschränkt sich auf die Plausibilitätsprüfung und Vorschläge zum Vorgehen. Die dabei verwendeten Zahlen stammen, soweit nicht anders angegeben, von Eurostat.**

## Was wollen die Gläubiger erreichen?

Das Hauptziel der Gläubiger ist die Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit Griechenlands, d.h. die Fähigkeit, die Schulden bedienen zu können (*Schuldendienstfähigkeit*). Das ist nicht nur das Ziel der EU, sondern auch satzungsmäßige Voraussetzung für Hilfen des IWF und soll durch *Strukturreformen, Institutionenaufbau* (d.h. funktionierende staatliche Grundfunktionen), *Abbau der Haushaltsdefizite* und der *öffentlichen Verschuldung* erreicht werden. Insgesamt soll dies zu einer Steigerung bzw. Wiederherstellung der *Wettbewerbsfähigkeit* und damit zu mehr *Wirtschaftswachstum* führen.

## Wie realistisch sind die Ziele der Gläubiger?

### Wirtschaftswachstum

Das zentrale Ziel und die verfassungsmäßige Grundlage der Währungsunion ist die im Maastricht-Vertrag festgeschriebene Obergrenze für die öffentlichen Schulden von max. 60% des BIP bei einer max. jährlichen Neuverschuldung von 3% des BIP. Schon dieses Ziel ist unrealistisch, da es ein jährliches Wirtschaftswachstum von 5% erfordert, nur um diese Relation

einzuhalten (wenn sie denn jemals erreicht worden ist). Eine solche Wachstumsrate ist für die Eurozone außerhalb jeder Reichweite und eine rein politische Festsetzung (vgl. Schütte 2010).

Für Griechenland wird für die Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit inzwischen schon eine Relation von 120% als ausreichend erklärt. Bei einer Schuldenquote von 180%/BIP (vor den neuen Hilfspaketen) erfordert das eine Reduzierung um 60%/BIP. Das allein über Wachstum erreichen zu wollen, würde 1% Wirtschaftswachstum konstant über 41 Jahre, 3% über 14 Jahre oder 5% über acht Jahre verlangen – wohlgermerkt bei konstantem Schuldenstand, d.h. 0% Neuverschuldung über den jeweiligen Zeitraum. Dies anzunehmen, gehört in den Bereich des Wunschdenkens.

### Was bedeutet Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit?

Die Fähigkeit, die aufgenommenen Kredite bedienen, d.h. die vereinbarten Zinsen und Tilgungen bezahlen zu können, ist die Grundvoraussetzung für jede Kreditvergabe. Das gilt sowohl für Privatpersonen und Unternehmen als auch für Staaten. Bei Privatpersonen ist das das verfügbare Einkommen, das nach Abzug der Lebenshaltungskosten übrig bleibt, um die Kredite zu bedienen. Danach richtet sich die Kredithöhe. Bei Staaten ist das der sogenannte *Primärüberschuss*, d.h. das, was von den Einnahmen nach den

\* Prof. Dr. Martin Schütte ist ehem. Vorstandsmitglied der HypoVereinsbank/Bayer. Hypotheken- und Wechsel-Bank AG sowie Lehrbeauftragter und Honorarprofessor der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Ausgaben übrig bleibt zur Bedienung der Schulden. Das ist das einzige harte Kriterium zur Beurteilung der Tragfähigkeit der bestehenden Verschuldung (vgl. Schütte 2010).

### Der Primärüberschuss Griechenlands

Eurostat weist für Griechenland den Finanzierungssaldo erst seit 2006 aus. Für die Zeit davor (ab 2000) nennt das Bundesfinanzministerium ein jährliches Haushaltsdefizit von ca. 6% (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2015). Auch seit 2006 konnte Griechenland nicht ein einziges Mal einen Primärüberschuss erzielen. Die Salden reichen von – 1,6% im Jahr 2006 bis – 10,3%/BIP im Jahr 2009. Der von der EU und Griechenland vermeldete erste positive Saldo mit + 0,4% ist durch das willkürliche Herausrechnen von Aufwandspositionen, z.B. der Zinsen für die Rettung der griechischen Banken, geschönt und damit »produziert« worden (vgl. *Spiegel online*, 5. Mai 2015). Jetzt wird für das Jahr 2015 von – 0,5% ausgegangen.

Welchen Primärüberschuss braucht Griechenland? Der geforderte Primärüberschuss wurde von Hilfspaket zu Hilfspaket ständig nach unten korrigiert: von mittelfristig 6% (1. Paket 2010) über 4,5% auf 1% im Angebot vor dem Referendum. Für 2016 wird zurzeit von 0,5% ausgegangen und wohl 3,5% für die nächsten Jahrzehnte angesetzt.

Der tatsächlich notwendige Primärüberschuss hängt von der Höhe der Schulden und vor allem dem Zinssatz ab, dessen Bestimmung schwierig ist (vgl. Sinn 2015, S. 13, 18 ff.), da innerhalb der Eurozone der Marktzins abgeschafft und durch die Festsetzungen der EZB ersetzt worden ist. Bei Griechenland wurde zusätzlich die Zinslast durch fortwährende Stundungen und Zinsverzicht der Gläubiger gegen null reduziert (zurzeit ca. 3 Mrd./p.a., d.h. weniger als 1%/p.a.).

Vor der Diskussion um den Euro Anfang der 1990er Jahre lagen die Zinsen für zehnjährige griechische Staatsanleihen bei 25%, nach dem Eurobeitritt bis 2007 bei ca. 5%. Nach Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 verdoppelte sich der Zinssatz auf ca. 10%, um in der Griechenland-Krise 2012 bis auf 40% hochzuschnellen. Zurzeit beträgt er 16%.

Für unsere Fragestellung nach dem notwendigen Primärüberschuss nehme ich den Zinssatz des Jahres 2007 (vor Lehman) von 5,2%, obwohl eigentlich die Marktzinsen maßgebend wären. Dieser Satz allein ergibt eine Zinslast von 17 Mrd. Euro/p.a., d.h. einen erforderlichen Primärüberschuss von 9,4%/BIP, der sich auf 19% verdoppelt, wenn der Zinssatz der letzten acht Jahre, oder sich auf 45%/BIP vervinfacht, wenn die Marktzinsen vor den Beitrittserwartungen zugrunde gelegt werden. Das alles allein nur für die Zinsen ohne Ansatz von Tilgungsleistungen. Eine Diskussi-

on über die Realisierbarkeit eines erforderlichen Primärüberschusses erübrigt sich angesichts dieser Zahlen.

### Wodurch könnte der Primärüberschuss Griechenlands gesteigert werden?

Ein Primärüberschuss kann durch Senkung der Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen – durch Erhöhung der Steuern und/oder Wirtschaftswachstum – gesteigert werden.

#### Weitere Ausgabensenkungen

Ein Maßstab für das Bestehen eines Spielraums für weitere Ausgabenkürzungen ist das strukturelle Gewicht der Staatsausgaben gemessen am BIP. Hier liegt Griechenland mit 49%/BIP genau auf dem Durchschnitt aller Euroländer. Deutschland hat mit 43,9% einen niedrigeren Anteil. Von den Krisenländern Spanien, Portugal und Irland liegen Spanien mit 43,6% und Irland mit nur 39% deutlich darunter, Portugal auf gleicher Höhe. Das spricht für ein zusätzliches Kürzungspotenzial.

Allerdings sind bei Griechenland zwei Besonderheiten zu berücksichtigen: die Entwicklung der absoluten Zahlen und der Einbruch des BIP. Griechenland hat seine Ausgaben von dem Referenzjahr 2006 in nur drei Jahren bis 2009 um 30,6 Mrd. Euro bzw. um 31% erhöht, um sie dann bis 2014 ebenso drastisch um 40,4 Mrd. Euro wieder zurückzufahren. Gegenüber dem Ausgangsjahr bleibt noch ein Rückgang um 2,3 Mrd. Euro oder 2,7%. Einen absoluten Rückgang der Ausgaben gab es in keinem anderen Krisenland. Parallel dazu ist das Wirtschaftswachstum in Griechenland ebenfalls dramatisch eingebrochen, mit – 17,5% gegenüber 2006 und – 26% gegenüber dem Höchststand 2008.

Hauptgrund für diesen dramatischen Verfall der Wirtschaftsleistung ist wohl, dass von den Rettungsprogrammen im Wesentlichen nur die Ausgabenkürzungen realisiert wurden, während die genauso wichtigen Strukturreformen nicht oder nur ansatzweise angepackt wurden.<sup>1</sup> Deswegen darf das Hauptaugenmerk nicht auf weiteren Ausgabenkürzungen liegen.

#### Durch Wirtschaftswachstum

Das Mantra aller Gläubiger und der USA ist Wirtschaftswachstum, das mit allen Mitteln (Stichwort: Geldschwemme durch die Notenbanken) angekurbelt werden soll. Angesichts der oben angeführten Zahlen, nach denen Griechenland in den letzten 15 Jahren noch nie einen Primärüberschuss erzielen konnte, ist die Vorstellung, allein durch

<sup>1</sup> »Im Wesentlichen sind die Bestandteile des neuen Programms bereits 2010 vereinbart worden. Sie wurden leider nicht umgesetzt. Die Troika hat deutlich gemacht, dass Griechenland 15 wichtige Reformen noch immer nicht angepackt hat.« (*Spiegel* 30/2015, S. 32).

Wirtschaftswachstum einen Überschuss in der erforderlichen Höhe zu erreichen, jenseits jeder Realität. Modellrechnungen, bei welchem Wirtschaftswachstum welche Steigerung eines Primärüberschusses sich ergäbe, erübrigen sich deshalb.

### *Durch Erhöhung der Einnahmen, insbesondere des Steueraufkommens*

Auf der Einnahmeseite hat der griechische Staat einen erheblichen Spielraum für eine strukturelle Steigerung. Wiederum gemessen am BIP liegt Griechenland 2014 zwar mit einer Quote von 45,8% nur leicht unter dem Durchschnitt der Euroländer und sogar leicht unter dem Wert der anderen Krisenländer. Allerdings ist das auf den dramatischen und singulären Einbruch des griechischen BIP nach der Griechenland-Krise zurückzuführen. Wenn man die Gesamteinnahmen 2014 an dem jeweils höchsten BIP der letzten Jahre der Vergleichsländer misst, ergibt sich ein völlig anderes Bild. Dann liegt die Einnahmenquote für Griechenland, gemessen am BIP vor der Krise (2008), bei nur 38%/BIP. Das sind knapp 6%/BIP unter den Euroländern und sogar 9% gegenüber Portugal bzw. 13% gegenüber Italien. Das wäre das Potenzial für die Steigerung der Einnahmen, wenn Griechenland die Einnahmequoten der Vergleichsländer erreichen würde.

Das gleiche Bild ergibt sich für das Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Das Aufkommen liegt in Griechenland um 13%/BIP niedriger als bei den Euroländern oder 4% niedriger als in Spanien, 8% niedriger als in Portugal und sogar 14% niedriger als in Italien. Das bedeutet für unsere Schlüsselgröße, den Primärüberschuss, dass dieser um genau diese Prozentpunkte steigen würde, wenn Griechenland das Vergleichsniveau der anderen erreichen würde. Damit wären »eigentlich« die Probleme Griechenlands gelöst und seine Schuldendienstfähigkeit hergestellt. Handlungsfelder gäbe es genug. Der einzige international wettbewerbsfähige Wirtschaftszweig, die Schifffahrt, ist von Steuern und Abgaben nach wie vor komplett freigestellt. 2013 zahlten die Reeder 13 Mio. Steuern, die Matrosen 55 Mio. (vgl. *Spiegel* 25/2014, S. 87). Hinzu kommt, dass der griechische Staat fällige und nicht eingetriebene Steuern in der unglaublichen Höhe von ca. 80 Mrd. Euro vor sich herschiebt (vgl. *Spiegel* 17/2015, S. 62 f.). Genau darin liegt das Problem, das bisher alle Rettungsmaßnahmen ins Leere laufen ließ und auch in Zukunft laufen lassen wird: die fehlenden Institutionen und staatlichen Verwaltungsstrukturen.

### **Strukturreformen**

Das Hauptproblem Griechenlands ist hinreichend bekannt und von vielen Seiten beschrieben: Es gibt keine funktionierenden Verwaltungsstrukturen, die einen modernen Staat

ausmachen, und vor allem, die Griechen scheinen das aus tiefer Überzeugung auch gar nicht zu wollen. Ich greife drei Schlüsselbereiche heraus: Steuern, Daten und Statistik sowie den kulturellen Aspekt. Die genauso wichtigen Themen Korruption, Klientel- und Vetternwirtschaft würden den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

### *Aufbau eines funktionierenden Steuerwesens*

Es gibt keine funktionierende Steuerverwaltung.<sup>2</sup> Das gilt für alle Funktionen, Veranlagung/Erhebung, Eintreibung sowie Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Betrug. Der Aufbau einer effizienten Steuerverwaltung war deshalb auch von Anfang an eine Kernforderung der Gläubiger. Das wurde auch akzeptiert und mit starker technischer und personeller Unterstützung seitens der EU 2010 angegangen. Allerdings wurde es nicht zu Ende geführt, sondern schleichend behindert und sabotiert. So wurde der aus den USA zurückgekehrte Chef der Steuerbehörde 2014 gefeuert.

### *Aufbau eines funktionierenden Statistikwesens*

Ein weiteres Kernproblem ist das Fehlen verlässlicher und aussagekräftiger statistischer Daten. »Greek statistics« ist das international gebräuchliche Synonym für falsche oder gefälschte Zahlen. Bezeichnenderweise veröffentlicht Eurostat haushaltsrelevante Zahlen für Griechenland auch erst seit 2006. Deswegen war die Reform der griechischen Statistikbehörde von Anfang eine Kernforderung der Gläubiger. 2010 wurde das Statistikaamt als weisungsunabhängige Behörde umgestaltet und mit Andreas Georgiou ein anerkannter und tatkräftiger Fachmann gefunden. Er hat seinen Vertrag wegen ständiger Behinderungen nicht verlängert. Gegen ihn wurde ein Verfahren eingeleitet, weil er »durch Falschbeurkundung dem Staat hohen Schaden zugefügt habe«.<sup>3</sup>

### *Die kulturellen Barrieren*

Dieser Zustand, dass es den Griechen bisher nicht gelungen ist, ein europäischen Standards entsprechendes Staatswesen aufzubauen, wird von vielen Seiten beschrieben und mit der Kultur, dem Charakter und der Lebensauffassung der Griechen begründet, die wiederum auf die wechselvolle Geschichte des griechischen Volkes zurückgeführt wird. Bereits 1975 hat der angesehene Journalist und Schriftsteller Nikos Dimou eine Sammlung von Aphorismen zu den kulturellen Barrieren der Griechen herausgegeben unter dem Titel »Vom Unglück, ein Grieche zu sein«. Zu der 2012 erfolgten deut-

<sup>2</sup> Nach einem internen Bericht der EU und des IWF sind Steuerbeamte nicht fähig und willens, Steuern einzutreiben (vgl. *Spiegel* 10/2013, S. 88). Nach einem Zitat von Nikos Dimou ist die Steuerhinterziehung für die Griechen immer noch ein revolutionärer Akt, der Staat für viele Griechen nach wie vor eine feindliche Macht (vgl. *Spiegel* 28/2015, S. 87).

<sup>3</sup> »Ich habe in den fünf Jahren alles gegeben, was ich konnte.« .... hat sich die ganze Zeit »wie in einem Alptraum gefühlt«, zitiert nach *Süddeutsche Zeitung*, 4. August 2015.



schen Ausgabe fügte er ein Postskriptum an: »(Der Grieche) ist hin und her gerissen zwischen seiner glorreichen Vergangenheit und seiner kümmerlichen Gegenwart, zwischen seiner orientalischen Mentalität und Sehnsucht nach Europa, zwischen den Kräften der Tradition (orthodoxe Kirche) und der Moderne. Griechenlands gegenwärtige Lage ist zu großen Teilen das Ergebnis dieser Mängel im nationalen Charakter. Die Griechen müssen sich neu erfinden, wenn sie in der heutigen Welt überleben wollen.« (Dimou 2012, S. 70 f.)<sup>4</sup>

### Wie wahrscheinlich ist eine erfolgreiche Umsetzung der Strukturreformen?

Der Widerstand gegen die Umsetzung der Strukturreformen ist offensichtlich mit der tiefsitzenden Aversion der Griechen gegen einen funktionierenden und fordernden Staat begründet. Damit wird die Durchsetzung der geforderten Reformen extrem unwahrscheinlich, weil sie einen Kulturwandel und eine grundlegende Verhaltensänderung erfordern. Nach aller Erfahrung sind Veränderungen der Kultur und des Verhaltens durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Sie sind extrem schwierig, brauchen sehr viel Zeit und sind nicht mit Druck zu erreichen, sondern verlangen die Akzeptanz der Betroffenen (»need of change«). Das gilt für Kinder, Erwachsene, Unternehmen und Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße. Die Vorstellung, in Griechenland die geforderten Strukturreformen von außen und mit Druck bewirken zu können, ist naiv.

### Das fehlende Vertrauen

Können wir darauf vertrauen, dass wenigstens die neue griechische Regierung unter Alexis Tsipras die notwendigen Strukturreformen umsetzt?

Der politische Amoklauf des Ministerpräsidenten und seines Finanzministers Yanis Varoufakis hat in der gesamten EU zu blankem Entsetzen geführt und selbst die stärksten Unterstützer, Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, und unsere Bundeskanzlerin dazu gebracht, öffentlich zu erklären, dass das Vertrauen zu den griechischen Repräsentanten zerstört worden sei. Merkel auf dem EU-Sondergipfel: »Die wichtigste Währung ist verlorengegangen, und das ist Vertrauen« (*Süddeutsche Zeitung*, 13. Juli 2015). Keine drei Tage später ist das Vertrauen soweit wieder hergestellt, dass

demselben Ministerpräsidenten neue Hilfsprogramme zugesagt wurden. Die Beträge wuchsen innerhalb von 14 Tagen von 29 Mrd. über 50 und 86 Mrd. auf zurzeit 100 Mrd. Euro (vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 16. Juli 2015). Derselbe Ministerpräsident, der das griechische Volk gegen die Gläubiger und deren Bedingungen für neue Kredite aufgeputscht und sich in einem Referendum das hat betätigen lassen, akzeptierte drei Tage später die um ein Vielfaches härteren Bedingungen für das neue Hilfspaket. Allerdings blieb er sich insofern treu, dass er sich persönlich davon distanzierte und als vergewaltigtes Opfer inszenierte. Seine ersten Amtshandlungen bestanden dann auch in dem Rückgängigmachen bereits beschlossener Reformen.<sup>5</sup> Wer noch auf eine erfolgreiche Umsetzung der Reformmaßnahmen vertrauen kann, muss die Realität, die Erfahrung und den gesunden Menschenverstand ausblenden.

Die Politiker, die das tun, zerstören die noch viel wertvollere Währung: das Vertrauen in die Politik und die eigene Regierung.<sup>6</sup> Dasselbe gilt für das Vertrauen in Europa insgesamt (vgl. Burghof 2015).

### Fazit

Es bleibt nichts übrig, als die Rettungsmaßnahmen für Griechenland als gescheitert anzusehen. Die beiden Schlüsselziele, Abbau der Verschuldung und Wirtschaftswachstum, wurden total verfehlt: Die Verschuldung ist seit 2010, dem Beginn der Rettungsaktionen, bis jetzt (Stand: März 2015) um 264 Mrd. Euro oder 174% des BIP gestiegen (vgl. Sinn 2015, S. 31), und das nach dem Schuldenschnitt von über 100 Mrd. Euro. Sie wird mit den jetzt schon angekündigten Hilfskrediten nochmals um ca. 100 Mrd. Euro auf weit über 200% des BIP hochschnellen. Auch die Wirtschaft ist nicht nur eingebrochen, sondern inzwischen total zusammengebrochen. Kompletter kann ein Scheitern kaum sein.

### Was ist zu tun?

#### Schuldenschnitt

Ein Schuldenschnitt ist unausweichlich, da die Realität der Zahlen und alle bisherige Erfahrung es ausschließen, dass Griechenland jemals in die Lage kommen kann, die bestehende Schuldenlast zu bedienen, geschweige denn abzu-

<sup>4</sup> Vgl. andere Stimmen: Antigone Lyberaki, Wirtschaftsprofessorin aus Athen: »Unser politisches System ist vergiftet«. Jahrzehnte, in denen Schmiergelder und politische Beziehungen wichtiger waren als jede Leistung, haben Staatsapparat und Wirtschaftsstruktur zerstört. (vgl. *Spiegel* 28/2013, S. 65) Costas Bakouris, Unternehmer, Vorsitzender von Transparency Intern, Griechenland: »Unsere Gesellschaft, so wie sie jetzt ist, ist durch und durch verdorben. Wir sind gierig und unsozial geworden.« (vgl. *Spiegel* 42/2012, S. 100 f.) Lois Labrianidis, Wirtschaftsprofessor an der Universität Thessaloniki: »Uns fehlen die Parameter. Das große Problem ist die Steuerhinterziehung und Steuerflucht.« ... »Es gibt keinen politischen Willen, die Reichen zu jagen« (*Spiegel* 16/2013, S. 69 f.)

<sup>5</sup> So wurde der Antikorruptionsbeauftragte wieder in Finanzministerium eingegliedert und damit die Weisungsunabhängigkeit wieder beseitigt. Die von Samaras eingeführten Immobiliensteuer wurde ohne Ersatz aufgehoben, die Steuerstundung weiter gelockert und die Grenze für Zwangsversteigerungen von Immobilien von 250 000 auf 500 000 verdoppelt (vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 10. April 2015).

<sup>6</sup> Vgl. IW-Chef Michael Hüther: »Es gibt einen Teufelskreis aus ökonomischer Krise und Misstrauen in die Politik« (*Süddeutsche Zeitung*, 27. Juli 2015); der wachsende Widerstand in der Regierungspartei CDU: von vier Neinstimmen beim 1. Hilfspaket 2010 auf 60 bei dem Verhandlungsmandat für ein 3. Hilfspaket (vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 18./19. Juli 2015).

tragen. Die Höhe eines Schuldenschnitts ist eine politische Frage, bei der folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssten. Selbst bei einem vollständigen Streichen der Schulden ist ein Wiederaufbau eines Schuldenbergs zu erwarten, solange die Strukturreformen und der dafür erforderliche Kulturwandel nicht realisiert worden sind. Daneben wäre es ein verheerendes Signal gegenüber allen anderen Mitgliedsländern und geradezu eine Aufforderung, das griechische Vorgehen zu kopieren und eine griechische »Lösung« erreichen zu wollen.

Auf keinen Fall darf ein Schuldenschnitt einfach so ausgesprochen und gewährt werden, sondern er muss das Ergebnis eines geordneten Insolvenzverfahrens sein, in dem (wie üblich) als erstes über den Eigenbeitrag des Schuldners verhandelt wird. Die Stichworte liegen auf der Hand: Zugriff und Heranziehung des Fluchtkapitals<sup>7</sup>, Belastung des inländischen öffentlichen und privaten Vermögens oder auch Einziehung der gehorteten Euro bargeldbestände. Als Muster könnten unser Solidaritätsbeitrag nach der Wiedervereinigung und der Lastenausgleich nach dem Kriege dienen.

### *Austritt aus der Eurozone (Grexit)*

Genauso unausweichlich ist ein Austritt Griechenlands aus dem Währungsverbund. Die schon bei seiner Aufnahme in die Eurozone von vielen Seiten geäußerten Bedenken, dass das Land mit einer gemeinsamen Währung völlig überfordert sei, haben sich leider für alle sichtbar bewahrheitet. Stellvertretend für alle stehen die glasklaren Analysen und jahrelangen, unermüdlichen Warnungen und Lösungsvorschläge von Hans-Werner Sinn.

Als Ergebnis stehen wir vor einem Scherbenhaufen an Schulden (inzwischen mit dem Schuldenschnitt ca. eine halbe Billion für ein Land, das nur für knapp 2% der Wirtschaftsleistung der Währungsgemeinschaft steht), einem wirtschaftlichen und politischen Chaos sowie einer sozialen Katastrophe in Griechenland und einer Gefährdung der Stabilität und des Zusammenhalts der gesamten Eurozone.

Bezeichnend dafür ist, dass einer der Väter des Euro, Wolfgang Schäuble, und einer der Großväter des Euro, der französische Ex-Präsident und mit Helmut Schmidt Architekt des Europäischen Währungsverbunds (EWS) als geplanten Vorläufer des Euro, offen für einen Grexit mit späterer Wiedereintrittsoption plädieren. Begründung für beide ist die tiefe Sorge, dass ein Verbleib Griechenlands in der Eurozone und eine Weiterführung der bisherigen Rettungspolitik den gesamten Euro und damit ihr Lebenswerk zerstören würden. Beide weisen mit Recht darauf hin, dass ein Austritt

aus der gemeinsamen Währung nicht gleichbedeutend ist mit dem Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, im Gegenteil sollten die Möglichkeiten der Gemeinschaft genutzt werden, um Griechenland mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bei der Überwindung seiner Probleme zu helfen (wie den anderen Mitgliedsländern, die der Hilfe bedürfen). Hinzu kommt die Erfahrung, dass Schuldenschnitte nachhaltigen Erfolg nur in Verbindung mit starken Abwertungen haben, was einen Grexit voraussetzt (vgl. Hanisch, Wohlrabe und Wollmershäuser 2015).

### *Die Risiken*

Natürlich sind bei einem Grexit die über die rein wirtschaftlichen Gesichtspunkte hinausgehenden politischen Risiken zu bedenken. Das sind z.B. geopolitische Risiken, die sich aus einem Abdriften Griechenlands in einen failed state ergeben oder die Gefährdung der Achse Frankreich-Deutschland, mit der jetzt offen der französische Präsident als Druckmittel gedroht hat (wie schon sein Vorgänger Sarkozy 2010 bei der Entscheidung über den Aufkauf von Staatspapieren durch die EZB). Diese Risiken sind abzuwägen mit den Risiken, die sich aus dem Festhalten an der bisherigen Rettungspolitik ergeben. Das würde zu einer Überforderung und Gefährdung der Wirtschaftskraft der gesamten Eurozone führen. Allein die bisher an Griechenland vergebenen Kredite betragen mit dem bereits erfolgten Schuldenschnitt ca. 430 Mrd. Euro und werden mit dem erneuten Hilfspaket die halbe Billion erreichen bei einem Anteil Griechenlands von nur 2% am BIP der Eurozone. Nimmt man das als Maßstab und überträgt den Schuldenstand Griechenlands auf die anderen Problemländer, ergeben sich folgende Zahlen: für Portugal, Irland und Spanien Schulden von 3,5 Billionen Euro, mit Italien von 8 Billionen Euro. Das sind ohne Italien 40% des BIP der übrigen Mitgliedsländer oder 170% des deutschen BIP, mit Italien 80% der anderen Länder oder ca. das Vierfache des deutschen BIP. Das wäre die Zerstörung des wirtschaftlichen Kerns Europas (vgl. auch Berechnung in Sinn 2015, S. 25). Dieser Preis sollte uns zu hoch sein.

Es ist überfällig, dass diese Risiken, die sich aus der Zusammensetzung der Eurozone oder der gemeinsamen Währung insgesamt ergeben, endlich auf breiter parlamentarischer Ebene und in der Öffentlichkeit offen diskutiert und gegeneinander abgewogen werden.

Dazu gehören auch die geopolitischen Risiken, zu denen aus Platzgründen nur die folgenden Stichworte gegeben werden können. Ein Abdriften Griechenlands kann und muss durch die vielfältigen Unterstützungsmöglichkeiten der EU verhindert werden. Eine nachhaltige Schwächung der Wirtschaftskraft der Eurozone würde die Beherrschung der geopolitischen Risiken erschweren und eine Stabilisierung der Eurozone die Möglichkeit eröffnen, sich auf die wichtigen Felder einer gemeinsamen Außen- und vor allem auch Ver-

<sup>7</sup> Ein Anhaltspunkt für die Höhe von Fluchtgeldern ist der Target-Saldo Griechenlands von 110 Mrd. Euro (vgl. Jörg Krämer, Chefvolkswirt der CoBank in *Süddeutsche Zeitung*, 1. Juli 2015).

teidigungspolitik zu konzentrieren. Das spricht dafür, die Stabilisierung der Eurozone keinen geopolitischen Gesichtspunkten unterzuordnen.

### Die Verantwortung Deutschlands

Von allen Seiten wird Deutschland an die große Verantwortung erinnert, die es als größtes und wirtschaftlich stärkstes Mitglied der EU trägt und eine großzügige Haltung und Unterstützung Griechenlands eingefordert. Die Verantwortung trägt Deutschland ohne Zweifel. Sie besteht aber nicht nur gegenüber Griechenland, sondern gegenüber allen Mitgliedern der Eurozone, insbesondere auch den Mitgliedern in Nord- und Osteuropa, und der EU insgesamt. Der griechischen Regierung ist es zwar perfekt gelungen, die Verantwortung für die selbst verschuldete Misere den herzlosen und brutalen Gläubigern zuzuweisen, insbesondere Brüssel und Berlin, und gezielt ein wirksames Erpressungspotenzial aufzubauen.<sup>8</sup> Aber Deutschland wird seiner Verantwortung nicht dadurch gerecht, dass es den immer neuen griechischen Kreditwünschen nachgibt, sondern dadurch, dass es eine Gefährdung der gesamten Gemeinschaft durch eine Fortführung der bisherigen, gescheiterten »Rettungspolitik« verhindert und die Interessen und Lage der anderen Mitgliedsländer berücksichtigt.

Wie die Lage dort aussieht, zeigt das Stimmenverhältnis in der Grexit-Debatte: Eine überwältigende Mehrheit von 15:3 Stimmen sind für einen Grexit (Schäuble im Interview in *Spiegel* 30/2015, S. 31). Durchgesetzt hat sich dann mit massivem Druck Frankreich zusammen mit Italien und Zypern. Frankreich wehrt sich gegen die Einhaltung von Regeln, wenn sie es selbst betreffen, und strebt eine Transferunion an, die den Euro sprengen und auch die EU vor eine Zerreißprobe stellen würde. Auch hier wird Deutschland Verantwortung zeigen und die Interessen der Gemeinschaft auch Frankreich gegenüber vertreten müssen. Wie das aus osteuropäischer Sicht aussieht, hat gerade der Vater des polnischen Wirtschaftswunders, der langjährige Finanzminister und Chef der polnischen Zentralbank, Leszek Balcerowicz, in München auf dem Münchener Seminar von Süddeutschen Zeitung und dem ifo Institut beschrieben. »Die Polen sind durchaus beeindruckt von den Horrorstorijs aus der Eurozone«. Über 90% der Bevölkerung würden einen Beitritt Polens in die Eurozone ablehnen (vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 16. Juli 2015).

Die nächste Stufe ist, dass kleinere Länder, die ebenfalls wie Polen in einer stabilen Lage sind, freiwillig den Euro aufgeben, weil sie darin eine Gefährdung ihrer eigenen Entwicklung sehen. Auch hier trägt Deutschland Verantwortung zu

verhindern, dass stabile und gesunde EU-Mitglieder abgehalten werden, dem Euro beizutreten und ihn zu stärken, oder gesunde und starke Mitglieder den Euro verlassen.

### Schlussbemerkung

Ein Schuldenschnitt ist zwingend notwendig. Das sollte zum Anlass genommen werden, in einer Schuldenkonferenz die Situation der gesamten Eurozone auf den Prüfstand zu stellen und Schuldenschnitte gegen zeitweisen Austritt aus dem Euro anzubieten. Das nächste Hilfspaket muss so geschnürt werden, dass es die letzte Chance für Griechenland ist und das Land bei Nichterfüllung der Strukturreformen zum Verlassen der Eurozone gezwungen wird, indem Kreditauszahlungen durch die EU und EZB eingestellt und die Regeln in einer überfälligen Insolvenzordnung für Mitgliedsländer festgeschrieben werden.

Es ist höchste Zeit, dass sich die politischen Wünsche der Realität anpassen und eine offene und ehrliche Diskussion über die politischen Ziele und Risiken geführt wird.

### Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2015), *Länderanalyse Griechenland*, 28. Juli.
- Burghof, H.-P. (2015), »Spieltheorie pervers-Verhandlungsstrategie der griechischen Regierung«, *ifo Schnelldienst* 68(13), 22–26.
- Deutsche Bundesbank (2015), *Monatsbericht* August, Frankfurt am Main.
- Dimou, N. (2012), *Über das Unglück, ein Grieche zu sein*, Kunstmann, München.
- Hanisch, I., K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2015), »Wie schnell erholt sich eine Volkswirtschaft nach einer Währungs- und Schuldenkrise?«, *ifo Schnelldienst* 68(13), 56–57.
- Schütte, M. (2010), »Kriterien für eine Staatsinsolvenz«, *ifo Schnelldienst* 63(23), 16–19.
- Sinn, H.-W. (2015), *Die griechische Tragödie*, ifo Schnelldienst Sonderausgabe, Mai.

<sup>8</sup> Tsipras benutzt den Staatsbankrott als Waffe. Schon 2012 in Spiegel-Interview: Griechenland muss »ein systemisches Problem für Europa bleiben«. Nur so seien die Milliarden aus den Rettungspaketen gewährleistet. Nur so werde die EU Schulden stunden oder erlassen – aus Angst vor einer Ansteckungsgefahr (vgl. *Spiegel* 30/2015, S. 78 f.).

# Verlässlichkeit der EU-Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials in Deutschland

18

Steffen Henzel und Claire Thürwächter

Zur Konjunkturbereinigung des Budgetdefizits im Rahmen des EU-Fiskalpakts und der Schuldenbremse in Deutschland ist die sogenannte Produktionsfunktionsmethode vorgeschrieben. Das so ermittelte strukturelle Defizit soll den Spielraum für die Fiskalpolitik verbindlich festlegen. Insofern kommt der Methode der Konjunkturbereinigung eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der Fiskalpolitik zu. Der vorliegende Aufsatz nimmt eine erste Abschätzung der bisherigen Umsetzung der EU-Methode für Deutschland für die Jahre 2010 bis 2015 vor und liefert erste Hinweise, inwiefern die derzeitige Methode als bindende Regel für die Fiskalpolitik geeignet ist.

Die Trennung der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft in konjunkturelle und strukturelle Einflussfaktoren ist ein zentrales Element nachhaltiger Wirtschaftspolitik. So gibt das unbeobachtbare Produktionspotenzial – die strukturelle Wirtschaftsleistung – sowie die damit einhergehende Produktionslücke – die konjunkturbedingte Abweichung der Wirtschaftsleistung vom Produktionspotenzial – Aufschluss über die Ausrichtung der Fiskalpolitik. Seit 2012 steht die Produktionslücke sogar im Zentrum der Regelbindung der Fiskalpolitik in der Europäischen Union im Rahmen des Fiskalpakts. Die Schätzwerte für die Produktionslücke legen dabei den finanzpolitischen Spielraum fest, unter dem sich die Mitgliedsländer verschulden dürfen. Demnach muss das strukturelle – also das um konjunkturelle und einmalige Faktoren bereinigte – Defizit weniger als 0,5% des Bruttoinlandsprodukts betragen. Darüber hinaus gilt in Deutschland seit 2011 auf nationaler Ebene die Schuldenbremse, die im Grundgesetz verankert ist (Artikel 109 Absatz 3, Artikel 115). Gemäß der strikteren Regelung durch die deutsche Schuldenbremse darf dieses Defizit 0,35% des strukturellen BIP nicht überschreiten.

Die Konjunkturkomponente des Defizits berechnet sich aus zwei Faktoren: aus der Semielastizität des Budgets zur geschätzten Produktionslücke und der Produktionslücke selbst. Beide Faktoren sind nicht direkt beobachtbar und müssen mittels statistischer Verfahren geschätzt werden. Seit dem Frühjahr 2008 erstellen die Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen der halbjährlichen Gemeinschaftsdiagnose für die Bundesregierung eine Schätzung des konjunkturbereinigten Bruttoinlandsprodukts (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

2008). Die Schätzungen der Institute dienen der Bundesregierung als Basis ihrer eigenen Berechnungen. Seit dem Jahr 2010 erfolgt die Schätzung nach den Vorgaben der Europäischen Kommission, die in mehreren Stufen überarbeitet wurden (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010; Denis et al. 2006; D'Auria et al. 2010; Havik et al. 2014).

Dieser Artikel nimmt eine erste vorläufige Evaluation der bisherigen Ergebnisse der Jahre 2010 bis 2015 vor. Da der betrachtete Zeitraum noch sehr kurz ist, wird zu überprüfen sein, ob sich die ermittelten Resultate im weiteren Zeitablauf halten lassen. Da das Produktionspotenzial nicht beobachtbar ist, ist eine Evaluation anhand der späteren Realisation nicht möglich. Daher sollen im Folgenden die Revisionen des Produktionspotenzials und dessen Komponenten dokumentiert und analysiert werden. Dabei wird aufgezeigt, in welchem Ausmaß die Schätzungen bislang in Echtzeit revidiert werden mussten. Die Analyse soll bei der Beurteilung helfen, inwiefern die derzeitige Methode als bindende Regel für die Fiskalpolitik geeignet ist.

Die Verlässlichkeit der geschätzten Zahlen ist eine wichtige Anforderung an das Verfahren. Stellt sich beispielsweise eine in Echtzeit diagnostizierte konjunkturelle Schwächephase später als strukturelles Problem heraus, wäre eine Fiskalpolitik gemäß Schuldenbremse möglicherweise zu expansiv, und dies könnte die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen gefährden. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern Revisionen des geschätzten Potenzialpfads aus heutiger Sicht erklärt werden können. Schließlich soll geklärt werden, ob weitere Informationsquellen genutzt werden können, um spätere Revisionen zu verringern.

## Methode zur Konjunkturbereinigung des Defizits

Die Methode der Konjunkturbereinigung stützt sich auf eine (Cobb-Douglas)-Produktionsfunktion mit den Inputfaktoren Arbeit ( $L$ ) und Kapital ( $K$ ) sowie der Totalen Faktorproduktivität (Solow-Residuum,  $SR$ ):<sup>1</sup>

$$Y = SR \times L^a \times K^{(1-a)},$$

wobei der Output  $Y$  durch das Bruttoinlandsprodukt gemessen wird, und  $a = 0.65$  ist die – von der EU-Kommission vorgegebene – Produktionselastizität der Arbeit (vgl. D’Auria et al. 2010; Havik et al. 2014). Der konjunkturbereinigte Potenzialpfad des Bruttoinlandsprodukts ( $YPOT$ ) ergibt sich demnach aus den Trendverläufen des Faktors Arbeit in Stunden ( $LT$ ), dem Kapitalstock<sup>2</sup> und dem Trend der Total Faktorproduktivität ( $SRT$ ):

$$YPOT = LT^{0.65} \times K^{0.35} \times SRT$$

Der Faktor Arbeit wird dabei in weitere Komponenten zerlegt: die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ( $POPW$ ), der Trend der Partizipationsrate ( $PARTT$ ), inflationsstabile (d.h. gleichgewichtige) Arbeitslosenquote ( $NAWRU$ ) und der Trend der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen ( $HOURST$ ):<sup>3</sup>

$$LT = POPW \times PARTT \times (1 - NAWRU) \times HOURST.$$

Der trendmäßige Verlauf der Erwerbspersonen ( $EPT$ ) ergibt sich aus  $EPT = POPW \times PARTT$ .<sup>4</sup> Die durchschnittliche Produktivität des Faktors Arbeit berechnet sich gemäß  $PRODT = YPOT / LT$ . Der Kapitalstock  $K$  wird mit Hilfe der Bruttoinvestitionen und der Abschreibungen auf die Anlagegüter fortgeschrieben.

Es wird deutlich, dass folgende konjunkturbereinigte Trendverläufe geschätzt werden müssen:  $PARTT$ ,  $NAWRU$ ,  $HOURST$ ,  $SRT$ . Bei der Umsetzung der Filterverfahren werden die Prognosen für das laufende und das kommende Jahr jeweils als gegeben unterstellt.<sup>5</sup> Zur Konjunkturbereinigung der einzelnen Komponenten werden allerdings unterschiedliche Verfahren angewendet. So werden die Partizipationsrate und die Arbeitszeit mit Hilfe eines HP-Filters geglättet (vgl. Hodrick und Prescott 1997). Vor Anwendung des HP-Filters erfolgt eine Fortschreibung der Partizipationsrate

um weitere drei Jahre und der Arbeitszeit um weitere sechs Jahre mittels eines autoregressiven Modells (»medium-term extension«). Der Trend des Solow-Residuums  $SRT$  wird durch ein strukturelles Zeitreihenmodell und den Kalman-Filter extrahiert (vgl. Planas, Roeger und Rossi 2010). Eine »medium-term extension« für das Solow-Residuum ist nicht vorgesehen. Zur Berechnung der  $NAWRU$ , d.h. die Arbeitslosenquote, die keinen Lohndruck erzeugt, wird eine Phillips-Kurve herangezogen (vgl. Havik et al. 2014). Dabei wird die unbeobachtbare  $NAWRU$  ebenfalls über ein strukturelles Zeitreihenmodell und Kalman-Filter geschätzt. Eine Fortschreibung für weitere drei Jahre wird hier mit einer einfachen Regel gewonnen, nach der für das erste der drei Jahre die Hälfte der Veränderung des Vorjahres auf den Vorjahreswert addiert wird; in den beiden restlichen Jahren wird Konstanz unterstellt.

Im Wesentlichen lassen sich vier Gründe für Revisionen der Potenzialschätzung ausmachen. Erstens ist die Trennung der beobachteten Entwicklung am aktuellen Rand in eine Trend- und eine Konjunkturkomponente mittels statistischer Verfahren mit Unsicherheit behaftet. So macht das Eintreffen neuer Informationen bzw. Datenpunkte die Schätzungen verlässlicher, aber oft auch eine Korrektur der zuvor ermittelten Werte notwendig (Endpunktproblem). Zweitens wird das zugrunde liegende Datenmaterial selbst überarbeitet (Datenrevisionen). Drittens werden nach dem EU-Verfahren die Prognosen für das laufende und das kommende Jahr bei der Berechnung berücksichtigt (Prognoserevision). Viertens werden die verwendeten Modelle und Verfahren an eine geänderte Datenlage angepasst und optimiert (u.a. Wahl des Glättungsparameters, Modell zur autoregressiven Fortschreibung für die »medium-term extension«).

Die Konjunkturkomponente des Budgetsaldos bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt errechnet sich dann aus dem Produkt der Produktionslücke  $YGAP = Y/YPOT - 1$  mit der Semielastizität des Budgets bezüglich der Produktionslücke. Letztere wird für Deutschland (Gesamtstaat) auf 0,55 geschätzt (vgl. Mourre, Astarita und Princen 2014).

## Ergebnisse für die Jahre 2010 bis 2015

Abbildung 1 zeigt die mit dem EU-Verfahren generierten Schätzungen für  $EPT$ ,  $NAWRU$ ,  $HOURST$ ,  $dSRT$  und  $LT$  sowie für die Wachstumsrate des Potenzials ( $dYPOT$ ).<sup>6</sup> Da die Schätzungen im Herbst 2010 beginnen und halbjährlich durchgeführt werden, stehen zehn verschiedene Schätzungen zur Verfügung. Im Herbst 2010 liegen dabei Trendschätzungen

<sup>1</sup> Eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ist auch in der Durchführungsverordnung zu Artikel 115 Grundgesetz (»Schuldenbremse«) vorge-schrieben. Vgl. Artikel 115-Verordnung vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790).

<sup>2</sup> Unter der Annahme dass der maximale Beitrag des Kapitals zur Produktion der vollen Auslastung des bestehenden Kapitalstocks entspricht, wird die Komponente  $K$  keinem Glättungsverfahren unterzogen. Die Größe des bestehenden Kapitalstocks wird durch das fortlaufende Inventurverfahren bestimmt (vgl. Havik et al. 2014).

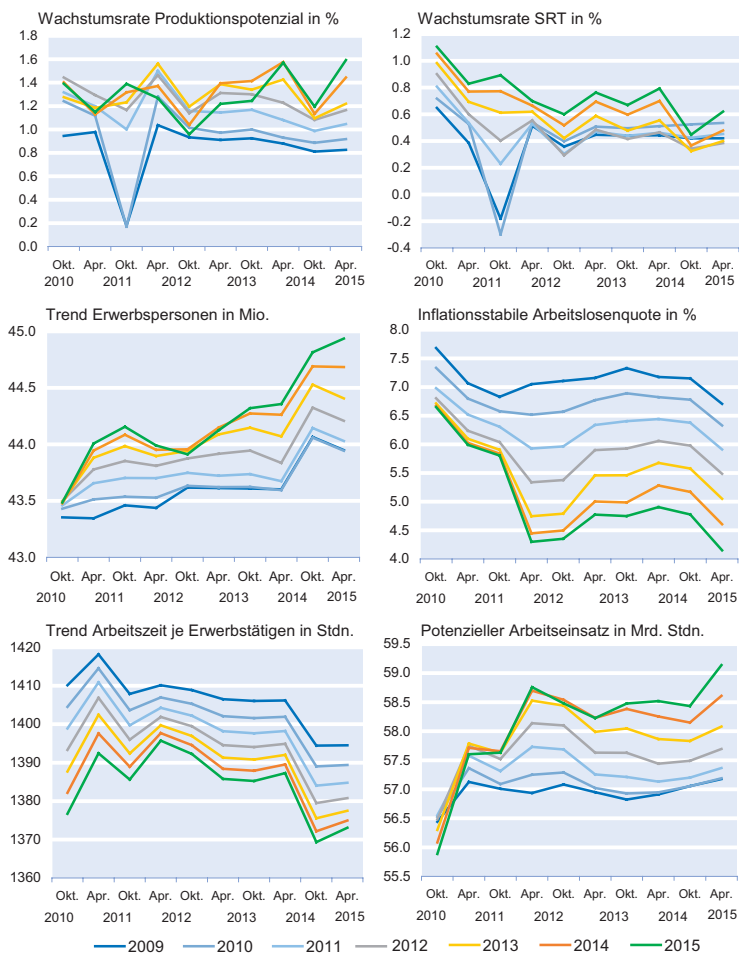
<sup>3</sup> Da das Arbeitsvolumen  $L$  aus der amtlichen Statistik bekannt ist, wird die Partizipationsrate als Restgröße ermittelt.

<sup>4</sup> Da im Herbst 2012 die Definition der Personen im erwerbsfähigen Alter geändert wurde, ergibt sich ein Bruch sowohl bei  $POPW$  als auch bei  $PARTT$ . Im Folgenden wird daher nur die Verlässlichkeit der Schätzung für  $EPT$  untersucht.

<sup>5</sup> Beispielsweise umfasst der Stützzeitraum für die Schätzung im Frühjahr 2015 die Jahre 1970 bis 2016.

<sup>6</sup> Wir beschränken die Analyse auf die Wachstumsrate des Produktionspotenzials  $dYPOT$ , da sich die Niveauewerte des realen Bruttoinlandsprodukts zu unterschiedlichen Referenzjahren (Referenzjahr 2005 bis Herbst 2014, danach Referenzjahr 2010) nicht miteinander vergleichen. Aus demselben Grund wird nur die Veränderung der Totalen Faktorproduktivität betrachtet. Zudem sind die Revisionen der Niveauewerte  $YPOT$  im Herbst 2014 maßgeblich durch die Umsetzung des ESVG 2010 bestimmt.

**Abb. 1**  
Schätzungen der Analysen



Anmerkung: Die Linien zeigen die Schätzwerte für die jeweilige Trendkomponente für die Jahre 2009 bis 2015 bei unterschiedlichen Datenständen von Herbst 2010 bis Frühjahr 2015.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

zungen für die Jahre 1971 bis 2015 vor. Die Analyse betrachtet allerdings nur die Schätzungen beginnend mit dem Jahr 2009, der aktuellsten amtlichen Zahl für das Bruttoinlandsprodukt im Herbst 2010. Sie endet im Jahr 2015, dem letzten verfügbaren Wert aus der Schätzung im Herbst 2010.

In Abbildung 1 wird deutlich, dass die Wachstumsrate des Produktionspotenzials im betrachteten Zeitraum teilweise deutlichen Änderungen unterworfen war. Allerdings scheinen die dortigen Revisionen wenig systematisch. Ähnliche Schwankungen verzeichnet auch die TFP-Trendwachstumsrate, die allerdings in der Tendenz über die Jahre nach unten angepasst wurde; von durchschnittlich 0,9% auf rund 0,5%. Demgegenüber wurde die Schätzung des Erwerbspersonenpotenzials im Laufe der Zeit deutlich angehoben. So liegt der Schätzwert für das Jahr 2015 heute um 1,5 Millionen Personen höher als im Jahr 2010. Auch die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAWRU) wurde zunächst höher eingeschätzt

und seit dem Jahr 2010 für alle Jahre nach unten angepasst, wobei die Schätzungen (fälschlicherweise) zwischenzeitlich leicht nach oben korrigiert wurden. Bei der durchschnittlichen Arbeitszeit lässt sich im Herbst 2014 eine größere Korrektur der Trendschätzungen nach unten konstatieren. Alles in allem wurde der potenzielle Arbeitseinsatz (LT) zunächst als zu niedrig eingeschätzt. Insbesondere für die Jahre 2014 und 2015 wurde eine Aufwärtskorrektur der Zahlen notwendig.

Tabelle 1 fasst die *durchschnittliche absolute Revision (MAR)* von der ersten zur zweiten Schätzung zusammen. Die erste Spalte enthält die Revision der Schätzung von Herbst auf Frühjahr, während in der zweiten Spalte die Revision von Frühjahr auf Herbst betrachtet wird. Die Unterscheidung bietet sich an, da nur im Frühjahr ein neuer amtlicher Jahreswert für die beobachteten Variablen, insbesondere das Bruttoinlandsprodukt, veröffentlicht wird. In die Revision von Herbst auf Frühjahr geht daher ein Prognosefehler ein, der bei Kurzfristprognose gemacht wurde, während sich in der Revision von Frühjahr auf Herbst eine Änderung der Kurzfristprognose bemerkbar macht. Es werden jeweils zwei verschiedene Trendschätzungen verglichen. Zum einen die EU-Methode (EU) und zum anderen ein HP-Filter mit dem Standardwert für den Glättungsparameter ( $\lambda = 100$ ) ab 1970 ohne »medium-term extension« (HP). Um die Verlässlichkeit der Datengrundlage vor der Konjunkturbereinigung zu dokumentieren, enthält Tabelle 1 zudem die durchschnittliche Revision der zugrunde liegenden unbereinigten Daten (REV). Es werden jeweils drei Schätzwerte unterschieden: das vergangene Jahr ( $t - 1$ ), das laufende Jahr ( $t$ ) und das kommende Jahr ( $t + 1$ ).<sup>7</sup>

Die Potenzialwachstumsrate gemäß EU-Methode musste demnach im betrachteten Zeitraum um  $\pm 1/4$  Prozentpunkt revidiert werden. Allerdings fällt auf, dass die Konjunkturbereinigung der einzelnen Komponenten mit dem HP-Filter etwas geringere Revisionen hervorgebracht hätte. Schließlich scheint die Revision des geschätzten Potenzialwachstums wenig von der Revision der unbereinigten Daten abzuhängen; diese werden mit steigendem Zeithorizont deutlich stärker revidiert (beim Bruttoinlandsprodukt beträgt die mittlere absolute Revision bis zu 0,8 Prozentpunkte). Dabei sind so-

<sup>7</sup> Die EU-Methode generiert Prognosen der Trendverläufe bis  $t + 6$  (»medium-term extension«). Aus Platzgründen werden hier die weiter in die Zukunft reichenden Schätzwerte nicht dokumentiert. Schätzwerte für weiter zurückliegende Jahre dürften für die Politiksteuerung in Echtzeit kaum eine Rolle spielen.

**Tab. 1**  
**Mittlere absolute Revision der Potenzialschätzung**

	Wachstumsrate Bruttoinlandsprodukt (dY) – MAR in %-Punkte						Wachstumsrate Totale Faktorproduktivität (dSR) – MAR in %-Punkte					
	Herbst			Frühjahr			Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,27	0,14	0,00	0,41	0,18	0,11	0,28	0,05	0,06	0,34	0,06	0,15
$t$	0,24	0,18	0,15	0,25	0,13	0,28	0,17	0,06	0,17	0,25	0,06	0,50
$t + 1$	0,23	0,21	0,44	0,22	0,14	0,80	0,17	0,07	0,24	0,21	0,06	0,57
	Arbeitseinsatz (L) – MAR in %						Wachstumsrate Arbeitseinsatz (dL) – MAR in %-Punkte					
	Herbst			Frühjahr			Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,60	0,37	0,00	0,15	0,38	0,49	0,19	0,11	0,00	0,16	0,26	0,31
$t$	0,82	0,60	0,47	0,20	0,51	0,43	0,23	0,27	0,48	0,06	0,15	0,39
$t + 1$	1,02	0,81	0,99	0,24	0,62	0,59	0,24	0,29	0,53	0,09	0,13	0,30
	Erwerbspersonen (EP) – MAR in %						Wachstumsrate Erwerbspersonen (dEP) – MAR in %-Punkte					
	Herbst			Frühjahr			Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,12	0,14	0,04	0,32	0,29	0,34	0,04	0,04	0,00	0,11	0,17	0,03
$t$	0,09	0,08	0,09	0,34	0,31	0,49	0,14	0,15	0,13	0,06	0,07	0,16
$t + 1$	0,24	0,21	0,33	0,40	0,40	0,50	0,21	0,20	0,28	0,08	0,09	0,17
	Arbeitslosenquote – MAR in %-Punkte						Veränderung Arbeitslosenquote – MAR in %-Punkten					
	Herbst			Frühjahr			Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,34	0,21	0,04	0,10	0,12	0,02	0,14	0,04	0,00	0,02	0,03	0,02
$t$	0,44	0,25	0,11	0,09	0,14	0,20	0,13	0,05	0,10	0,01	0,03	0,22
$t + 1$	0,55	0,30	0,44	0,10	0,17	0,30	0,14	0,04	0,34	0,01	0,03	0,21
	durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen (HOURS) – MAR in %						Wachstumsrate durchschn. Arbeitszeit je Erwerbstätigen (dHOURS) – MAR in %-Punkte					
	Herbst			Frühjahr			Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,26	0,29	0,00	0,53	0,59	0,82	0,07	0,09	0,00	0,04	0,08	0,32
$t$	0,34	0,39	0,38	0,56	0,66	0,80	0,08	0,10	0,38	0,03	0,08	0,46
$t + 1$	0,41	0,50	0,54	0,58	0,74	0,81	0,08	0,11	0,33	0,02	0,08	0,19

Anmerkung: Die Tabelle dokumentiert die mittlere absolute Revision (MAR) der Potenzialschätzung im Herbst und im Frühjahr nach der EU-Methode (EU) und bei Anwendung des HP-Filters ( $\lambda = 100$ ) ab 1970 ohne »medium-term extension« (HP) sowie die durchschnittliche Revision der jeweiligen unbereinigten Daten (REV). Die einzelnen Schätzungen stammen aus dem Zeitraum Herbst 2010 bis Frühjahr 2015. In den Zeilen werden drei Schätzwerte unterschieden: das vergangene Jahr ( $t - 1$ ), das laufende Jahr ( $t$ ) und das kommende Jahr ( $t + 1$ ).

Quell: Eigene Berechnungen.

wohl bei der Totalen Faktorproduktivität als auch beim Arbeitseinsatz deutliche Korrekturen angezeigt. Die Trendrate des Solow-Residuums wurde in einer Größenordnung von 0,2 bis 0,3 Prozentpunkten revidiert. Auch hier fällt auf, dass der HP-Filter deutlich weniger starke Revisionen hervorruft. Dies ist insofern erstaunlich, als zur Konjunkturbereinigung des Solow-Residuums Befragungsdaten über den Auslastungsgrad der Wirtschaft einfließen, die die Schätzung stabilisieren sollten (vgl. Planas, Röger und Rossi 2010).

Wie Tabelle 1 zeigt, fällt die Revision der Komponenten des Faktors Arbeit recht unterschiedlich aus. In den Revisionen der Niveauewerte der Komponenten des Arbeitseinsatzes dürfte sich größtenteils die Generalrevision der VGR 2014 widerspiegeln; hier kam es zu einer Anhebung des Niveaus des Bruttoinlandsprodukts und der Erwerbstätigkeit sowie zu einer Absenkung der durchschnittlichen Arbeitszeit.<sup>8</sup> Vor

diesem Hintergrund scheint der trendmäßige Verlauf der Zahl der Erwerbspersonen vor allem dann revidiert zu werden, wenn sich die Datengrundlage ändert. So ist die Revision für beide Größen im Frühjahr größer als im Herbst und für  $t + 1$  größer als für  $t - 1$ . Die Ergebnisse, die sich mit dem HP-Filter erzielen lassen sind hier sehr ähnlich. Die EU-Methode verwendet ebenfalls den HP-Filter zur Glättung der Partizipationsrate, sie unterscheidet sich jedoch durch einen anderen Glättungsparameter ( $\lambda = 10$ ) und die zusätzliche »medium-term extension«. Letztere scheint jedoch keine Stabilisierung der Schätzergebnisse herbeigeführt zu haben. Die NAWRU unterliegt offenbar vor allem im Herbst beträchtlichen Revisionen; sie wurde um durchschnittlich 0,55 Prozentpunkte ( $t + 1$ ) korrigiert. Allerdings fallen die Revisionen der unbereinigten Daten ebenfalls beträchtlich aus. Auch hier hätte ein HP-Filter stabilere Ergebnisse geliefert. Für die

<sup>8</sup> Für die Revision des Niveaus des Arbeitseinsatzes, des Erwerbspersonpotenzials und der durchschnittlichen Arbeitszeit schlägt zum Herbst

2014 die Generalrevision der VGR 2014 zu Buche, in deren Zuge die Zahl der Erwerbstätigen um rund 400 000 Personen nach oben korrigiert wurde, da u.a. ein erweiterter Personenkreis erfasst wurde.

**Tab. 2**  
**Mittlere absolute Revision der Produktionslücke**

	Produktionslücke (YGAP) – MAR in %-Punkten					
	Herbst			Frühjahr		
	EU	HP	REV	EU	HP	REV
$t - 1$	0,58	0,30	NA	0,57	0,35	NA
$t$	0,54	0,39	NA	0,73	0,33	NA
$t + 1$	0,45	0,31	NA	0,45	0,44	NA

Anmerkung: Die Tabelle dokumentiert die mittlere absolute Revision (MAR) der Produktionslücke im Herbst und im Frühjahr. Der Potenzialpfad wurde nach der EU-Methode (EU) und durch Anwendung des HP-Filters ( $\lambda = 100$ ) ab 1970 ohne »medium-term extension« (HP) geschätzt. Die einzelnen Schätzungen stammen aus dem Zeitraum Herbst 2010 bis Frühjahr 2015. Für die Werte im laufenden Jahr  $t$  sowie für das kommende Jahr  $t + 1$  sind die jeweiligen Kurzfristprognosen der Institute für das Bruttoinlandsprodukt maßgeblich.

Quelle: Berechnungen des ifo Institut.

Frühjahrsschätzung ergeben sich deutlich geringere Korrekturen als mit dem einfachen HP-Filter. Das Niveau der durchschnittlichen Arbeitszeit unterlag im Herbst einer durchschnittlichen Revision um rund 0,4%, im Frühjahr wurde um rund 0,6% revidiert. Allerdings sind hier auch die Datenrevisionen erheblich. Ein HP-Filter führt hier zu größeren Revisionen als die EU-Methode.

Tabelle 2 verdeutlicht die Konsequenzen für die mittlere absolute Revision der Schätzung der Produktionslücke, die sich aus dem ermittelten Produktionspotenzial und dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt ( $t - 1$ ) bzw. den Kurzfristprognosen der Institute für das Bruttoinlandsprodukt ( $t$  und  $t + 1$ ) ergibt. Alles in allem scheint ein einfacher HP-Filter zu etwas kleineren Revisionen zu kommen.

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die erste Schätzung des Trendverlaufs »effizient« ist, d.h. die erwarteten Revisionen minimiert (vgl. Faust, Rogers und Wright 2005). Dies wäre der Fall, wenn die Revisionen nicht »prognostizierbar« sind. Man geht davon aus, dass die erste Schätzung  $A^{first}_t$  um die Revision  $r_t$  vom finalen Wert  $A^{final}_t$  abweicht:  $A^{first}_t = A^{final}_t + r_t$ . Eine Voraussetzung für Effizienz ist, dass  $r_t$  unkorreliert ist mit  $A^{final}_t$ , da Revisionen dann auf neue Informationen zurückgeführt werden können, die nach der ersten Veröffentlichung aufgetreten sind. Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen der Erstveröffentlichung  $A^{first}_t$  und der späteren Revision  $r_t$ . Sie enthält außerdem einen F-Test, der für die Regression  $r_t = a + b \times A^{first}_t + e_t$  die Hypothese  $a = b = 0$  testet. Wird diese Hypothese abgelehnt, dann kann die erste Schätzung nicht als effizient angesehen werden.

Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen erster Schätzung  $A^{first}_t$  und der darauf folgenden Revision (Einschritt-Revision) für alle Schätzungen im Zeitraum Herbst 2010 bis Frühjahr 2015. Die Analyse beschränkt sich an dieser Stelle auf die Schätzwerte für das laufende Jahr. Trotz der geringen Zahl an Beobachtungen lässt sich für die Wachstumsrate des Produktionspotenzials ein negativer Zu-

sammenhang erkennen, die Revisionen lassen sich also durch den ersten Schätzwert erklären. Demnach folgt auf einen hohen ersten Schätzwert eher eine Abwärtsrevision, während niedrigere Werte für  $A^{first}_t$  in der Tendenz weniger stark nach unten bzw. eher nach oben revidiert werden. Berechnet man den F-test auf Effizienz der ersten Schätzung, so kann diese bei üblichen Signifikanzniveaus abgelehnt werden. Betrachtet man die Komponenten des Potenzialwachstums gesondert, dann fällt auf, dass sich für den Trend der Totalen Faktorproduktivität ein ganz ähnliches Bild zeigt; auch hier sind erste Schätzung und die darauf folgende Revision deutlich negativ korreliert. Obwohl bei

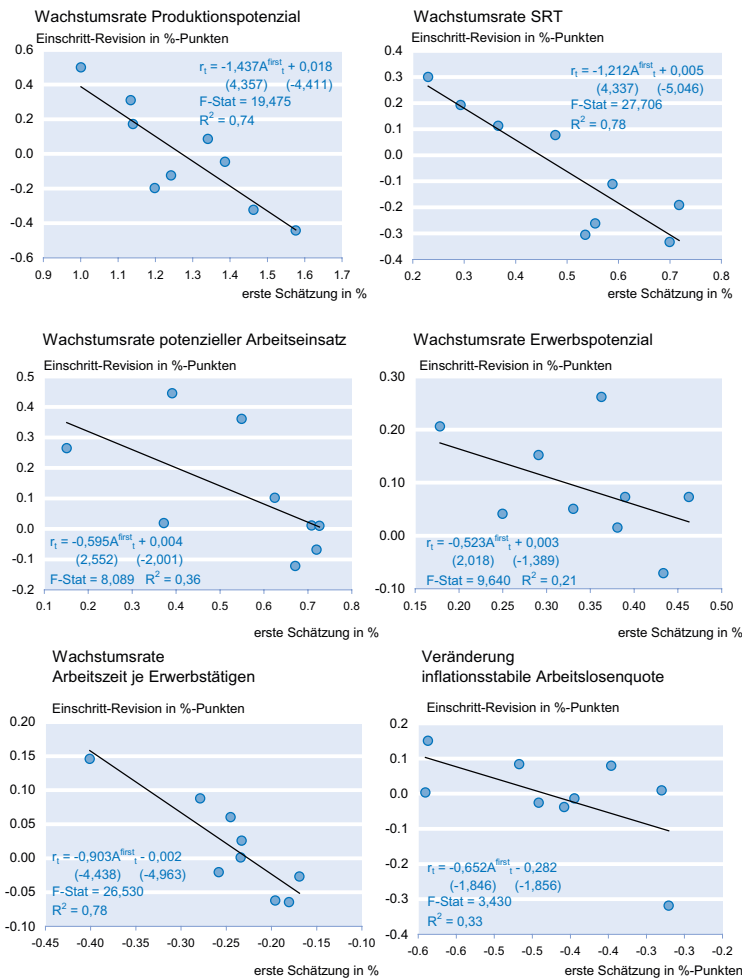
der Schätzung des TFP Trends kein einfacher HP-Filter verwendet wird und die Daten zur Kapazitätsauslastung bereits berücksichtigt werden, scheinen die Revisionen dieser Größe besonders gut durch die erste Schätzung erklärt werden zu können, was durch das hohe Bestimmtheitsmaß  $R^2$  deutlich wird. Die Revisionen der Wachstumsrate des potenziellen Arbeitseinsatzes zeigen ebenfalls einen negativen Zusammenhang mit der ersten Schätzung dieser Größe. Hier waren die Revisionen im betrachteten Zeitraum mehrheitlich positiv, und die erste Schätzung fiel systematisch zu niedrig aus ( $a = 0$  wird durch den t-Test abgelehnt).

Für die drei Trendkomponenten des potenziellen Arbeitseinsatzes zeigt sich in der Tendenz ebenfalls ein negativer Zusammenhang von erster Schätzung und anschließender Revision. Für die Analyse der Veränderung des Erwerbersonnenpotenzials zeigt sich ein negativer (signifikanter) Zusammenhang zwischen den Revisionen und der ersten Schätzung des Trends. Revisionen der NAWRU lassen sich ebenfalls erklären; hohe Werte werden in der Tendenz nach unten revidiert und umgekehrt. Schließlich muss die Effizienz der ersten Schätzung für den Trend der durchschnittlichen Arbeitszeit wohl abgelehnt werden. Insbesondere dessen Veränderung lässt sich gut von der ersten Schätzung erklären ( $R^2 = 0,78$ ).

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, ob es weitere Einflussfaktoren gibt, die spätere Revisionen erklären können. Wenn der Trend zu stark auf konjunkturelle Schwankungen reagiert, sollte eine Überschätzung (Unterschätzung) regelmäßig in konjunkturellen Aufschwungsphasen (Abschwungsphasen) zu beobachten sein. So könnte es passieren, dass im konjunkturellen Aufschwung die Potenzialrate bzw. der Trend der Totalen Faktorproduktivität oder des Arbeitseinsatzes überschätzt wird, wenn die Stärke des Aufschwungs zunächst unterschätzt wird. Konjunkturindikatoren enthalten jedoch originäre Informationen über den Konjunkturzyklus bzw. die Produktionslücke. Möglicherweise lässt sich die Ineffizienz der ersten Schätzung der



**Abb. 2**  
Effizienz der ersten Schätzung



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen den Zusammenhang zwischen der ersten Schätzung der jeweiligen konjunkturbereinigten Größe und der ersten Revision des Schätzwertes für das laufende Jahr. Die Gleichung enthält einen Test auf Effizienz der ersten Schätzung, in dem die Gleichung  $r_t = a + b \times A_t^{first} + e_t$  geschätzt wird. Die Signifikanz der geschätzten Parameter kann mittels der t-Werte beurteilt werden, die unter den Koeffizienten in Klammern ausgewiesen werden. Die Hypothese  $a = b = 0$  wird mit einem F-test getestet. Die kritischen Werte der F(1,7) Verteilung der Teststatistik sind 3,6 (10%) und 5,6 (5%). Das Bestimmtheitsmaß der Schätzung  $R^2$  wird ebenfalls ausgewiesen.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

EU-Methode damit erklären, dass Konjunkturindikatoren nicht ausreichend berücksichtigt werden. Tabelle 3 dokumentiert den Erklärungsgehalt einer Regression der Einschnitt-Revisionen der ersten Schätzwerte für das laufende Jahr (vgl. Abb. 2) auf das Niveau sowie die Veränderung des ifo Geschäftsklimaindex und der Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe. Um Überlappungen zu vermeiden, wurde vom ifo Geschäftsklima und der Kapazitätsauslastung der Durchschnittswert der vergangenen sechs Monate bzw. zwei Quartale berechnet. In einigen Fällen scheinen die Konjunkturindikatoren Erklärungskraft für die Revisionen zu besitzen. So ergibt sich für die Bestimmung der NAWRU für die Kapazitätsauslastung ein  $R^2$  von 0,4. Das geschätzte Vorzeichen des Koeffizienten  $b$  deutet daraufhin, dass im Aufschwung, wenn die Kapazitäten hoch ausge-

lastet waren, die NAWRU eher nach unten revidiert wurde. In ähnlicher Weise wurde der Trend der durchschnittlichen Arbeitszeit bei gesteigener Kapazitätsauslastung tendenziell nach oben revidiert. Auch hier ergibt sich ein nicht vernachlässigbarer Erklärungsgehalt der Konjunkturindikatoren. Aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen sind die geschätzten Koeffizienten allerdings mit hoher Unsicherheit behaftet.

### Zusammenfassung und Ausblick

Zur Konjunkturbereinigung des Budgetdefizits im Rahmen des Fiskalpakts und der Schuldenbremse in Deutschland ist die Produktionsfunktionsmethode vorgeschrieben. Das so ermittelte strukturelle Defizit soll den Spielraum für die Fiskalpolitik verbindlich festlegen. Insofern kommt der EU-Methode der Konjunkturbereinigung eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der Fiskalpolitik zu. Eine erste Abschätzung der bisherigen Umsetzung der EU-Methode für Deutschland für die Jahre 2010 bis 2015 brachte folgende Ergebnisse:

Eine wichtige Anforderung an die Methode ist die Verlässlichkeit der ermittelten konjunkturellen Komponente. Es kann jedoch gezeigt werden, dass die Methode zu erhebliche Revisionen in Unterkomponenten und im Potenzialwachstum sowie der damit verbundenen Produktionslücke über die Zeit geführt hat. So wurde die Potenzialrate um durchschnittlich  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt revidiert, für die Produktionslücke ergaben sich Revisionen um mehr als  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt. Tatsächlich hätte die Verwendung eines einfachen

HP-Filters zur Glättung der einzelnen Komponenten der Produktionsfunktion sogar zu geringeren Revisionen geführt. Dabei ist das EU-Verfahren methodisch anspruchsvoll, und die Berechnungen dürften für den Laien auch durch die Anwendung unterschiedlicher statistischer Verfahren nur schwer nachvollziehbar sein.

Des Weiteren deuten erste Ergebnisse darauf hin, dass die Schätzung der konjunkturbereinigten Größen nicht effizient ist, da die EU-Methode Revisionen nicht minimiert. Tatsächlich hat sich gezeigt, dass sich die Revisionen prognostizieren lassen. Niedrige Werte bei der ersten Schätzung werden tendenziell nach oben und hohe Werte später tendenziell wieder nach unten revidiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob in Echtzeit Informationen zur Verfügung

**Tab. 3**  
**Revisionen und Konjunkturindikatoren**

		Wachstumsrate Produktionspotenzial (dYPOT)			Wachstumsrate Trend TFP (dSRT)			Wachstumsrate Potenzieller Arbeitseinsatz (dLT)		
		Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>	Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>	Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>
ifo	a	0,68	0,18	0,00	1,75	0,62	0,06	- 1,46	- 0,61	0,06
	b	- 0,01	- 0,18		- 0,02	- 0,64		0,01	0,66	
difo	a	0,02	0,21	0,15	- 0,03	- 0,41	0,24	0,12	1,58	0,00
	b	- 0,03	- 1,13		- 0,02	- 1,50		- 0,00	- 0,08	
CU	a	- 1,57	- 0,20	0,01	0,72	0,12	0,00	- 3,40	- 0,68	0,07
	b	0,02	0,20		- 0,01	- 0,13		0,04	0,70	
dCU	a	0,02	0,15	0,06	- 0,03	- 0,33	0,16	0,10	1,35	0,05
	b	- 0,03	- 0,64		- 0,04	- 1,14		0,02	0,64	
		Wachstumsrate Trend Erwerbspersonen (dEPT)			Wachstumsrate Inflationsstabile Arbeitslosenquote (dNAWRU)			Wachstumsrate Trend Arbeitszeit je Erwerbstätigen (dHOURST)		
		Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>	Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>	Koeffizient	t-stat	R <sup>2</sup>
ifo	a	1,10	0,92	0,09	2,09	1,46	0,24	- 0,34	- 0,39	0,02
	b	- 0,01	- 0,84		- 0,02	- 1,47		0,00	0,41	
difo	a	0,09	2,36	0,00	- 0,02	- 0,35	0,07	0,01	0,40	0,16
	b	0,00	0,12		0,01	0,74		0,01	1,14	
CU	a	2,88	1,17	0,16	5,79	2,14	0,40	- 0,11	- 0,06	0,00
	b	- 0,03	- 1,13		- 0,07	- 2,15		0,00	0,07	
dCU	A	0,08	2,20	0,03	- 0,01	- 0,25	0,01	0,00	0,07	0,39
	b	0,01	0,45		0,01	0,27		0,02	2,13	

Anmerkung: Die Tabelle zeigt das Ergebnis einer Regression der ersten Revision des geschätzten konjunkturbereinigten Wertes der dargestellten Variablen für das laufende Jahr auf verschiedene Konjunkturindikatoren:  $r_t = a + b \times x_{i,t} + e_t$ , mit  $i \in \{ifo, difo, CU, dCU\}$ , wobei ifo den ifo Geschäftsklimaindikator und CU die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe bezeichnet, d markiert die Veränderung der Indikatoren.

Quelle: Eigene Berechnungen.

stehen, die eine Fehleinschätzung verringern. Hierzu wurde überprüft, ob eine Überschätzung (Unterschätzung) vermehrt in konjunkturellen Aufschwungsphasen (Abschwungsphasen) auftritt. Aufgrund der Kürze des Beobachtungszeitraums lassen sich hier noch keine eindeutigen Aussagen treffen. Allerdings kommt den Konjunkturindikatoren in einigen Fällen ein nicht vernachlässigbarer Erklärungsgehalt für Revisionen zu.

Die verstärkte Nutzung von Informationen über den Konjunkturverlauf könnte demnach die Potenzialschätzung verlässlicher machen. Allerdings sollte in jedem Fall laufend überprüft werden, ob Revisionen dadurch tatsächlich verringert werden können, da meist ein höherer Komplexitätsgrad notwendig ist, was die Nachvollziehbarkeit der Methode für Dritte stark beeinträchtigt.

## Literatur

D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas und R. Raciborski (2010), »The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps«, Europäische Kommission European Economy – Economic Papers, Nr. 420.

Denis C., D. Grenouilleau, K. Mc Morrow und W. Röger (2006), »Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps – A Revised Production Function Approach«, Europäische Kommission, European Economy – Economic Papers, Nr. 247.

Faust J., J.H. Rogers, J.H. Wright (2005), »News and Noise in G-7 GDP Announcements«, *Journal of Money, Credit and Banking* 37(3), 403–419.

Havik K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger, A. Rossi, A. Thum-Thyssen und V. Vandermeulen et al. (2014), »The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps«, Europäische Kommission European Economy – Economic Papers, Nr. 535.

Hodrick, R.J. und E.C. Prescott (1997), »Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation«, *Journal of Money, Credit and Banking* 29(1), 1–16.

Mourre, G. C. Astarita und S. Princen (2014), »Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: The EU Methodology«, Europäische Kommission European Economy – Economic Papers, Nr. 536.

Planas, C., W. Röger und A. Rossi (2010), »Does Capacity Utilisation Help Estimating the TFP Cycle?«, Europäische Kommission European Economy – Economic Papers, Nr. 410.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), *Folgen der US-Immobilienpreise belasten die Konjunktur*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Kiel.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010): *Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010, Kiel.

Viele Ökonomen, vor allem aus dem angloamerikanischen Raum, führen den starken Einbruch der griechischen Wirtschaftsleistung zwischen 2007 und 2013 auf die Spar- oder Austeritätspolitik zurück. Vor diesem Hintergrund wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Fiskalpolitik die Wirtschaftskrise in Griechenland verursacht und/oder verstärkt hat, und dazu die Entwicklung der verschiedenen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage untersucht. Dabei ist es notwendig, den Zeitraum zwischen 2000 bis 2007 in die Analyse einzubeziehen, denn nur so lassen sich die Ursachen des hohen Wachstums durch den (bevorstehenden) Eurobeitritt und des Einbruchs der Wirtschaftsleistung ab 2007 herausarbeiten.

Die griechische Wirtschaftsleistung ist zwischen 2007 und 2013 um fast ein Viertel »eingebrochen« und lag damit wieder auf dem Niveau von 2001, dem Jahr des Eurobeitritts des Landes.<sup>1</sup> Viele Ökonomen führen das auf die Spar- oder Austeritätspolitik zurück: »Greece didn't fail; austerity failed« (Stiglitz 2015) und »Die Austeritätspolitik ist gescheitert. Sie hat zu massiven Wachstumseinbrüchen geführt« (Thielemann 2015).<sup>2</sup>

Allerdings argumentiert Busch (2015), dass durch die »Politik der starken Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage« – erst – 2012 und 2013 in der Eurozone und insbesondere den GIPS-Staaten<sup>3</sup> »eine weitere Rezession produziert« wurde. Die Ursachen für den Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) müssen somit weiter zurückliegen.

Vor diesem Hintergrund analysieren wir – i.S. der Kritiker einer Sparpolitik aus keynesianischer Sicht – wie sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Griechenland (und anderen GIPS-Staaten) durch den Maastricht-Vertrag und vor allem durch den Eurobeitritt entwickelt hat, wodurch es bereits 2008 zu einem Rückgang des BIP kam und welche Bedeutung der

Sparpolitik für den Einbruch der Wirtschaftsleistung zukommt.<sup>4</sup>

## Stark sinkende Zinsen durch Wirtschafts- und Währungsunion

In historischer Sicht gehörte Griechenland zu den Ländern mit den höchsten Zinsen in Europa. So lag 1994, dem Beginn der zweiten Stufe der Währungsunion, sein längerfristiger Zinssatz mit 20,7% um 12½ Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Zinssatz im Euroraum (vgl. Abb. 1). Entsprechend profitierte das Land stärker als die anderen GIPS-Staaten von der Zinskonvergenz im Euroraum.

Diese Zinskonvergenz hatte zur Folge, dass der griechische Staat für seine Schulden erheblich weniger Zinsen zahlen musste: Zwischen 1995<sup>5</sup> und dem Eurobeitritt 2001 sanken seine Zinsausgaben von 12½% auf 6½% des BIP. Entsprechend waren keine Sparanstrengungen erforderlich, um das Haushaltsdefizit im gleichen Zeitraum von gut 10% auf 4½% des BIP zu reduzieren.<sup>6</sup>

\* Prof. Dr. Renate Neubäumer ist Leiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft an der Universität Koblenz-Landau.

<sup>1</sup> Wir verwenden hier – wenn nicht anders vermerkt – Eurostat-Daten und greifen dabei auf Daten des Europäischen Systems Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von 1995 (ESVG 1995) zurück, das bis 2014 für die Sozialproduktrechnungen angewandt wurde und für das weiter zurückliegende Daten vorliegen. Zudem analysieren wir i.d.R. reale Größe.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. auch Krugman (2015a; b), Summers (2012) und Wishard (2014).

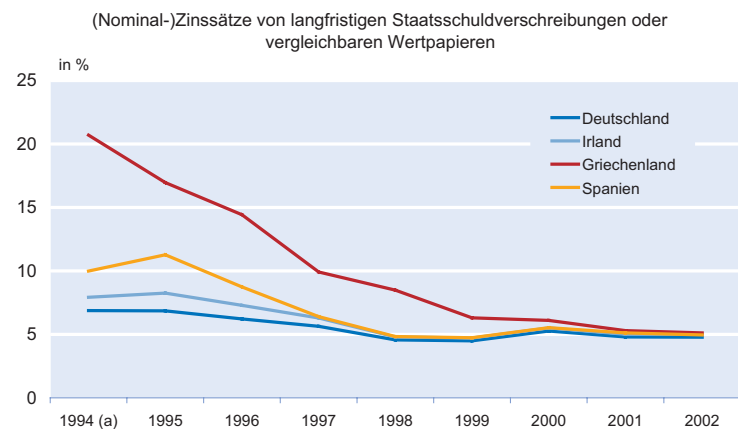
<sup>3</sup> Zu den GIPS-Staaten zählen Griechenland, Irland, Spanien und Portugal.

<sup>4</sup> Beispielsweise argumentiert Paul Krugman, einer der bekanntesten Kritiker der Sparpolitik, i. d. R. vor dem Hintergrund einfacher keynesianischen Modelle. Mit einem neukyonesianischen Modell könnte der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts – neben oder statt einer zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – auch auf zu hohe Löhne zurückgeführt werden. Vgl. z.B. Rothschild (1981) und Illing (1992) zu einer Übersicht neukyonesianischer Modelle, Sesselmeier und Neubäumer (2004) zur Anwendung eines solchen Modells sowie Sinn (2104a) zur Bedeutung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands.

<sup>5</sup> Für 1994 liegen keine Daten für die Zinsausgaben des griechischen Staates vor.

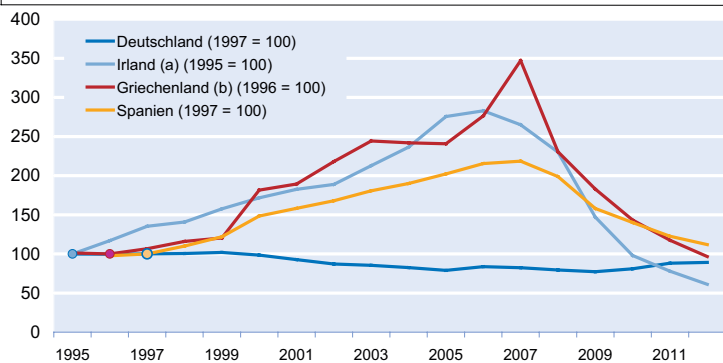
<sup>6</sup> Nur 1997 bis 1999, dem Referenzzeitraum für die Aufnahme in den Euro, lag der Rückgang des griechischen Haushaltsdefizits über der Zinsersparnis. Dieser Rückgang wurde allein durch – vorübergehend – höhere Staatseinnahmen

**Abb. 1**  
**Längerfristige Zinssätze in Griechenland, anderen GIPS-Staaten und Deutschland, 1994 bis 2002**



(a) Beginn der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.  
Quelle: Eurostat-Datenbank (Konvergenzkriterien).

**Abb. 2**  
**Wohnbauinvestitionen in Griechenland, anderen GIPS-Staaten und Deutschland, 1995 bis 2012**



Als Basisjahr wurde jeweils das Jahr gewählt, in dem der Immobilienboom einsetzte (für Deutschland ohne Immobilienboom, 1997).

(a) Der Anteil der Wohnbauinvestitionen am Bruttonationaleinkommen (BNP) liegt noch etwa 2 Prozentpunkte höher.  
(b) Die Wohnbauinvestitionen für 2012 wurden geschätzt.

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

### Immobilienboom bereits vor dem Eurobeitritt

In Griechenland erfolgte mit dem Eurobeitritt ein »rasanter« Aufschwung – zwischen 2000 und 2007 stieg seine reale Wirtschaftsleistung um ein Drittel (4,2% pro Jahr). Der Auslöser waren bereits ab 1997 steigende Wohnbauinvestitionen (um 20½% zwischen 1996 und 1999) (vgl. Abb. 2). Zu einem regelrechten Immobilienboom kam es aber erst, als 2000 der Eurobeitritt erreicht wurde: Die Wohnbauinvestitionen schnellten innerhalb nur eines Jahres um 50% in die Höhe und hatten sich bis 2007 nahezu verdreifacht; ihr Anteil am BIP stieg von 6% (1999) auf 12½%.

#### Fortsetzung Fußnote 6:

erreicht: Ihr Anteil am BIP stieg von 41,1% (1995) auf 46,3% (1999) und fiel anschließend wieder auf 40,9% des BIP (2001).

Ein wesentlicher Grund waren die historisch niedrigen Nominalzinsen für Hypothekenkredite, denen hohe Einkommenssteigerungen gegenüberstanden, so dass die reale Belastung der Haushalte durch kreditfinanzierte Immobilienkäufe zurückging. Zudem verbesserte sich landesweit der Zugang zu Krediten, weil den griechischen Banken Kapital aus anderen Eurostaaten zufluss (vgl. Sinn 2014b; Smeets und Schmid 2014). Denn zum einen war das Wechselkursrisiko weggefallen, zum anderen lockten das hohe Wachstum und die steigende Investitionsquote ausländische Investoren an. (Dabei entging vielen Investoren, dass die Anlageinvestitionen der Unternehmen, die die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten der griechischen Wirtschaft bestimmen, deutlich weniger stiegen als die »unproduktiven« Wohnbauinvestitionen.) Zudem ermöglichten Verbriefungen den heimischen Geschäftsbanken, die Risiken der Vergabe von Hypothekenkrediten auf Dritte zu verlagern (vgl. Neubäumer 2008; Erber 2011), so dass auch Schuldner mit geringer Qualität Kredite erhielten (vgl. SVR 2010). 2009 hatte Griechenland einen Bestand von 37½ Mrd. Euro an Verbriefungen.<sup>7</sup> Schließlich gaben bevorstehende Änderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen beim Kauf von Häusern und Wohnungen, die in den Medien breit diskutiert und von der Immobilienwirtschaft als Verkaufsargument gebraucht wurden, dem griechischen Immobilienmarkt erneut Auftrieb; zwischen 2005 und 2007 nahmen die Wohnbauinvestitionen noch einmal um 44% zu (vgl. Triantafyllopoulos und Kandyla 2010; Abb. 2).

Durch die stark steigende Wohnungsnachfrage nahm die Zahl der Erwerbstätigen in der Bauwirtschaft zwischen 2000 und 2007 um etwa 30% zu. Hinzu kamen überproportionale Lohnsteigerungen, so dass sich die (nominalen) Arbeitsentgelte von »am Bau« Beschäftigten um 90% erhöhten. Diese zusätzlichen Einkommen lösten Multiplikatorprozesse aus, d.h. führten zu einer höheren Konsumgüternachfrage und -produktion.

### Starkes Wachstum durch Immobilienboom auch in anderen GIPS-Staaten

Der Anstieg des BIP zwischen 1999 und 2007 war in Irland mit 56% (5½% pro Jahr) noch stärker als in Griechenland,

<sup>7</sup> Vgl. Erber (2011). Die beiden anderen GIPS-Staaten mit einem Immobilienboom hatten 2009 mit 307 Mrd. Euro (Spanien) und 64½ Mrd. Euro (Irland) noch relativ höhere Bestände an Verbriefungen.

und in Spanien wurde mit 39% (3½% pro Jahr) ebenfalls ein hohes Wachstum erreicht.

Dabei erwies sich der Wohnungsbau auch in diesen beiden GIPS-Staaten als Wachstumsmotor. In Irland setzte der Immobilienboom schon Mitte der 1990er Jahre ein und erreichte bis 2005/06 seinen Höhepunkt: Bis dahin hatten sich die Immobilienpreise verdreifacht, und die Wohnbauinvestitionen waren auf das 2,8-fache gestiegen (vgl. Abb. 2).

Gleichzeitig wurden in der Bauwirtschaft zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen, und die Löhne kräftig erhöht. Beides hat wesentlich zu der hohen Zuwanderung (insbesondere aus ost- und mitteleuropäischen Staaten) beigetragen.<sup>8</sup>

In Spanien begann der Bauboom erst 1997. Ansonsten war die Entwicklung wieder ähnlich: Die Wohnbauinvestitionen nahmen auf das 2,2-fache zu, die Zahl der Arbeitsplätze und die Einkommen im Baugewerbe stiegen stark und führten zu einer höheren Konsumnachfrage.

### Zusätzlich Nachfrageimpulse durch kreditfinanzierten Konsum

Vom Privaten Konsum gingen in Griechenland (und den anderen GIPS-Staaten) weitere kräftige Nachfrageimpulse aus. Dies lässt sich daran ablesen, dass der Anteil des Konsums am BIP bis 2008 um 3 Prozentpunkte zunahm. Vor dem Hintergrund niedriger Zinsen, großzügiger Kreditvergabe durch heimische Banken und steigender Einkommen nahmen viele griechische Haushalte Kreditkarten- und Verbraucherkredite auf. Es kam zu einer »exzessiven Kreditgewährung« an die Privaten (vgl. SVR, 2011), die 2008 doppelt so hoch wie der griechische Staat verschuldet waren.

Als Folge wurden zwischen 2001 und 2008 mehr als 70% des griechischen BIP für Konsumzwecke verwandt – ca. 15 Prozentpunkte mehr als in Irland und Spanien.<sup>9</sup> Dazu trug auch die geringe Belastung mit Einkommen- und Vermögensteuern bei: Das Aufkommen aus diesen Steuern betrug 2001 nur 8½% des BIP (und lag damit niedriger als in allen anderen GIPS-Staaten und Deutschland).

Die griechischen Haushalte lebten »über ihre Verhältnisse«. Dies belegen auch ihre niedrigen Sparquoten. 2007 und 2008 kam es sogar zu Sparquoten von – 3% bzw. – 7%,

<sup>8</sup> In Irland wuchs die Bevölkerung bereits zwischen 1995 und 1999 mit 1% pro Jahr genauso stark wie in den Vereinigten Staaten; ab 1999 verdoppelte sich das Bevölkerungswachstum in Irland auf 2% pro Jahr, so dass das Land 2007 17% mehr Einwohner hatte als bei seinem Eurobeitritt. Auch in Spanien nahm die Bevölkerung zwischen 1999 und 2007 um 12½% zu.

<sup>9</sup> In Irland ist – aufgrund von hohen Nettozahlungen für Erwerbs- und Vermögenseinkommen an das Ausland – das Bruttonationaleinkommen (BNP) um rund 15% niedriger als das BIP. Deshalb wurden für Irland die Konsumquoten als Anteile am BNP berechnet.

d. h., die Summe der Konsumausgaben überstieg jeweils die Summe der verfügbaren Einkommen.

### Prozyklische Fiskalpolitik (nur) in Griechenland

Der griechische Staat »kurbelte« die Nachfrage weiter an, indem er während der Phase starken Wirtschaftswachstums den Anteil der Staatsausgaben am BIP noch um 2 Prozentpunkte auf 47½% erhöhte. Da gleichzeitig der Anteil der Staatseinnahmen mit 41% nahezu gleich blieb, kam es durchgehend zu hohen Haushaltsdefiziten: Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 erreichten sie knapp 6% des BIP und lagen in allen Jahren über dem Maastricht-Kriterium von 3% des BIP (vgl. Abb. 3). Damit betrieb der griechische Staat nicht nur eine prozyklische Haushaltspolitik, sondern er lebte auch »über seine Verhältnisse«.

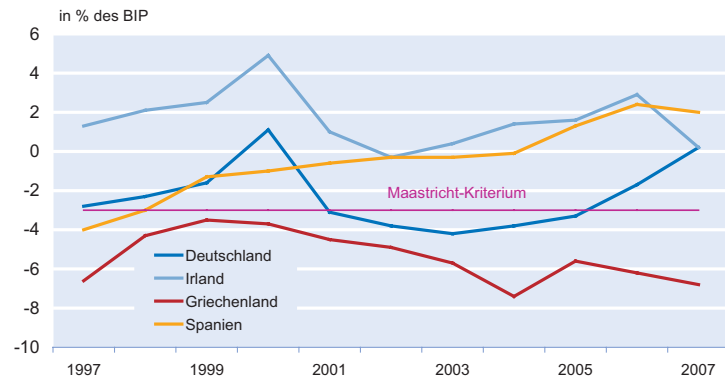
Dagegen hatten der spanische und der irische Staat ihre stark steigenden Einnahmen während der Aufschwungsphase nur zum Teil für höhere Staatsausgaben genutzt. Als Folge erzielten beide Länder rückläufige Haushaltsdefizite bzw. -überschüsse (vgl. Abb. 3). Von ihrer Fiskalpolitik ging nicht nur eine antizyklische Wirkung aus, sondern sie schufen sich damit auch einen gewissen Spielraum, um im Ab-schwung gegensteuern zu können.

Der Hintergrund war, dass Irland bereits in den 1980er Jahren umfassende Reformen eingeleitet hatte, um Staatsausgaben und -einnahmen in Einklang zu bringen. In Spanien hatte die Sanierung des Staatshaushalts in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begonnen, basierend auf verschiedenen Reformen von Ministerpräsident Aznar, wie der Privatisierung zahlreicher Staatsbetriebe (vgl. Wittelsbürger und Allekotte 2000).

### Ursachen für hohe Haushaltsdefizite in Griechenland

Wie kam es, dass in Griechenland trotz des hohen Wirtschaftswachstums die Haushaltsdefizite noch stark zunahmen (vgl. Abb. 3)? Bereits in der Vergangenheit waren in Griechenland Reformen immer wieder verschoben worden, auch solche, die bereits 1981 als Bedingungen für den Beitritt des Landes zur Europäischen Gemeinschaft vereinbart worden waren (vgl. Bitros und Karayiannis 2013). Nach dem Eurobeitritt reduzierte der leichte Zugang zu zinsgünstigen Krediten den Reformdruck erneut. Beispielsweise konnte die Regierung 2002 ein bereits vorliegendes Konzept zur umfassenden Reform des Rentensystems (vgl. Vlachantoni 2005) nicht umsetzen, weil Abgeordnete der Regierungspartei ihre Zustimmung verweigerten. Statt schwerwiegende Einschnitte in das Rentensystem vorzunehmen, sollte die Regierung lieber mehr zinsgünstig Kredite aufnehmen.

**Abb. 3**  
**Finanzierungssalden<sup>a)</sup> in Griechenland, anderen GIPS-Staaten und Deutschland, 1997 bis 2007**



<sup>a)</sup> Die Finanzierungssalden der Jahre 1997 bis 1999 waren für den Eurobeitritt Griechenlands 2000 maßgeblich. (Damals wurden für diese drei Jahre Salden von 4,0%, 2,5% und 1,8% des BIP an die EU gemeldet.)

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

Entsprechend wurde auf der Ausgabenseite der starke Rückgang der Zinszahlungen vor allem für höhere Rentenzahlungen sowie Neueinstellungen und überproportionale Lohnerhöhungen im Öffentlichen Dienst genutzt. Diese Entwicklung lässt sich mit einem »durch Vetternwirtschaft aufgeblähten Öffentlichen Dienst« erklären (Landeszentrale, 2015). In Griechenland arbeitete ein Fünftel der Arbeitnehmer für den Staat (im Vergleich zu etwa 11% in Deutschland), und Staatsbedienstete erzielten im Durchschnitt 40% höhere Gehälter als in der Privatwirtschaft Beschäftigte (ebenda). Daher verwundert nicht, dass zwischen dem Eurobeitritt und 2008 die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung um 75% stiegen und schließlich 10½% des BIP erreichten (im Vergleich zu 6½% in allen Eurostaaten und 6% in Deutschland). Ähnlich stark stiegen die Renten und beanspruchten 2008 12½% des BIP (im Vergleich zu 3½% in Irland, 6½% in Spanien und 9½% in Deutschland). Hinzu kam ein »überdimensioniertes« Militär mit fast 130 000 Soldaten (im Ver-

gleich zu 200 000 Soldaten in Deutschland) und Verteidigungsausgaben in Höhe von 3% des BIP.

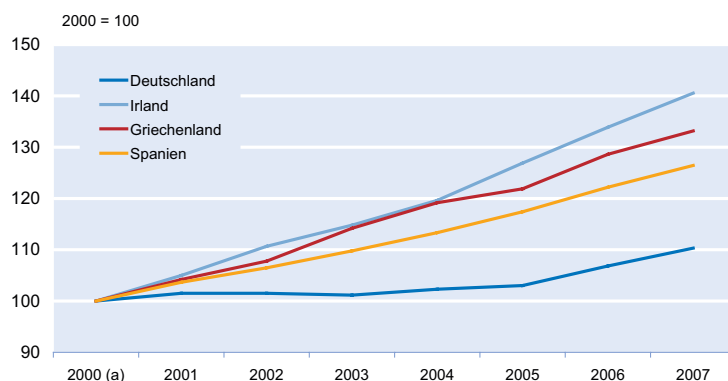
Auf der Einnahmeseite sank die Steuerquote schnell wieder von 26% (1999) auf 22½% (2001), nachdem der Eurobeitritt erreicht worden war. Zu hohen Einnahmeausfällen kam es (und kommt es) vor allem durch eine umfassende Schattenwirtschaft (ca. ein Viertel der Wirtschaftsleistung; geschätzte Steuerausfälle von 30 Mrd. Euro pro Jahr), Steuerhinterziehung »im großen Stil« und das Nicht-einziehen von rechtskräftigen Steuerschulden durch eine ineffiziente (und korrupte<sup>10</sup>) Finanzverwaltung (vgl. Landeszentrale 2015).

### Kein nachhaltiges Wachstum

Das hohe Wachstum in Griechenland war weitgehend nicht auf technische Neuerungen und einen Ausbau des Kapitalstocks zurückzuführen. Dies zeigt der Anteil der Anlageinvestitionen der Unternehmen<sup>11</sup> am BIP, der im Aufschwung durchschnittlich 14,2% betrug, während er 2000 noch bei 15,0% gelegen hatte. Somit waren nur relativ wenige zusätzliche Produktionskapazitäten entstanden.

Daher überrascht nicht, dass Griechenland seine Nachfrage in zunehmendem Maß durch Importe von Gütern und Dienstleistungen deckte. Zwischen 2001 und 2007 stieg die Importquote in Griechenland von 36% auf 38%, während die Exportquote bei knapp 24% stagnierte. Entsprechend geriet die Leistungsbilanz tief in die roten Zahlen. Sie wies 2007 ein Defizit von 14½% des BIP auf (gegenüber 4% 2001). Damit konnte die inländische Produktion Griechenlands zunehmend weniger seine Absorption decken.

**Abb. 4**  
**Die Entwicklung des realen BIP in Griechenland, anderen GIPS-Staaten und Deutschland, 2000 bis 2007**



(a) Jahr, in dem der Eurobeitritt Griechenlands beschlossen wurde.

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

### Zwischenbilanz

Zwischen 2000 und 2007 stieg die reale Wirtschaftsleistung in Griechenland um durchschnittlich 4,2% pro Jahr (vgl. Abb. 4). Entscheidend dafür war ein Immobilienboom, wie er in ähnlicher Weise auch in Irland und Spanien zu beobachten war. An seinem Ende hatten sich die (realen) Wohnbauinvestitionen fast verdreifacht und Mul-

<sup>10</sup> Nach Einschätzung von Transparency International war 2012 die Bestechlichkeit in Griechenland mit einem Korruptionsindex von 36 (0 = sehr korrupt; 100 = sehr integer) höher als in allen Eurostaaten und war mit der in Kolumbien vergleichbar (vgl. *Neue Zürcher Zeitung* 2012).

<sup>11</sup> Die Anlageinvestitionen der Unternehmen umfassen Investitionen in Ausrüstungen und Nicht-Wohnbauten.

**Tab. 1**  
**Die Entwicklung verschiedener Nachfragekomponenten in Griechenland 2000, 2001<sup>a)</sup> und 2007 bis 2013**

	2000	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nachfragekomponenten (in Preisen von 2005) (in Mrd. Euro)									
Wohnbauinvestitionen <sup>b)</sup>	13,7	14,2	26,1	17,3	13,8	10,8	8,8	–	–
Anlageinvestitionen der Unternehmen	23,8	24,7	30,4	33,3	24,2	24,0	20,3	–	–
Gesamte Anlageinvestitionen	37,4	38,9	56,5	50,6	38,0	34,8	29,1	23,9	22,3
Privater Konsum	109,4	114,8	145,6	151,9	149,5	140,1	129,3	117,3	110,2
BIP	158,4	165,0	210,9	210,4	203,8	193,8	180,0	167,4	161,0
Staatsfinanzen (preisbereinigt <sup>c)</sup> ) (in Mrd. Euro)									
Staatsausgaben	74,0	74,9	100,2	106,5	110,0	99,6	93,3	89,3	94,2
Staatseinnahmen	68,1	67,6	85,8	85,6	78,1	78,3	76,0	74,4	73,8
Haushaltssaldo	5,9	–7,4	–14,4	–20,9	–31,9	–21,3	–17,3	–14,9	–20,4
Haushaltssaldo (in % des BIP)	–3,7	–4,5	–6,8	–9,9	–15,7	–11,0	–9,6	–8,9	–12,7

<sup>a)</sup> Jahr des Eurobeitritts Griechenlands. – <sup>b)</sup> 1996, zu Beginn des Immobilienbooms, betrug die Wohnbauinvestitionen 7½ Mrd. Euro. Für die Wohnbauinvestitionen liegen nur bis 2011 Werte vor und entsprechend auch für die Anlageinvestitionen der Unternehmen, die Differenz zwischen den gesamten Anlageinvestitionen und den Wohnbauinvestitionen. – <sup>c)</sup> Die Staatsfinanzen wurden mit dem Preisindex des gesamten BIP bereinigt. – Nachrichtlich: Durchschnittlicher (preisbereinigter) Haushaltssaldo – in der Wachstumsphase 2001 bis 2007: – 11,1 Mrd. Euro, – in der Phase antizyklischer Fiskalpolitik 2008 bis 2009: – 26,4 Mrd. Euro, – in der Phase der Sparpolitik 2011 bis 2013: – 17,5 Mrd. Euro.

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG-Datenbank).

tiplikatorprozesse in größerem Umfang ausgelöst. Die wesentliche Ursache dafür waren hohe Kapitalzuflüsse aus anderen Euroländern und damit leicht erhältliche Kredite und niedrige Zinsen.

Vom Privaten Konsum gingen zusätzliche Nachfrageimpulse aus, weil die Haushalte in großem Umfang Kreditkarten- und Verbraucherkredite zu niedrigen Zinsen aufnehmen konnten. Dies ermöglichte ihnen, »über ihre Verhältnisse zu leben«.

Gleichermaßen gingen vom griechischen Staat expansive Impulse aus. Er weitete seine Ausgaben kräftig aus, so dass – trotz des Aufschwungs – seine Haushaltsdefizite stark anstiegen (vgl. Abb. 3). Eine wesentliche Ursache dafür war, dass sich dem Fiskus nach dem Eurobeitritt ein weit besserer Zugang zu zinsgünstigen Krediten bot. Im Unterschied dazu betrieben der spanische und der irische Staat eine antizyklische Fiskalpolitik. Sie nutzten ihre während des Aufschwungs stark steigenden Einnahmen nur zum Teil für höhere Staatsausgaben und erzielten rückläufige Haushaltsdefizite bzw. -überschüsse.

Damit war das starke Wachstum in Griechenland vor allem auf umfangreiche Kapitalzuflüsse nach der Euro-Einführung zurückzuführen, die eine hohe zusätzliche Nachfrage nach Häusern und Wohnungen, Konsumgütern und öffentlichen Gütern auslösten bzw. erst ermöglichten. Diese hohe gesamtwirtschaftliche Nachfrage konnte nur bei weiterhin hohen Kapitalzuflüssen aufrechterhalten werden, beim »Versiegen« der Kapitalströme aus den anderen Euroländern war ein Rückgang der Wirtschaftsleistung »vorprogrammiert«.

### Rückgang des BIP 2007 bis 2010

In Griechenland endete das hohe Wachstum bereits 2007 und damit noch vor der Finanzkrise. Allein zwischen 2007 und 2010 ging sein BIP um 14½% zurück.

Auslöser war das abrupte Ende des Immobilienbooms, zu dem das »Auslaufen« der günstigeren steuerlichen Rahmenbedingungen für den Haus- und Wohnungsbau wesentlich beitrug. Allein zwischen 2007 und 2008 sanken die Wohnbauinvestitionen um ein Drittel, und bis 2010 gingen sie fast um die Hälfte zurück (vgl. Tab. 1). Als Folge wurden »am Bau« viele Arbeitsplätze abgebaut und deutlich niedrigere Einkommen erzielt.

Verschärfend kam die Eskalation der Finanzkrise im September 2008 hinzu. Sie legte den ausländischen Investoren offen, dass in Griechenland (und anderen GIPS-Staaten) viele Kredite nicht mehr zurückgezahlt werden würden, so dass kaum noch Kapital in das Land floss. Dadurch verschlechterten sich die Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen und der privaten Haushalte drastisch.

Als Folge gingen die Anlageinvestitionen der Unternehmen, die 2008 – »unbeeindruckt« vom Platzen der Immobilienblase – noch um fast 10% gestiegen waren, 2009 um mehr als ein Viertel zurück, und auch die Haushalte konsumierten deutlich weniger (vgl. Tab. 1).

Nur der griechische Staat setzte noch bis zum Frühjahr 2010 seine sehr expansive Ausgabenpolitik fort. Dies hing nicht zuletzt mit dem Wahlkampf zusammen. Der Oppositionsführer (und spätere Ministerpräsident), Giorgios Papandreou,

hatte mit den Worten: »Es ist genug Geld da« steigende Staatsleistungen, insbesondere im Sozialbereich, versprochen (vgl. Piller 2012). Entsprechend erhöhte die Regierung die Renten 2008 und 2009 real um fast 20% und die gesamten Sozialausgaben um rund 16%.<sup>12</sup> Insgesamt stiegen die Staatsausgaben um etwa 10% (vgl. Tab. 1).

Da gleichzeitig die Staatseinnahmen 2008 nur wenig stiegen und 2009 um 6½% abnahmen, erreichten die Fehlbeträge im Haushalt schließlich 9,9% bzw. 15,7% des BIP. Entsprechend ging in den ersten beiden Jahren der Krise von der Fiskalpolitik ein stark antizyklischer Effekt aus.

### Krise nicht durch Sparpolitik verursacht, sondern durch Fiskalpolitik abgemildert

Unsere – i.S. der Kritiker der »Austeritätspolitik« – nachfrageorientierte Analyse für Griechenland zeigt, dass der starke Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab 2007 auf das Platzen der Immobilienblase und die sich anschließende Finanzkrise zurückzuführen war. Die Wirtschaftskrise wurde nicht durch eine Sparpolitik verursacht. Im Gegenteil hatte die Fiskalpolitik in der ersten Phase der Krise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gestützt und damit dazu beigetragen, die Wirtschaftskrise zu bewältigen.

Dies galt gleichermaßen für Spanien und Irland. Spanien begegnete der durch den Einbruch des Wohnungsbaus ausgelösten Rezession mit dem größten Konjunkturprogramm aller EU-Länder, das von der Unterstützung von Arbeitslosen über eine Abwrackprämie und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus bis zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen reichte. Damit konnte die spanische Regierung einen stärkeren Rückgang des BIP verhindern (vgl. Abb. 5), musste aber hohe Haushaltsdefizite in Kauf nehmen.

Irland ließ in den ersten drei Jahren des Abschwungs automatische Stabilisatoren wirken, die immerhin 2009 3% und 2010 3½% des BIP erreichten (vgl. SVR 2009, S. 43). Dies führte ebenfalls zu hohen Haushaltsdefiziten, dämpfte jedoch den Abschwung, der bereits 2010 zu Ende ging.

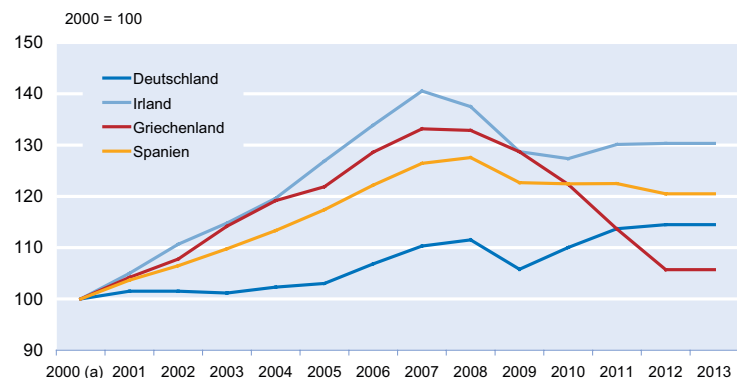
### Grenzen der Fiskalpolitik

Die Fiskalpolitik stieß in Griechenland – und den beiden anderen GIPS-Staaten – schnell an ihre Grenzen.

<sup>12</sup> Die Renten stiegen nominal um 26% und die gesamten Sozialausgaben um 23%. Dem stand ein Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) von 5½% und des Preisindex des BIP von 7% gegenüber.

Abb. 5

#### Die Entwicklung des realen BIP in Griechenland, anderen GIPS-Staaten und Deutschland, 2000 bis 2013



(a) Jahr, in dem der Eurobeitritt Griechenlands beschlossen wurde.

Quelle: Eurostat-Datenbank (ESVG 1995).

Erstens war »ein beträchtlicher Teil des Wirtschaftseinbruchs ... nicht als konjunkturelle Schwäche anzusehen« (Deutsche Bundesbank 2014, S. 51). Damit ließen sich dauerhafte Wachstumseinbußen nicht – wie von keynesianisch orientierten Ökonomen empfohlen – durch eine kurzfristige Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verhindern. Vielmehr hätte die Fiskalpolitik für einen längeren Zeitraum die zusätzliche Nachfrage, die vor allem durch den Immobilienboom und auslandsfinanzierte Kredite entstanden war, ersetzen müssen. Dabei ginge es in Griechenland um mehr als 20 Mrd. Euro jährlich, denn die Wohnbauinvestitionen waren während des Booms um etwa 18½ Mrd. Euro gestiegen, und der Konsum hatte aufgrund von zusätzlichen Verbraucherkrediten um schätzungsweise 3 bis 5 Mrd. Euro zugenommen. (Für Spanien macht der Wegfall von allein 1,8 Mio. Arbeitsplätzen in der Bauwirtschaft – von rund 20½ Mio. Arbeitsplätzen insgesamt – deutlich, welche »Herkulesaufgabe« es für den Staat gewesen wäre, den gesamten Nachfragaufschlag in der Bauwirtschaft zu kompensieren.)

Zweitens führte die Rettung heimischer Banken zu sehr hohen Belastungen der Staatshaushalte. So wurden in Griechenland bisher 48 Mrd. Euro (oder etwas 20% des BIP) für die Rekapitalisierung der Banken aufgewandt;<sup>13</sup> im dritten Hilfsprogramm sind dafür weitere 25 Mrd. Euro vorgesehen. (In Irland waren es etwa 63 Mrd. Euro bzw. 35% des BIP und in Spanien 60 Mrd. Euro bzw. 6½% des BIP.) Die Bankenkrise waren auf die zu hohe Verschuldung der Privaten, vor allem mit Hypotheken- und Verbraucherkrediten, und daraus resultierende Kreditausfälle zurückzuführen<sup>14</sup> sowie – nur in Griechenland – auf die zu hohe und stark stei-

<sup>13</sup> In den beiden ersten Hilfsprogrammen wurden Griechenland 58,2 Mrd. Euro für die Rekapitalisierung seiner Banken zur Verfügung gestellt, von denen bisher jedoch nur 48 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurden.

<sup>14</sup> Nach Angaben der Bank von Griechenland konnten Ende 2012 fast die Hälfte der Kreditkarten- und Verbraucherkredite nicht bedient werden; bei Immobilienkrediten betrug die Ausfallrate ein Fünftel (vgl. *Handelsblatt* 2013).



gende Staatsverschuldung. Dadurch sanken die Kurse von Staatsanleihen, und es kam zum Schuldenschnitt, durch den allein 28 Mrd. Euro (der 48 Mrd. Euro) für die Rekapitalisierung griechischer Banken notwendig wurden.

Drittens bestand in allen drei GIPS-Staaten Konsolidierungsbedarf, weil die Regierungen ihre Ausgaben an einem durch die Immobilienblase und zusätzlichen kreditfinanzierten Konsum »aufgeblähten« BIP orientiert hatten und dem Abschwung durch höhere Staatsausgaben begegnet waren. Allerdings war dieser Konsolidierungsbedarf in Griechenland besonders hoch, weil der griechische Staat im Aufschwung nicht – wie der irische und spanische – seine Haushaltsdefizite abgebaut und sich einen gewissen Spielraum für die Rezession geschaffen hatte, sondern im Gegenteil seine Ausgaben überproportional ausgeweitet hatte.

### Zwang zum Sparen in Griechenland

Die Folge dieser »ausufernden« fiskalische Tätigkeit des griechischen Staates war eine hohe und vor allem schnell steigende Staatsverschuldung (vgl. Smeets und Schmid 2014; Shambaugh 2012). Sie hatte 2007 schon bei 107% des (nominalen) BIP gelegen und erreichte zwei Jahre später 129½%. Als dann im Februar 2010 auch noch allgemein bekannt wurde, dass das griechische Haushaltsdefizit 2009 nicht bei 5% (wie nach Brüssel gemeldet worden war), sondern bei über 12% des BIP liegen würde<sup>15</sup>, waren ausländische und griechische Anleger nicht mehr bereit, dem griechischen Staat Kredite ohne hohe Risikoaufschläge zu geben. Die Zinsen für griechische Staatsanleihen stiegen auf über 25%. Schließlich beantragte Griechenland am 23. April 2010 offiziell Finanzhilfe.

Hätten die anderen Eurostaaten und der IWF Griechenland keine Finanzhilfe gewährt, so wäre das Land zu einer extremen Sparpolitik gezwungen gewesen: Bei einem Finanzbedarf von etwa 20 bis 25% des BIP hätte das griechische Haushaltsdefizit »mit einem Schlag« genau um diesen Betrag reduziert werden müssen (vgl. Blanchard 2015). Selbst bei Nichtleistung von Zins- und Tilgungszahlungen (und damit einem Staatsbankrott) hätte Griechenland sein Defizit noch um mehr als 10% des BIP abbauen müssen (ebenda).

Anfang Mai 2010 einigte sich Griechenland mit der Troika auf ein Hilfsprogramm von 110 Mrd. Euro. Im Februar 2012 erhielt Griechenland ein zweites Hilfsprogramm über 130 Mrd. Euro und im März 2012 erfolgte ein Schuldenschnitt, der die griechische Staatsverschuldung um 107 Mrd.

<sup>15</sup> Die kritische Haushaltslage Griechenlands wurde im Februar 2010 aufgrund des viel beachteten Artikels »Wall St. Helped Mask Debt Fueling Europe's Crisis« in der New York Times (2010) allgemein bekannt. Bereits im Oktober 2009 hatte der neugewählte griechische Finanzminister auf ein Haushaltsdefizit für 2009 von über 12% des BIP hingewiesen. Später stellte sich heraus, dass das Haushaltsdefizit 2009 15,7% des BIP betrug.

Euro reduzierte.<sup>16</sup> Gleichzeitig verpflichtete sich Griechenland zu einem makroökonomischen Anpassungsprogramm, das zahlreiche Maßnahmen zur Konsolidierung seines Haushalts beinhaltet.

Wie viel hat Griechenland tatsächlich gespart und inwieweit hat das zu einem weiteren Rückgang seiner Wirtschaftsleistung beigetragen? 2010 führte Griechenland seine Ausgaben zunächst ziemlich genau auf das Niveau auf dem Höhepunkt des Booms 2007 zurück (vgl. Tab. 1), d.h., es fiel nur der expansive Impuls durch die antizyklische Fiskalpolitik 2008 und 2009 weg.

Bis 2012 senkte die griechische Regierung die Staatsausgaben um weitere 10%, bevor sie 2013 die Ausgaben wieder leicht erhöhte. Damit gelang Griechenland – im Vergleich zu anderen Euroländern – ein relativ hoher Konsolidierungsbeitrag (vgl. Deutsche Bundesbank 2014). Auf der anderen Seite war damit ein Ausfall an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage verbunden, der ab 2011 zum weiteren Rückgang des BIP beigetragen hat: Zwischen 2010 und 2013 sank die griechische Wirtschaftsleistung weiter um durchschnittlich 5½% pro Jahr und fiel schließlich auf das Niveau von 2001, dem Jahr des Eurobeitritts (vgl. Abb. 5).

### ... und auch in Spanien und Irland

Auch die irische und die spanische Regierung sahen sich zum Sparen gezwungen, vor allem aufgrund der sehr hohen Zahlungen für die Bankenrettung. Zusätzlich hatten beide Regierungen – trotz antizyklischer Fiskalpolitik – ihre Ausgaben zwischen 2001 und 2009 stark ausgeweitet.<sup>17</sup>

Entsprechend kürzte die irische Regierung ab 2010 ihre Ausgaben rigoros, u.a. wurden die Gehälter der Staatsbediensteten um bis zu 20% reduziert und das Kindergeld wurde gesenkt (vgl. Jungclaussen 2010). Aufgrund des mit IWF und EU vereinbarten makroökonomischen Anpassungsprogramms folgten ab 2012 weitere Konsolidierungsmaßnahmen, bevor Irland Ende 2013 den Euro-Rettungsschirm wieder verlassen konnte.

Auch die spanische Regierung beschloss ab 2010 mehrere Sparprogramme, die neben Stellenstreichungen und Einkommenskürzungen im Öffentlichen Dienst, die Reduzierung staatlicher Investitionen, die Verschiebung der Rentenerhö-

<sup>16</sup> Nach Berechnungen der EU-Kommission flossen bis zum April 2012 380 Mrd. Euro internationale Hilfen an Griechenland. Sinn (2015) kommt auf öffentliche Kredite in Höhe von 325 Mrd. Euro. (Er berücksichtigt u.a., dass nicht alle genehmigten Hilfszahlungen für Griechenland auch bereitgestellt wurden, und bezieht weitere Verbindlichkeiten der griechischen Zentralbank gegenüber dem Eurosystem ein.)

<sup>17</sup> Beispielsweise war der Anteil der vom Staat zu leistenden Arbeitsentgelte zwischen 2001 und 2009 in Spanien um knapp 2 Prozentpunkte auf 12% des (nominalen) BIP gestiegen und in Irland um gut 4 Prozentpunkte auf fast 13% des BIP (SVR, 2015).

hung und den Wegfall der Geburtsprämie umfasste (vgl. SVR 2010, S. 88). (Nur) 2013 sah Spanien sich aufgrund des Finanzhilfeprogramms des EMS zur Sparpolitik »gezwungen«, um sein Haushaltsdefizite weiterhin – entsprechend den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – abzubauen zu können.

Allerdings führte diese die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfende Sparpolitik nicht bzw. nur zu einem geringen Rückgang der Wirtschaftsleistung: In Irland stieg das BIP 2011 um 2%, stagnierte 2012 und 2013 und wuchs 2014 bereits um mehr als 4% (vgl. Abb. 5).<sup>18</sup> In Spanien kam es nach einer Stagnation 2012 und 2013 noch einmal zu einem Rückgang des BIP (um – 1½% bzw. – 1%), dem 2014 wieder ein Wachstum von 1½% folgte.

Dem kann man entgegen halten, dass Griechenland sein strukturelles Defizit bei Weitem am stärksten abgebaut hat.<sup>19</sup> Dabei sollte man allerdings nicht außer Acht lassen, dass »die vorangegangene Verschlechterung und Schiefelage [bei Griechenland] auch besonders gravierend« war (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 44): Der Staat hatte seine Ausgaben sich nicht nur an dem durch den kreditfinanzierten Immobilien- und Konsumboom »aufgeblähtem« BIP orientiert, sondern darüber hinaus in der Phase sehr hohen Wachstums seinen Anteil am BIP noch kräftig ausgeweitet.

Schließlich spielten die Exporte eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Wirtschaftsleistung. Sie waren nach der Finanzkrise zunächst in allen drei GIPS-Staaten stark zurückgegangen. In Irland und Spanien stiegen sie anschließend schnell wieder, so dass 2013 die (reale) Exportnachfrage deutlich über dem Vorkrisen-Niveau von 2007 lag (in Irland um 8½% und in Spanien um 14½%). In Griechenland haben sich dagegen die Exporte nicht wieder erholt und lagen 2013 immer noch um 14½% unter dem Niveau von 2007.

Dies weist auf die Bedeutung der preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft (vgl. SVR 2015; Sinn 2014a) sowie auf das Fehlen eines marktfähigen Kapitalstocks in Griechenland (vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2015) hin. Gleichzeitig wird damit deutlich, dass eine rein nachfrageorientierten Analyse – i.S. der Kritiker der Austeritätspolitik – ihre Grenzen hat.

<sup>18</sup> Die Zahlen für 2014 sind aufgrund der Umstellung auf ESVG 2010 nur bedingt mit den anderen Jahren vergleichbar (und wurden daher nicht in Abb. 5 berücksichtigt).

<sup>19</sup> Nach Berechnungen der EU-Kommission hat Griechenland seinen strukturellen Saldo (in Relation zum Produktionspotenzial) 2011 bis 2013 um etwa 11 Prozentpunkte reduziert (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 45). Ein Teil dieser Verbesserung resultierte allerdings aus sinkenden Zinsausgaben aufgrund der subventionierten Hilfskredite und der Schuldenrestrukturierung für private Gläubiger 2012. Demgegenüber haben Spanien und Irland, deren strukturelle Defizite allerdings in der Ausgangssituation wesentlich geringer waren, den strukturellen Saldo 2011 bis 2013 nur um etwa 3 bzw. 2 Prozentpunkte reduziert (ebenda).

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zur Bedeutung der Sparpolitik

Die Sparpolitik hat die Krise in Griechenland nicht verursacht, sondern der Einbruch der griechischen Wirtschaftsleistung wurde durch das Ende eines (auslands-)kreditfinanzierten Immobilienbooms ausgelöst. Dieser Boom erreichte später seinen Höhepunkt und endete abrupter als in den anderen GIPS-Staaten. So sanken die Wohnbauinvestitionen allein zwischen 2007 und 2010 auf die Hälfte.

Verstärkt wurde die Wirtschaftskrise durch die Finanzkrise, die ausländischen Investoren vor Augen führte, dass viele der von griechischen Banken gewährten Kredite nicht zurückgezahlt werden würden, und die Kapitalzuflüsse versiegen ließ. Als Folge konnten viele Unternehmen ihre Investitionen und viele Haushalte ihren zusätzlichen Konsum nicht mehr durch zinsgünstige Kredite finanzieren, und die Investitionen und der private Konsum brachen 2009 bzw. 2010/11 ein.

Eine expansive Fiskalpolitik hat die Krise in Griechenland zunächst abgemildert: Nach dem Boomjahr 2007 erhöhte der griechische Staat seine Ausgaben 2008 und 2009 real um weitere 10% und nahm dafür Haushaltsdefizite von 9,9% bzw. 15,7% des BIP in Kauf. (In den anderen GIPS-Staaten und auch in Deutschland und den Vereinigten Staaten wurde gleichermaßen eine antizyklische Fiskalpolitik betrieben, die die Folgen der Finanzkrise abmilderte.)

Finanzhilfen der anderen Eurostaaten und des IWF verhinderten 2010, dass Griechenland zu einer extremen Sparpolitik gezwungen wurde: Bei einem Finanzbedarf von etwa 20-25% des BIP hätte das griechische Haushaltsdefizit »mit einem Schlag« um diesen Betrag reduziert werden müssen. Selbst bei Nichtleistung von Zins- und Tilgungszahlungen (und damit einem Staatsbankrott) hätte Griechenland sein Defizit noch um mehr als 10% des BIP abbauen müssen (Blanchard, 2015). Stattdessen musste der griechische Staat nur seine Ausgaben auf den hohen Stand des Boomjahres 2007 zurückführen (wie dies andere Staaten mit Konjunkturprogrammen gleichermaßen taten). Damit ging immer noch ein Haushaltsdefizit von 11,0% des BIP einher.

Eine Sparpolitik betrieb der griechische Staat erst ab 2011: Er reduzierte seine (realen) Ausgaben innerhalb von zwei Jahren um fast 11% (im Vergleich zum Höhepunkt des Booms). Diese Konsolidierung ging zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und trug dazu bei, dass das griechische BIP 2011 und 2012 um weitere 13½% sank und damit in etwa wieder auf das Niveau von 2001, dem Jahr des Eurobeitritts Griechenlands, zurückfiel.

Entscheidend für den starken Einbruch der Wirtschaftsleistung Griechenlands war allerdings nicht die Fiskalpolitik,

sondern die *Entwicklung der anderen Nachfragekomponenten*. So waren bereits bis 2010 – und damit vor dem Beginn der Sparpolitik – die Investitionen um 22 Mrd. Euro, der Private Konsum um 12 Mrd. Euro und die Exporte um 5½ Mrd. Euro gesunken (vgl. Tab. 1).

Der Staat konnte und kann nicht auf Dauer eine hohe gesamtwirtschaftliche Nachfrage aufrechterhalten, die vor allem auf hohe Kapitalzuflüsse aus anderen Eurostaaten – und kaum auf technische Neuerungen und einen Ausbau des Kapitalstocks – zurückzuführen ist: »Ein höheres Wirtschaftswachstum [dürfte] allein mit nachfragestützenden Maßnahmen [...] kaum zu erreichen sein« (SVR 2015, S. 23). Vielmehr bedarf es struktureller Reformen, die die preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft verbessern und zum Aufbau eines marktfähigen Kapitalstocks beitragen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir die *Sparpolitik als zweitrangig für den Einbruch der Wirtschaftsleistung in Griechenland* an.

## Literatur

- Bitros, G.C. und A.D. Karayiannis (2013), *Creative Crisis in Democracy and Economy*, Springer, Berlin.
- Blanchard, O. (2015), »Past Critiques and the Path Forward«, *IMF direct*, 9. Juli, verfügbar unter: <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/07/09/greece-past-critiques-and-the-path-forward/?hootPostID=8299b6670cea64b9daad8b21e9a85fe7>.
- Busch, K. (2014), »Contra: Warum Sparen falsch ist, Blog der Bundeszentrale für politische Bildung zur Europawahl 2014 ›Pro und Contra: Austeritätspolitik‹«, 10. April, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/dialog/europa-wahlblog-2014/182610/pro-unvermeidbare-anpassung>.
- Deutsche Bundesbank (2014), »Staatsfinanzen: Konsolidierung nach Vertrauenskrise«, *Monatsbericht*, Januar, 41–56.
- Erber, G. (2011), »Verbriefungen sind tot – lang leben Verbriefungen?«, *DIW-Wochenbericht* (35), 3–11.
- Handelsblatt* (2013), »Die Last der faulen Kredite«, 27. Mai, verfügbar unter: <http://www.genios.de/presse-archiv/quelle/HB/0/1/handelsblatt.html>.
- Illing, G. (1991), *Neue Keynesianische Makroökonomie*, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 56, Mohr, Tübingen.
- Jungclaussen, J. F. (2010), »Irland – Arme Grüne Insel. Die Pleite wurde knapp vermieden, und die Iren akzeptieren demütig ihren Abstieg«, *ZEIT-online*, 16. Oktober, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2010/42/Irland-Finanzkrise>.
- Krugman, P. (2015a), »Austerity and the Greek Depression«, *The New York Times*, 10. Juli, verfügbar unter: [http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/10/austerity-and-the-greek-depression/?\\_r=0](http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/10/austerity-and-the-greek-depression/?_r=0).
- Krugman, P. (2015b), »The Austerity Delusion – The Case for Austerity. Why Does Britain still Believe It?«, *The Guardian*, 29. April, verfügbar unter: <http://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2015), »Ursachen der Krise in Griechenland«, 7. Januar, verfügbar unter: [http://www.lpb-bw.de/ursachen\\_krise\\_griechenland.html](http://www.lpb-bw.de/ursachen_krise_griechenland.html).
- Neubäumer, R. (2008), »Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise – eine ökonomische Analyse«, *Wirtschaftsdienst* 88(11), 732–740.
- Neubäumer, R. (2011), »Keine Staatsschuldenkrise, sondern Folge der Finanzkrise«, *Wirtschaftsdienst* 91(12), 827–833.
- New York Times* (2010), »Wall St. Helped Mask Debt Fueling Europe's Crisis«, 14. Februar, verfügbar unter: <http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?pagewanted=all>.
- Piller, T. (2012), »Griechenland: Athen braucht Wachstumswillen«, *FAZ.net*, 2. Mai, verfügbar unter: <http://www.faz.net/griechenland-athen-braucht-wachstumswillen-11736481.html>.
- Rothschild, K.W. (1981), *Einführung in die Ungleichgewichtstheorie*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York.
- Sesselmeier, W. und R. Neubäumer (2004), »Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene – Eine ökonomische Analyse vor dem Hintergrund hoher und divergierender Arbeitslosigkeit in Europa«, in: W. Schäfer und A. Belke (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 300, Duncker und Humblot, Berlin, 123–147.
- Shambaugh, J.C. (2012), »The Euro's Three Crises«, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 157–211.
- Sinn, H.-W. (2014a), »Austerity, Growth and Inflation: Remarks on the Eurozone's Unresolved Competitiveness Problem«, *The World Economy* 37(1), 1–13.
- Sinn, H.-W. (2014b), *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*, Oxford University Press, Oxford.
- Sinn, H.-W. (2015), *Die griechische Tragödie*, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 29. Mai.
- Smeets, H.-D. und A. Schmid (2014), »Europäische Staatsschuldenkrise, Lender of last resort und Bankenunion«, *ORDO, Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 65, 47–73.
- Stiglitz, J. (2015), »It's immoral not to give people – and nations – a fresh start«, zitiert nach *Project Syndicate*, 3. Februar, verfügbar unter: <http://www.marketwatch.com/story/stiglitz-says-greece-didnt-fail-austerity-failed-2015-02-03?page=2>.
- Summers, L. (2012), »Growth not Austerity is Best Remedy for Europe«, *Financial Times*, 29. April, verfügbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/dbb65da8-9062-11e1-8adc-00144feab49a.html#axzz3iofswRRB>.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Jahresgutachten 2010/11*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Jahresgutachten 2011/12*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), *Sondergutachten Juli 2015: Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Thielemann, U. (2015), Gespräch mit Gerd Breker im Deutschlandfunk, 8. Juli, verfügbar unter: [http://www.deutschlandfunk.de/griechenland-austeritaetspolitik-ist-gescheitert.694.de.html?dram:article\\_id=324851](http://www.deutschlandfunk.de/griechenland-austeritaetspolitik-ist-gescheitert.694.de.html?dram:article_id=324851).
- Triantafyllopoulos N. und T. Kandyła (2010), »Buyers' Behaviour and the Housing Bubble in Greece«, European Real Estate Society Conference 2010, 23. bis 26. Juni, verfügbar unter: [www.propertyfinance.it/sitoeres/contents/papers/id36.pdf](http://www.propertyfinance.it/sitoeres/contents/papers/id36.pdf).
- Vlachantoni, A. (2005), »Greek Pension Reform and the Change ›from within‹«, Paper beim 2nd LSE PhD Symposium on Modern Greece: Current Social Research on Greece, 10. Juni, verfügbar unter: [http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd\\_Symposium/Athina\\_Vlachantoni\\_paper.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Athina_Vlachantoni_paper.pdf).

Wishard, I. (2014), »EU muss Sparkurs überdenken fordern Politiker nach Europawahl«, 27. Mai, verfügbar unter: <http://www.welt.de/newsticker/bloomberg/article128450474/EU-muss-Sparkurs-ueberdenken-fordern-Politiker-nach-Europawahl.html>.

Wittelsbürger, H. und Chr. Allekotte (2000), »Vier Jahre Regierung Aznar – eine Erfolgsgeschichte in sozialer Marktwirtschaft«, KAS-AI 5/00, 31–44, verfügbar unter: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_1706-544-1-30.pdf?040415174706](http://www.kas.de/wf/doc/kas_1706-544-1-30.pdf?040415174706).

# Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung

Wolfgang Auer, Natalia Danzer und Anita Fichtl

**Starten Berufsanfänger in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis kann dies weitreichende Folgen haben: Unsichere ökonomische Verhältnisse erschweren die weitere Lebens- und Familienplanung. Analysen mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) der Jahre 1996 bis 2012 zeigen einen negativen Zusammenhang zwischen befristeter Beschäftigung und dem Familiengründungsverhalten. Frauen, die mit einem befristeten Vertrag ihr Berufsleben beginnen, neigen dazu, die Geburt ihres ersten Kindes aufzuschieben. Dadurch bekommen diese Frauen in den ersten zehn Jahren nach ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt insgesamt weniger Kinder als Frauen, die mit einem unbefristeten Vertrag in ihr Arbeitsleben starten. Dieses Muster ist besonders bei Frauen mit mittlerem beruflichen Qualifikationsgrad ausgeprägt. Ist hingegen nur der Mann von befristeter Beschäftigung betroffen, hat dies keinen Einfluss auf die Familienplanung von Paaren. Erklären lassen sich die Ergebnisse unter anderem dadurch, dass Berufsanfänger mit befristeten Verträgen über Jahre hinweg einer höheren Wahrscheinlichkeit unterliegen, in ökonomisch unsicheren (Arbeits-)Verhältnissen gefangen zu bleiben (negative Pfadabhängigkeit). Dies erschwert die Familiengründung.<sup>1</sup>**

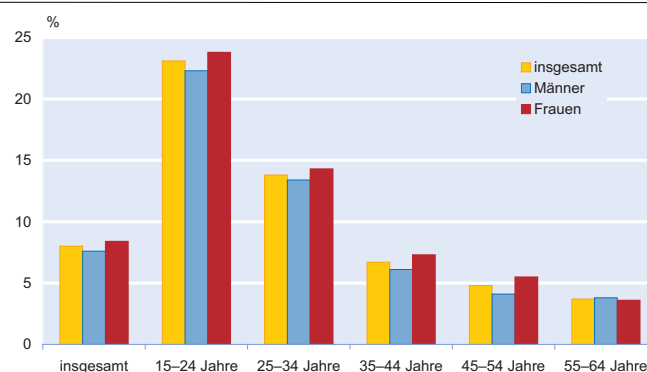
## Befristete Beschäftigung in Deutschland

2,6 Millionen der insgesamt 32,4 Millionen abhängig Beschäftigten<sup>2</sup> in Deutschland hatten nach Auswertungen des Mikrozensus im Jahr 2013 einen befristeten Arbeitsvertrag. Dies entspricht einem Anteil von 8%. Überproportional viele zeitlich begrenzte Arbeitsverträge werden an Berufseinsteiger und jüngere Arbeitsmarktteilnehmer vergeben: 23% der 15- bis 24-Jährigen sind davon betroffen. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen ist jeder siebte Arbeitsvertrag (13,8%) zeitlich begrenzt – das entspricht knapp 1 Million Beschäftigten. Frauen sind mit 14,3% stärker betroffen als Männer mit 13,4%. Ab Mitte 30 nimmt der Befristungsanteil deutlich ab (vgl. Abb. 1). Als Massenphänomen entpuppen sich befristete Beschäftigungsverhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt, wenn man die Verbreitung bei Neueinstellungen betrachtet. Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen: Im ersten Halbjahr 2012 waren 44% der Neueinstellungen befristet. Dieser Wert liegt seit 2004 stetig über 40% und erreichte im Krisenjahr 2009 einen Höhepunkt mit 47% (vgl.

IAB 2013). Besonders häufig wird in der Branche Erziehung und Unterricht (76%) und in der öffentlichen Verwaltung (60%) befristet eingestellt. In diesen Branchen sind Frauen besonders stark vertreten. Im Baugewerbe finden mit 20% der Neueinstellungen die wenigsten Befristungen statt (vgl. IAB 2013). Insgesamt zeigt sich, dass vor allem junge Frauen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen zu Beginn ihres Karrierestarts zu kämpfen haben. Damit fällt die erhöhte Beschäftigungs- und Einkommensunsicherheit in den ersten Jahren des Berufslebens für viele Frauen in den Lebensabschnitt, in dem sie auch über eine Familiengründung nachdenken.

Abb. 1

Befristet Beschäftigte nach Geschlecht und Altersklassen im Jahr 2013



Anmerkungen: Anteil befristet Beschäftigter an allen abhängig beschäftigten Kernerwerbstätigen definiert nach Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Schule, Bildung, Ausbildung oder in einem Wehr-, Zivil- oder Freiwilligendienst sind. Berechnungen nach Mikrozensus.

Quelle: Deutscher Bundestag (2015).

<sup>1</sup> Der vorliegende Artikel basiert auf: Auer und Danzer (2014).

<sup>2</sup> Abhängig beschäftigte Kernerwerbstätige definiert nach Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Schule, Bildung, Ausbildung oder in einem Wehr-, Zivil- oder Freiwilligendienst sind.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse stellen eine Form atypischer Beschäftigung dar. Zu atypischer Beschäftigung werden im Allgemeinen alle Beschäftigungsarten gezählt, die vom klassischen Normalarbeitsverhältnis – unbefristet und in Vollzeit – abweichen. Dazu gehören neben den befristeten Beschäftigungsverhältnissen auch Teilzeitbeschäftigungen, geringfügige Beschäftigungsformen (Mini- und Midjobs), sowie Arbeitsverhältnisse in Leih- und Zeitarbeit. Die Möglichkeit, Arbeitsverträge zu befristen, besteht schon seit 1985 mit der Einführung des Beschäftigungsförderungsgesetzes<sup>3</sup> und ist seitdem zunehmend dereguliert worden. Aktuelle rechtliche Grundlage ist das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG).<sup>4</sup> Hauptmerkmal einer befristeten Beschäftigung ist die Tatsache, dass der Arbeitsvertrag zeitlich begrenzt ist und zu einem vereinbarten Termin endet, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Das Gesetz erlaubt Befristungen mit und ohne sachlichen Grund. Letztere sind nur bei Neueinstellungen und in der Regel bis zu einer Höchstdauer von insgesamt zwei Jahren erlaubt, in denen der Vertrag maximal dreimal verlängert werden darf.<sup>5</sup> Mit sachlichem Grund können befristete Verträge beliebig oft verlängert werden. Für Mitarbeiter in der Wissenschaft gilt ein eigenes Gesetz, das die Befristung von Arbeitsverträgen regelt.<sup>6</sup>

### Brücke oder Hürde in den Arbeitsmarkt?

Befürworter sehen in befristeter Beschäftigung ein Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Der deutsche Arbeitsmarkt galt lange Zeit als zu verkrustet und unflexibel. Mit dem Instrument der Befristung können Arbeitgeber flexibel wechselnden Personalbedarf infolge konjunktureller Schwankungen ausgleichen, zeitlich begrenzten Ersatzbedarf decken oder die Eignung eines Stelleninhabers über einen längeren Zeitraum als der gesetzlichen Probezeit prüfen. Befürworter heben vor allem die Brückenfunktion befristeter Beschäftigungsverhältnisse hervor. In befristeter Beschäftigung wird eine gute Möglichkeit gesehen, den Sprung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu schaffen. Laut IAB-Daten (2013) lag die Übernahmequote von zunächst befristet angestellten Arbeitnehmern in einem Unternehmen in eine sich daran anschließende unbefristete Beschäftigung im Jahr 2012 durchschnittlich bei 39%.<sup>7</sup> Auch wird Befris-

tungen bisweilen eine beschäftigungsfördernde Wirkung zugeschrieben. Dies geschieht dann, wenn Arbeitgeber befristete Stellen schaffen, und das nicht tun würden, wenn es nur die Möglichkeit gäbe, unbefristete Stellen zu schaffen.<sup>8</sup>

Kritiker befristeter Beschäftigungsverhältnisse argumentieren mit möglichen negativen Folgen für den weiteren Arbeitsmarkterfolg. Ungünstige Arbeitsmarktbedingungen und Rezessionen zu Beginn des Berufslebens können nachhaltig negative Langzeitfolgen für das weitere Erwerbsleben und -einkommen nach sich ziehen, wie Oreopoulos, von Wachter und Heisz (2012) zeigen. Im Fall von befristeter Beschäftigung kann eine ähnliche negative Pfadabhängigkeit entstehen: Berufseinsteiger mit einem befristeten Vertrag haben auf dem Arbeitsmarkt schlechtere Karrierechancen als ihre Kollegen mit unbefristeten Verträgen. Wiederholte Phasen in befristeter Beschäftigung können negative Signalwirkungen auf andere potentielle Arbeitgeber ausstrahlen, zu geringeren Chancen einer Einkommenssteigerung und zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit künftiger Arbeitslosigkeit führen. Diese negativen Folgen sind in einigen Forschungsarbeiten mit internationalen Daten bereits nachgewiesen worden (vgl. Hagen 2002; Booth, Francesconi und Frank 2002; Pavlopoulos 2009; Bruno, Caroleo und Dessy 2012).

### Forschungslage: Ökonomische Unsicherheit und Familie

Negative Folgen befristeter Beschäftigung sind auch auf Lebensbereiche außerhalb des Berufslebens denkbar. Befristete Arbeitsverträge sind mit erheblichen ökonomischen Unsicherheiten verbunden und erschweren die Lebensplanung – etwa bei dem Erwerb von Eigentum oder der Familiengründung. Der Zusammenhang von ökonomischer Unsicherheit und Fertilität ist vor allem unter dem Aspekt der Arbeitslosigkeit untersucht worden. Generell legen empirische Untersuchungen die Vermutung nahe, dass makroökonomische Bedingungen und Fertilitätsraten prozyklisch zusammenhängen: Höhere Arbeitslosenraten gehen mit niedrigeren Geburtenzahlen einher und vice versa (vgl. Adsera 2005; Adsera und Menendez 2011; Goldstein et al. 2013). Inwieweit individuelle Arbeitslosigkeit die Familiengründung erschwert, ist noch nicht eindeutig geklärt (vgl. Del Bono, Weber und Winter-Ebmer 2012; Kreyenfeld 2010). Bhaumik und Nugent (2011) sowie Hofmann und Hohmeyer (2013) finden für Deutschland, dass die subjektiv wahrgenommene ökonomische Unsicherheit zu einem Rückgang der eigenen Fertilität führt; Kreyenfeld (2010) bestätigt diesen Befund für die Gruppe hochqualifizierter Frauen.

<sup>3</sup> Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) vom 26. April 1985 (BGBl. I 710): Arbeitsverträge durften einmalig ohne sachlichen Grund bis zu 18 Monaten befristet werden; mehrmalige Reformierung; wurde durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz am 1. Januar 2001 abgelöst.

<sup>4</sup> Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.

<sup>5</sup> Arbeitsverträge älterer Arbeitnehmer, die vorher mindestens vier Monate beschäftigungslos waren, dürfen bis zu fünf Jahre sachgrundlos befristet werden.

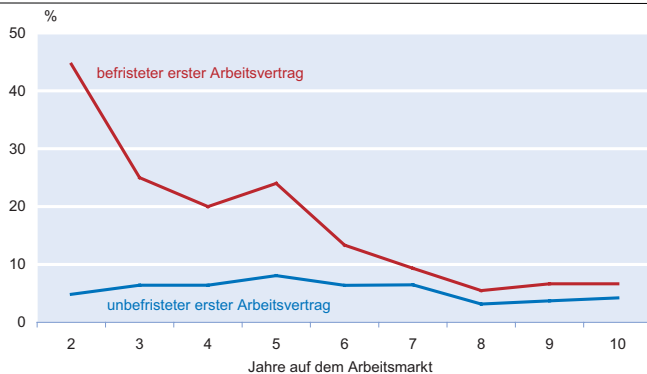
<sup>6</sup> Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506).

<sup>7</sup> Im IAB-Betriebspanel werden nur Übernahmen im selben Betrieb erfasst. Übernahmequote: Die Anzahl der Übernahmen wird ins Verhältnis zur Summe aus allen Übernahmen, Verlängerungen und Abgängen gesetzt.

Die Übernahmequoten beziehen sich demnach nicht auf die Anzahl aller bestehenden befristeten Verträge in Deutschland, sondern auf die befristeten Verträge, die im ersten Halbjahr 2012 in unbefristete Verträge umgewandelt, verlängert oder beendet wurden.

<sup>8</sup> Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts vom 30. Juli 2012.

Abb. 2

**Pfadabhängigkeit: Anteil der Frauen in befristeter Beschäftigung zu Beginn des Berufslebens je nach Vertragstyp**


Anmerkung: Die Stichprobe für diese Graphik umfasst Frauen ohne Migrationshintergrund und ohne Kinder, damit Feedback-Effekte von Mutterschaft auf die Art des Arbeitsvertrages ausgeschlossen werden können.

Quelle: SOEP 1996–2009; Berechnungen des ifo Instituts.

Inwieweit ökonomische Unsicherheit in Form von befristeten Arbeitsverträgen und das Fertilitätsverhalten zusammenhängen, ist für Deutschland weitgehend ungeklärt. Die Forschungsergebnisse dazu sind rar und uneindeutig. Während Gebel und Giesecke (2009) keinen Zusammenhang zwischen befristeter Beschäftigung und Fertilitätsentscheidungen junger Paare finden, besteht laut Schmitt (2012) ein negativer Zusammenhang nur bei Frauen. Befinden sich junge Männer in einer unsicheren ökonomischen Lage, unter anderem hervorgerufen durch Teilzeitbeschäftigung oder Befristung, führt dies nach Tölke und Diewald (2003) zu einem Aufschub der ersten Geburt. Kind und Kleibrink (2013) finden genau dieses Phänomen wiederum nur bei jungen Frauen. Die Evidenz aus internationalen Studien hingegen belegt etwas klarer, dass junge Paare, die von ökonomischer Unsicherheit betroffen sind, sowohl hinsichtlich Fertilität als auch Eheschließungen eher zögern als Paare in ökonomisch sicheren Verhältnissen (vgl. Ahn und Mira 2001; De la Rica und Iza 2005; Sutela 2012).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass negative Folgen befristeter Beschäftigungsverhältnisse auf das Familiengründungsverhalten junger Frauen und Männer zu erwarten sind. Allerdings liegen keine Forschungsarbeiten vor, die diesen Zusammenhang und die Wirkungsrichtung eindeutig kausal identifiziert haben. Auch sind weder die Probleme aufgrund einer möglichen Selektion in befristete Beschäftigungsverhältnisse explizit erforscht, noch wird die mögliche negative Pfadabhängigkeit von befristeter Beschäftigung zu Beginn des Berufslebens ausreichend berücksichtigt.

### Unsichere ökonomische Lage durch befristete Beschäftigung

Unsere deskriptiven Auswertungen verschiedener subjektiver und objektiver Maße anhand von Daten aus dem So-

zio-ökonomischen Panel (SOEP)<sup>9</sup> und dem Beziehungs- und Familienpanel (Pairfam)<sup>10</sup> untermauern die Hypothese, dass befristete Beschäftigung zu ökonomischer Unsicherheit und einer negativen Pfadabhängigkeit führt. Beschäftigte in einem befristeten Arbeitsverhältnis schätzen ihre ökonomische Lage unsicherer ein als Beschäftigte in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis: Während 47,1% der unbefristet Beschäftigten sich überhaupt keine Sorgen um ihren Arbeitsplatz machen, trifft dies nur bei 28,1% der befristet Beschäftigten zu. Fast ebenso viele (27,3%) der Arbeitnehmer mit befristetem Vertrag sind über ihre ökonomische Situation besorgt. Diese Sorge treibt nur 17,8% der unbefristet Beschäftigten um. Die Analyse objektiver Maße ökonomischer

Unsicherheit wie etwa Einkommensschwankungen (Einkommensvolatilität), künftiges Arbeitslosigkeitsrisiko und Gehaltsentwicklung zeichnet ein ähnliches Ergebnisbild. Befristet Beschäftigte verdienen in der Regel weniger als unbefristet Beschäftigte, außerdem unterliegen sie größeren Einkommensschwankungen und damit höherer Einkommensunsicherheit. Wer das Berufsleben mit einem befristeten Vertrag beginnt, ist selbst nach zehn Jahren noch einem höherem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt als Beschäftigte, die mit einem unbefristeten Vertrag starten.

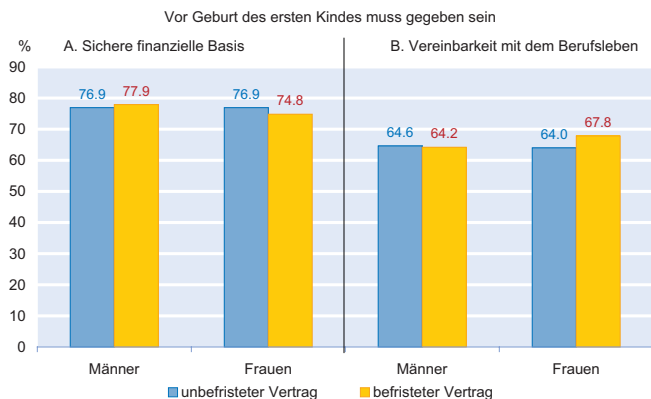
Wer das Berufsleben mit einem befristeten Vertrag beginnt, ist zudem gerade in den ersten Berufsjahren häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen zu finden, als Personen, die mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag starten. Diese negative Pfadabhängigkeit ist in Abbildung 2 für Frauen dargestellt. Frauen mit anfänglichen befristeten Arbeitsverträgen unterliegen auch in den Folgejahren einem erhöhten Risiko, in befristeten Beschäftigungsverhältnissen zu verharren. Erst nach ca. sechs bis sieben Jahren am Arbeitsmarkt gleichen sich die beiden Verläufe in etwa an, und alle Frauen haben in etwa das gleiche, sehr geringe Risiko, befristet angestellt zu sein. In dieser Zeitspanne – die oft mit der Familiengründungsphase zusammenfällt – erleben junge Frauen mit zeitlich befristetem ersten Vertrag ein höheres Maß an ökonomischer Unsicherheit.

### Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Welche Rolle spielt die ökonomische Lage für die Familiengründung? Unsere deskriptiven Ergebnisse zeichnen ein

<sup>9</sup> Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung von deutschen Haushalten. Mittlerweile umfasst das SOEP Befragungsergebnisse zu über 20 000 Einzelpersonen in 12 000 Haushalten (vgl. Wagner, Frick und Schupp 2007).

<sup>10</sup> Für weitere Informationen zur Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics (Pairfam) vgl. Huinink et al. (2011).

**Abb. 3****Voraussetzungen für Familiengründung**

Anmerkung: Kinderlose Frauen und Männer, 24–29 Jahre.

Quelle: Pairfam 2009; Berechnungen des ifo Instituts.

eindeutiges Bild. In Abbildung 3 kann die Wichtigkeit ökonomischer und finanzieller Stabilität als Voraussetzung für eine Familiengründung abgelesen werden – und zwar sowohl für befristet als auch für unbefristet Beschäftigte. Rund zwei Drittel der befristet beschäftigten Frauen und Männer stufen eine sichere finanzielle Basis als wichtige Voraussetzung für die Familiengründung ein. Das gleiche Bild ergibt sich bei den unbefristet Beschäftigten. Der Wunsch nach einem sicheren finanziellen Grundfundament, auf dem die Familiengründung erfolgen soll, ist also in beiden Gruppen fast identisch (vgl. Abb. 3, Panel A). Die Ergebnisse aus Panel B weisen auf die in beiden Gruppen ebenfalls ähnlich häufig geäußerte Voraussetzung hin, zuerst eine gute berufliche (Ausgangs-)Basis zu erreichen, bevor das erste Kind zur Welt kommen soll. Diese deskriptiven Befunde aus Abbildung 3 untermauern die Argumentationslinie, dass zwischen beiden Gruppen an Beschäftigten keine systematischen Unterschiede in den Präferenzen hinsichtlich der Bedeutung von finanzieller Sicherheit oder Stabilität für die Familiengründung existieren.

Befragt nach der tatsächlichen Lebens- und Berufssituation divergieren die Antworten zwischen der Gruppe mit befristeten Verträgen und der mit unbefristeten Verträgen hingegen stark. Rund 60% der Männer und Frauen mit gewöhnlichem Arbeitsverhältnis schätzen ihre aktuelle finanzielle Lage als gut genug dafür ein, eine Familie zu gründen. Der Anteil an Männern und Frauen mit befristetem Vertrag liegt hingegen um 11 bzw. 20 Prozentpunkte niedriger (vgl. Abb. 4 Panel A). Ihre aktuelle Berufstätigkeit sehen nur 51,3% der befristet beschäftigten Männer und 44,1% der befristet beschäftigten Frauen als gut vereinbar mit einer Elternschaft. Bei Personen mit unbefristeten Verträgen lie-

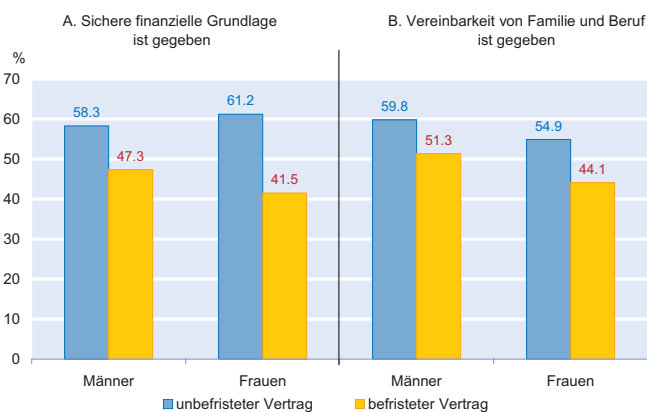
gen diese Werte substantiell höher (vgl. Abb. 4 Panel B).

### Forschungsfrage, Daten und empirische Vorgehensweise

Die bisherigen deskriptiven Ergebnisse deuten darauf hin, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse mit ökonomischer Unsicherheit einhergehen und dass diese ökonomische Unsicherheit junge Paare zögern lässt, eine Familie zu gründen. Um diesen Zusammenhang zu prüfen, wird folgende Forschungsfrage formuliert: Inwieweit beeinflusst die Tatsache, ob Berufseinsteiger einen befristeten oder unbefristeten ersten Arbeitsvertrag erhalten ihre mittelfristige Fertilität? Um diese Frage genauer im Rahmen eines

Regressionsmodells zu analysieren, werden Daten des SOEP der Jahre 1996 bis 2012 herangezogen. Mit diesem empirischen Ansatz soll der möglichen negativen Pfadabhängigkeit befristeter Erstverträge Rechnung getragen werden.

Die Mikrodaten enthalten weitere detaillierte Angaben über haushaltsspezifische sozioökonomische Charakteristika, individuelle Eigenschaften und Wertevorstellungen, sowie über frühere Erwerbstätigkeiten und den aktuellen Arbeitsmarktstatus der Haushaltsmitglieder. Informationen über die Art des Arbeitsvertrags sind ebenfalls verfügbar und geben Auskunft darüber, ob die Haushaltsmitglieder einer befristeten oder unbefristeten Beschäftigung nachgehen. Für die vorliegende Untersuchung werden junge Frauen ohne Migrationshintergrund im Anschluss an ihren beruflichen oder tertiären Abschluss über einen Zeitraum von zehn Jahren beobachtet. Zum Zeitpunkt des Abschlusses sind sie

**Abb. 4****Tatsächliche Bedingungen für Familiengründung**

Anmerkung: Kinderlose Frauen und Männer, 24–29 Jahre.

Quelle: Pairfam 2009; Berechnungen des ifo Instituts.



kinderlos und zwischen 18 und 30 Jahren alt. Die endgültige Stichprobe umfasst 267 Frauen, die ihren Abschluss in den Jahren 1995 bis 2003 gemacht haben und deren erste Arbeitsstelle entweder befristet oder unbefristet (erklärende Variable) war. Um möglichst robuste Aussagen über den Zusammenhang zwischen befristeter Beschäftigung und der Erstgeburtswahrscheinlichkeit bzw. der Kinderzahl treffen zu können, werden Frauen mit befristetem und unbefristetem Erstvertrag bezüglich ihres Fertilitätsverhaltens verglichen. In multivariaten Regressionen können dabei individuelle Merkmale, wie Alter bei Ausbildungsende oder Bildungsjahre konstant gehalten werden. Dies ermöglicht, die Beziehung zwischen Fertilitätsverhalten und Vertragstyp unabhängig von Störfaktoren zu bestimmen.

### Kein systematischer Unterschied zwischen Frauen mit befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen

Aufgrund der umfangreichen und detaillierten Informationen, die in den SOEP Daten enthalten sind, kann für eine Vielzahl von individuellen Merkmalen, Familienhintergrund und Persönlichkeitseigenschaften sowie Partnerschaftsstatus kontrolliert werden. Die Kontrollvariablen werden zum Zeitpunkt des Berufseinstiegs gemessen. Ein besonderer Fokus liegt auf der Untersuchung von Persönlichkeitseigenschaften (z.B. Big Five<sup>11</sup>) und persönlichen Einstellungen und Werten der Frauen. Diese stellen per se wichtige Einflussfaktoren auf die Berufswahl und auf die Entscheidung für die Familiengründung dar. Sie sollten daher in beiden Gruppen – in der Gruppe der Frauen mit unbefristeten Arbeitsverträgen und in der Gruppe der Frauen mit befristeten Verträgen – sehr ähnlich ausgeprägt sein, um die Wahrscheinlichkeit zu minimieren, dass andere nicht-messbare Charakteristika zu verzerrten Schätzergebnissen führen. So ist es beispielsweise vorstellbar, dass risikoaverse Frauen eher dazu neigen, sich unbefristete Arbeitsstellen zu suchen, oder dass sich karriereorientierte Frauen überproportional häufig unbefristete Arbeitsstellen suchen, um einen schnellen Karriereweg nicht zu gefährden. In beiden Fällen könnten die Ergebnisse bezüglich des Fertilitätsverhaltens verzerrt sein. Das gleiche gilt für den Partnerschaftsstatus. Möglicherweise nehmen Frauen, die in glücklichen Ehen sind, eher befristete Arbeitsstellen an, weil sie sich in ihrer Partnerschaft finanziell sicher fühlen. Wohingegen Single-Frauen eher darauf bedacht sein könnten, eine sichere unbefristete erste Arbeitsstelle zu ergattern. Auch in diesen Fällen wären spätere Vergleiche des Geburtenverhaltens nicht mit dem Typ des ersten Arbeitsvertrags erklärbar. Einfache Mittelwertvergleiche zeigen, dass sich Frauen mit befristeten und unbefristeten ersten

Arbeitsverträgen nicht systematisch bezüglich ihrer beobachteten Eigenschaften unterscheiden (Ausnahmen: Alter bei Berufseinstieg und Bildungsniveau). Vor allem bei Betrachtung der Persönlichkeitsmerkmale und Einstellungen sind sich beide Gruppen sehr ähnlich. Je ähnlicher sich die Frauen der beiden Gruppen sind, desto aussagekräftiger sind auch die späteren empirischen Ergebnisse bezüglich ihres Geburtenverhaltens.

### Empirische Ergebnisse

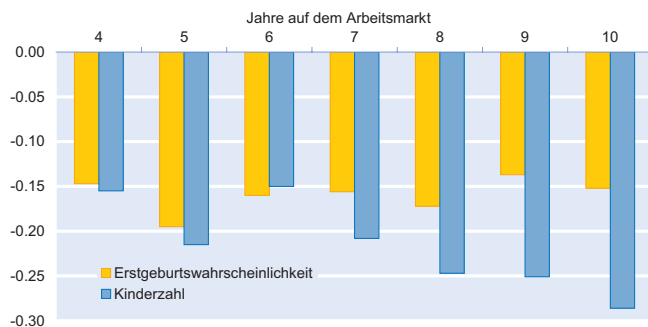
Die Ergebnisse der Regressionsanalysen bestätigen die vermuteten negativen Korrelationen zwischen individueller ökonomischer Unsicherheit und dem weiteren Fertilitätsverhalten. In Abbildung 5 sind die Hauptergebnisse graphisch zusammengefasst: die Graphik zeigt die Differenzen der Ausprägungen der beiden Ergebnisvariablen – Wahrscheinlichkeit einer ersten Geburt und Anzahl der Kinder jeweils vier bis zehn Jahre nach Start ins Berufsleben – für Frauen mit befristetem und unbefristetem Erstvertrag im Zeitverlauf. So liegt die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen mit einem befristeten Erstarbeitsvertrag fünf Jahre nach Berufsstart ihr erstes Kind bekommen haben, um 20%-Punkte niedriger als bei Frauen mit unbefristetem Erstvertrag. Zehn Jahre nach Berufsanfang liegt dieser Wert noch immer bei 15%-Punkten. Der zeitliche Aufschub der Geburten schlägt sich auch in einer insgesamt niedrigeren durchschnittlichen Kinderzahl bei Frauen mit anfangs befristeten Arbeitsverträgen nieder. Fünf Jahre nach Berufsstart haben Frauen, deren erste Anstellung einem befristeten Arbeitsverhältnis unterlag, durchschnittlich 0,2 Kinder weniger als Frauen mit unbefristeten Verträgen. Zehn Jahre später sind es durchschnittlich sogar 0,3 Kinder weniger. Berücksichtigt man, dass 28% der Frauen in der untersuchten Stichprobe einen befristeten Erstvertrag erhalten, entspricht dies einem Rückgang von ca. 8,5 Geburten je 100 Frauen. Bezogen auf 92 Geburten von 100 Frauen mit unbefristetem Erstvertrag reduziert sich die Fertilität folglich um ca. 9% für Frauen mit befristetem Erstvertrag. Auch wenn unsere Analyse nicht auf der endgültigen Kinderzahl beruht, so deuten die Ergebnisse alles in allem daraufhin, dass ein negativer Zusammenhang zwischen ökonomischer Unsicherheit und Zeitpunkt sowie der Anzahl von Geburten besteht.

Die empirischen Ergebnisse bleiben robust über viele verschiedene Sensitivitätsanalysen hinweg. Änderungen in der Zusammensetzung der Stichprobe, zum Beispiel nach Alter oder Migrationshintergrund, oder etwa die zusätzliche Berücksichtigung des Arbeitsmarktstatus des Mannes verändern nicht grundsätzlich die Werte der Schätzkoeffizienten. Frauen mit Migrationshintergrund scheinen in ihrem Geburtenverhalten grundsätzlich etwas weniger stark auf Befristungen zu reagieren. Am stärksten scheint ökonomische Unsicherheit zu Beginn des Berufslebens das Aufschieben

<sup>11</sup> Der Big-Five-Ansatz ist ein gebräuchliches und allgemein akzeptiertes psychologisches Konzept zur Erfassung der Persönlichkeit. Persönlichkeiten unterscheiden sich in ihren Verhaltens- und Erlebensweisen, die in fünf zentralen Dimensionen gemessen werden: Neurotizismus, Extraversion, Offenheit für Erfahrungen, Verträglichkeit und Gewissenhaftigkeit.

Abb. 5

**Differenz der Erstgeburtswahrscheinlichkeit und Kinderzahl von Frauen mit befristeten Arbeitsverträgen im Vergleich zu Frauen mit unbefristeten Arbeitsverträgen nach Jahren am Arbeitsmarkt**



Anmerkungen: Alle abgebildeten Koeffizienten sind mindestens auf dem 10%-Niveau signifikant von null verschieden. Die Regressionen enthalten Kontrollen für individuelle, familiäre und Jobcharakteristika sowie Partnerschaftsstatus, Persönlichkeitsmerkmale und Einstellungen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

von Geburten bei Frauen mit mittlerem Bildungsabschluss<sup>12</sup> zu beeinflussen. Eine separate Betrachtung von Männern zeigt hingegen, dass deren Fertilitätsplanung nicht von ökonomischer Unsicherheit beeinflusst wird.

Weitere Analysen ergeben darüber hinaus, dass der negative Zusammenhang weder durch den durchschnittlich niedrigeren Arbeitslohn von befristeten Stellen noch durch den denkbaren Umstand, dass Frauen, die befristet beschäftigt werden, weniger Chancen auf dem Heiratsmarkt haben, erklärt werden können. In beiden Fällen wäre nicht die ökonomisch unsichere Lage aufgrund der Befristung per se verantwortlich für den zeitlichen Aufschub der ersten Mutterschaft, sondern die Ergebnisse wären von unmittelbaren Einkommens- bzw. Partnerschaftseffekten getrieben. Diese potentiellen Wirkungskanäle können jedoch ausgeschlossen werden.

## Schlussbetrachtung

Das arbeitsmarktpolitische Instrument der zeitlichen Befristung von Arbeitsverträgen soll zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beitragen, indem Unternehmen schneller und unkomplizierter auf Schwankungen in ihrem Personalbedarf reagieren können, ohne den strengen Regeln des Kündigungsschutzes zu unterliegen. Eine beschäftigungsfördernde Wirkung entsteht dann, wenn Unternehmer befristete Stellen schaffen, die sie ohne die Möglichkeit der Befristung, nicht geschaffen hätten. Befristete Beschäftigungsverhältnisse können für Arbeitslose eine Brückenfunktion darstellen. Für sie kann ein zeitlich befristetes Arbeitsverhältnis, im Sinne eines erweiterten Probearbeits-

<sup>12</sup> Mittlerer Bildungsstand: ISCED-Stufen 3 (Sekundarstufe II) und 4 (Postsekundäre, nicht tertiäre Stufe).

verhältnisses, zu einem Sprungbrett in ein normales Arbeitsverhältnis werden.

Diesen Vorteilen stehen allerdings mögliche negative Auswirkungen sowohl auf Erwerbsbiographie und -einkommen als auch auf andere Lebensbereiche gegenüber. Die hier beschriebenen Ergebnisse deuten auf negative Folgen befristeter Beschäftigung vor allem für jüngere Arbeitsmarktteilnehmer hin. Junge Frauen mit befristetem Vertrag zu Beginn des Berufslebens sind über viele Jahre von einer erhöhten ökonomischen Unsicherheit betroffen. Ihr Risiko, auch im Anschluss an den ersten Job nur befristet angestellt zu sein, liegt deutlich über demjenigen von Frauen, deren erste Anstellung unbefristet ist. Erstere verschieben die Geburt ihres ersten Kindes und be-

kommen durchschnittlich weniger Kinder als vergleichbare Frauen, die ihr Berufsleben hingegen in stabilen unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen beginnen. Dieser demographische Nebeneffekt von befristeter Beschäftigung ist gerade in einem Land wie Deutschland, das seit Jahrzehnten eine der weltweit niedrigsten Geburtenraten aufweist, kritisch zu beurteilen.

## Literatur

Adsera, A. (2005), »From High Unemployment to Low Fertility in Developed Countries«, *American Economic Review* 95, 189–193.

Adsera, A. und A. Menendez (2011), »Fertility Changes in Latin America in Periods of Economic Uncertainty«, *Population Studies* 65, 37–56.

Ahn, N. und P. Mira (2001), »Job Bust, Baby Bust?: Evidence from Spain«, *Journal of Population Economics* 14, 505–521.

Auer W. und N. Danzer (2014), »Fixed-Term Employment and Fertility: Evidence from German Micro Data«, Ifo Working Paper No. 190.

Bhaumik, S.K. und J.B. Nugent (2011), »Real Options and Demographic Decisions: Empirical Evidence from East and West Germany«, *Applied Economics* 43, 2739–2749.

Booth, A.L., M. Francesconi und J. Frank (2002), »Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?«, *Economic Journal* 112, F189–F213.

Bruno, G.S.F., F.E. Caroleo und O. Dessy (2012), »Stepping Stones versus Dead End Jobs: Exits from Temporary Contracts in Italy After the 2003 Reform«, IZA Discussion Paper, No. 6746.

De la Rica, S. und A. Iza (2005), »Career Planning in Spain: Do Fixed-Term Contracts Delay Marriage and Parenthood?«, *Review of Economics of the Household* 3, 49–73.

Del Bono, E., A. Weber und R. Winter-Ebmer (2012), »Clash of Career and Family: Fertility Decisions After Job Displacement«, *Journal of the European Economic Association* 10, 659–683.

Deutscher Bundestag (2015), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/5637, Bundestagsdrucksache 18/5800, 20.08.2015.

Gebel, M. und J. Giesecke (2009), »Ökonomische Unsicherheit und Fertilität. Die Wirkung von Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitslosigkeit auf

die Familiengründung in Ost- und Westdeutschland«, *Zeitschrift für Soziologie* 38, 399–417.

Goldstein, J. R., M. Kreyenfeld, A. Jasilioniene and D. Karaman Örsal (2013), »Fertility Reactions to the 'Great Recession' in Europe: Recent Evidence from Order-Specific Data«, *Demographic Research* 29, 85–104.

Hagen, T. (2002), »Do Temporary Workers Receive Risk Premiums? Assessing the Wage Effects of Fixed-Term Contracts in West Germany by a Matching Estimator Compared with Parametric Approaches«, *Labour* 16, 667–705.

Hofmann, B. und K. Hohmeyer (2013), »Perceived Economic Uncertainty and Fertility: Evidence from a Labour Market Reform«, *Journal of Marriage and Family* 75, 503–521.

Huinink, J., J. Brüderl, B. Nauck, S. Walper, L. Castiglioni und M. Feldhaus (2011), »Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics (pairfam): Conceptual Framework and Design«, *Journal of Family Research* 23, 77–101.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2013), Befristete Beschäftigung – Aktuelle Zahlen aus dem Betriebspanel 2012 (Stand: Juni 2013), Bonn.

Kind, M. und J. Kleibrink (2013), »Sooner or Later—Economic Insecurity and the Timing of First Birth«, *Ruhr Economic Papers* 422, Ruhr-University Bochum.

Kreyenfeld, M. (2010), »Uncertainties in Female Employment Careers and the Postponement of Parenthood in Germany«, *European Sociological Review* 26, 351–366.

Oreopoulos, P., T. von Wachter und A. Heisz (2012), »The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates«, *American Economic Journal: Applied Economics* 4, 1–29.

Pavlopoulos, D. (2009), »Starting Your Career with a Temporary Job: Stepping-Stone or 'Dead End'?«, SOEPpapers, No. 228.

Schmitt, C. (2012), »Labour Market Integration, Occupational Uncertainties, and Fertility Choices in Germany and the UK«, *Demographic Research* 26, 253–292.

Sutela, H. (2012), »Temporary Jobs and First Child Fertility in Finland«, *Community, Work & Family* 15, 425–450.

Tölke, A. und M. Diewald (2003), »Insecurities in Employment and Occupational Careers and Their Impact on the Transition to Fatherhood in Western Germany«, *Demographic Research* 9, 41–68.

Wagner, G. G., J. R. Frick und J. Schupp (2007), »The German Socio-Economic Panel Study (SOEP)—Scope, Evolution and Enhancements«, *Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies* 127, 429–433.

# Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?

42

Michele Battisti, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara

**Deutschland erlebt zurzeit einen gewaltigen Zustrom von Menschen, die sich hier neben Sicherheit an Leib und Leben auch eine wirtschaftliche Perspektive wünschen. Ein großer Teil der Flüchtlinge wird, das zeigen historische Erfahrungen, im Land bleiben. Gleichzeitig wird der Migrationsdruck aus Afrika und dem Nahen Osten aufgrund der demographischen Entwicklung nicht nachlassen. Deutschland sollte aus humanitären Gründen, aber auch aus langfristigem wirtschaftlichem Eigeninteresse, die Einwanderer nicht am Arbeiten hindern. Dafür braucht es passende institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen, damit Einwanderung eine Win-Win-Situation entstehen lassen kann, in der sowohl die Einheimischen als auch die Zuwanderer wirtschaftlich profitieren. Der neu eingeführte Mindestlohn oder eine Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze gefährden dieses Ziel.**

Die deutsche Bevölkerung reagiert in humanitären Krisen mit großer Hilfsbereitschaft. Das hat sie immer wieder bewiesen; man denke an den verheerenden Tsunami in Südostasien im Jahr 2004, das Erdbeben in Haiti im Jahr 2010 oder auch die immer wiederkehrenden Hungerkatastrophen in der Sahelzone. Das, was sie derzeit durch die Aufnahme von Flüchtlingen aus anderen Ländern leistet, ist außerordentlich. Gleichzeitig müssen heute die Weichen so gestellt werden, dass die derzeit positive Stimmung nicht kippt, wenn sich herausstellt, dass der Zustrom kein temporäres, sondern ein langfristiges Phänomen ist und ein hoher Anteil der Flüchtlinge langfristig in Deutschland bleiben wird. Dafür müssen vor allem die Chancen verbessert werden, dass für die einheimische Bevölkerung die ökonomischen Vorteile der Einwanderung die Kosten aufwiegen.

## Migrationsdruck bleibt nachhaltig hoch

Nach den Prognosen der Weltbank wird sich die Bevölkerung in den Staaten Afrikas und des Nahen Ostens von heute ca. 1,4 Mrd. Menschen bis 2050 auf 2,8 Mrd. Menschen verdoppeln, während sie in der Europäischen Union bei ca. einer halben Milliarde verharren wird.<sup>1</sup> Diese Zahlen gehen von einer jährlichen Nettoeinwanderung nach Europa im in den letzten Jahren durchschnittlich beobachteten Ausmaß aus. Trotzdem machen sie deutlich, welch gigantisches Migrationspotenzial in der europäischen Nachbarschaft existiert und

durch Schocks – Klimakatastrophen, politische Unruhen, kriegerische Auseinandersetzungen – mobilisiert werden kann (vgl. Klingholz und Sievert 2015). Europa und Deutschland sollten sich auf diese Situation einstellen und davon ausgehen, dass der Migrationsdruck nachhaltig sehr stark bleibt und durch die jetzige Aufnahmebereitschaft noch verstärkt wird. Gleichzeitig steigt das Bewusstsein in Deutschland, dass die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der dramatisch alternden Bevölkerung ein gewisses Ausmaß an Zuwanderung erfordert. Deutschland wird vermutlich auf Dauer immer mehr Zuwanderer aufnehmen, um sein demographisches Defizit zu kompensieren.

Kriegsflüchtlinge verlassen ihr Land oft mit dem Ansinnen, wieder dorthin zurückzukehren, wenn die Lage sich normalisiert. Die Erfahrung mit früheren Flüchtlingswellen in Deutschland – z.B. aus dem Balkan – oder in anderen Ländern – z.B. vietnamesische Kriegsflüchtlinge in den USA – zeigen jedoch, dass ein hoher prozentualer Anteil der aus humanitären Gründen aufgenommenen Menschen zumindest mittelfristig in Deutschland bleibt und hier auch eine Arbeit aufnimmt (vgl. Angrist und Kugler 2003; Parsons und Vezina 2014). Daher ist Migration, wenn sie auch aus humanitären Gründen erfolgt und zugelassen wird, immer auch Einwanderung in den Arbeitsmarkt.

## Wer sind die neuen Einwanderer?

Zu den in diesem Jahr in Deutschland vom Innenministerium erwarteten

<sup>1</sup> Vgl. Weltbank, Health Nutrition and Population Statistics: Population Estimates and Projections, Stand: 4. September 2015.

800 000 Flüchtlingen gibt es wenig Informationen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015). Gemäß einer Analyse des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015) liegt der Anteil junger Menschen (jünger als 25 Jahre) unter den Asylbewerbern im Jahr 2014 bei etwa 54% und ist damit mehr als doppelt so hoch wie unter den Einheimischen. Die Flüchtlinge sind überwiegend männlich, vor allem wenn sie aus Bürgerkriegsgebieten kommen. Über die Bildung der Flüchtlinge gibt es keine umfassenden Daten. Allerdings kann man einen Blick in die Herkunftsländer werfen. Daten der UNESCO zeigen z.B., dass der Anteil der Hochschulabsolventen in der syrischen Erwerbsbevölkerung bei 6,2% liegt; im Irak oder in Afghanistan ist der Anteil ähnlich niedrig. Gemäß Informationen der Weltbank liegt der Anteil der Analphabeten in Syrien unter den über 15-Jährigen im Jahr 2012 bei etwa 15%; unter den 15- bis 24-Jährigen, die das Gros der Einwanderer ausmachen, liegt ihr Anteil bei 5%. Unter den Irakern und Afghanen ist der Anteil der Analphabeten deutlich höher. Natürlich sind die Flüchtlinge, die in Deutschland ankommen, keine zufällig aus den Herkunftsländern selektierte Gruppe; ihr Bildungsstand kann sich deutlich von den Durchschnitts im Herkunftsland unterscheiden. Dazu kommt, dass Bildungsabschlüsse aus Afrika oder dem Nahen Osten nicht ohne weiteres mit deutschen Abschlüssen vergleichbar sind. Klar ist auch, dass sich die Geschlechts-, Bildungs- und Altersstruktur von Kriegsflüchtlingen systematisch von Wirtschaftsflüchtlingen (aus sicheren Herkunftsländern) und von Einwanderern aus der EU unterscheidet.

### Die Kosten der Flüchtlingskrise

Ohne Arbeitserlaubnis dürfen Flüchtlinge nicht arbeiten und keine Ausbildung machen. Für Asylsuchende und Geduldete ist die Arbeit in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts ganz verboten (vgl. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 1929). Auch danach haben sie nur schlechte Chancen auf einen Job, weil es »bevorrechtigte Arbeitnehmer« gibt. Dies sind Deutsche, aber auch EU-Ausländer oder anerkannte Flüchtlinge. Nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland dürfen Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge – ohne die oben beschriebenen Einschränkungen – arbeiten. Das heißt, dass Flüchtlinge in aller Regel nicht oder nur zu einem späten Zeitpunkt zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts beitragen können. Sie sind daher auf staatliche Zuwendungen angewiesen.

Laut Asylbewerberleistungsgesetz erhalten Flüchtlinge in Deutschland für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten Grundleistungen des täglichen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft (Erstaufnahmeeinrichtung), Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Haushaltsgütern in Form von Sachleistungen (vgl. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 1993). Die Sachleistungen sind dabei von den Bundesländern zu erbringen, die meisten Länder haben diese Aufgabe den Kommunen übertragen. Die Finanzierung der Leistungen variiert von Land zu Land erheblich. In einigen Ländern erhalten die Kommunen eine Pauschale für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge. So beträgt diese Pauschale in Baden-Württemberg beispielsweise aktuell 13 260 Euro pro Person pro Jahr, in Berlin 12 000 pro Person pro Jahr (vgl.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2015). Nach Informationen aus den Kommunen decken diese Pauschalen aber nicht alle Ausgaben; sie stellen daher untere Grenzen für die gesamte fiskalische Belastung dar. Außerdem werden laut Asylbewerberleistungsgesetz 143 Euro im Monat zur Deckung persönlicher Bedürfnisse an alleinstehende Flüchtlinge ausgezahlt (vgl. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2015). Lebenspartner, Jugendliche und Kinder erhalten einen entsprechend kleineren Betrag. Bedarf für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben wird gesondert berücksichtigt.

Nach dem Verlassen einer Erstaufnahmeeinrichtung hat ein alleinstehender Asylbewerber Anspruch auf bis zu 359 Euro pro Monat (Lebenspartner, Jugendliche und Kinder im gleichen Haushalt entsprechend weniger). Die Bedarfssätze orientieren sich dabei an jenen für Arbeitslosengeld II und

**Tab. 1**  
**Flüchtlinge und ihre Herkunftsländer**

	Flüchtlinge 1/2014–7/2015		Anerkennungs- quote**	Anteil Hoch- qualifizierte im Herkunfts- land***
	Anzahl*	%		
Syrien	81 432	22	100	6,2
Albanien	37 218	10	3	12,9
Kosovo	36 905	10	0	18,5
Serbien	28 814	8	0	18,5
Afghanistan	19 306	5	67	5,5
Eritrea	18 169	5	98	2,0
Irak	15 846	4	87	9,5
Mazedonien	11 128	3		12,2
Nigeria	7 621	2	29	1,7
Pakistan	7 829	2	27	7,6
Andere	104 527	28		
Summe/ Durchschnitt	368 795	100	46	9

Quelle: \* Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), \*\* United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Kosovo und Serbien nicht einzeln verfügbar, Mazedonien nicht verfügbar), \*\*\* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Weltbank, Barro-Lee Educational Attainment Data, 2009–2012 (Kosovo und Serbien ebenfalls nicht einzeln verfügbar).

Sozialhilfe, liegen aber teilweise darunter (vgl. *Spiegel Online* 2015). Die Kosten für die nun selbst zu suchende Unterkunft werden zusätzlich im Rahmen der Hartz-IV-Mietobergrenze der entsprechenden Kommune übernommen. Der Wert des Wohngeldes liegt im Bundesdurchschnitt in einer ähnlichen Größenordnung. Hinzu kommt die freie Krankenversicherung, deren Wert mit 200 bis 300 Euro zu veranschlagen ist.

Nimmt man an, dass die Kosten der Versorgung außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen nicht systematisch von jenen in den Einrichtungen abweichen, dann belaufen sich die Kosten für die staatlichen Haushalte bei erwarteten 800 000 Flüchtlinge in Deutschland in diesem Jahr auf ca. 9,5–10,5 Mrd. Euro (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2015). Das sind circa 3% des Bundeshaushaltes, der im Jahr 2015 Einnahmen von ca. 302 Mrd. Euro vorsieht. Die EU-Kommission (2015) hat angekündigt, an Mitgliedstaaten, die im Rahmen des vereinbarten Quotensystems Asylbewerber aufnehmen, pro Person und Jahr 6 000 Euro zu zahlen. Dies würde die Kosten allerdings nur geringfügig reduzieren (186 Mio. Euro), wenn man von einer gegebenen Zahl von Asylbewerbern ausgeht. Wenn es aber darum geht, mit dem Quotensystem die Länder Italien, Ungarn und Malta zu entlasten, indem dort ankommende Flüchtlinge auf andere Länder, so auch Deutschland, verteilt werden, dann würden Deutschland 31 000 weitere Personen zugewiesen werden. Da die eingeplanten 6 000 Euro pro Person allenfalls die Hälfte der Ausgaben in Deutschland abdecken, bedeutet diese Maßnahme keine Entlastung Deutschlands, sondern eine weitere Belastung.

### Sorgen der Bevölkerung

Bei anhaltender Zuwanderung sind die oben genannten Kosten der Einwanderung für die öffentlichen Haushalte nicht dauerhaft verkraftbar, vor allem, wenn eine weniger vorteilhafte konjunkturelle Entwicklung die Kassen belastet. Daher müssen die Migranten selber durch Erwerbstätigkeit zumindest einen großen Teil zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts beitragen. Außerdem ist die Teilnahme am Arbeitsmarkt die wichtigste Bedingung einer erfolgreichen Integration in Deutschland. Nun stellt sich aber die Frage, welche Effekte eine starke Zunahme des Arbeitsangebotes von zumeist niedrig (oder inadäquat) qualifizierten Personen in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt hat.

Umfragen belegen immer wieder aufs neue, dass sich die einheimischen Bevölkerungen vor stärkerem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, vor niedrigeren Löhnen und Jobverlust und vor den fiskalischen Kosten der Einwanderung fürchten. Diese Sorgen sind zwar oft übertrieben, gänzlich unberechtigt sind sie allerdings nicht. Es ist daher dringend notwendig, dass in Deutschland und der EU eine Diskussion darüber stattfindet, wie man die Arbeitsmarktinstitutionen

und sozialen Sicherungssysteme so gestalten kann, dass deutlich höhere Zuwanderungsraten der heimischen Bevölkerung keinen wirtschaftlichen Schaden zufügen.

Natürlich sollte Europa viel mehr tun, um die politische Situation in Afrika und im Nahen Osten zu stabilisieren und so die Flüchtlingsströme einzudämmen. Der Erfolg einer aktiveren europäischen Nachbarschaftspolitik ist aber mitnichten garantiert, und die bisherige wirtschaftliche Bilanz der EU-Mittelmeerstrategie lässt zu wünschen übrig. Die wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit hierzulande muss steigen, um Deutschland auf die realistische Möglichkeit vorzubereiten, dass die Flüchtlingsströme auch in Zukunft hoch bleiben. Weil die Migranten relativ jung sind und Deutschland für die Stabilisierung des Rentensystems ohnehin höhere Einwanderungsraten braucht, müssen die Bedingungen geschaffen werden, Flüchtlinge erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Vergleich zu einer Situation, in der die Zuwanderer an der Arbeit gehindert werden, würden Deutschland und die Einwanderer profitieren.

### Zur ökonomischen Debatte: Gesamtheitliche Sicht gefragt

Die ökonomische Theorie hingegen betont typischerweise die Vorteile der Zuwanderung: Weil Immigranten im Ausmaß des Durchschnittsproduktes zur heimischen Produktion beitragen, aber nur mit dem niedrigen Grenzprodukt entlohnt werden, bleibt am Ende für die Einheimischen ein Gewinn. Dabei ist eigentlich unerheblich, ob die Migranten schlechter oder besser qualifiziert sind als die Einheimischen (vgl. Borjas 2003). Die klassische Theorie kommt auch zu sehr radikalen Schlussfolgerungen: Je stärker die Bildungsstruktur der Einwanderer von jener der Einheimischen abweicht, und je höher der Zustrom, umso stärker profitiert das Einwanderungsland. Dieses optimistische Bild beruht allerdings auf stark vereinfachenden Annahmen über den Arbeitsmarkt – Entlohnung zum Grenzprodukt, flexible Löhne, keine Arbeitslosigkeit – und sieht von Steuer- und Transfersystemen ab, die zwischen Gut- und Schlechtverdienern umverteilen. Das theoretische Argument, das für eine Welt ohne Staat abgeleitet wurde, ist daher nur bedingt als Orientierungskompass für Immigrationspolitik geeignet.

Wichtig ist nämlich auch die Frage, ob Immigration eine Nettobelastung oder einen Nettovorteil für die Staatsfinanzen darstellt. Sofern Deutschland einen Sozialstaat hat, der von besser qualifizierten zu schlechter qualifizierten Personen umverteilt, und die Zuwanderer unterdurchschnittlich qualifiziert sind, üben Immigranten eine negative fiskalische Externalität auf den Staat aus, kosten also den Staat mehr, als sie ihm bringen. Es ist schwer zu sagen, was der Nettoeffekt der fiskalischen Einflüsse auf der einen und der Arbeitsmarkteffekt auf der anderen Seite ist; weiter unten prä-

## Kasten

## Das Simulationsmodell

In Battisti et al. (2014) präsentieren wir ein allgemeines Gleichgewichtsmodell einer stilisierten Ökonomie, mit dem Ziel, den Effekt von Migration auf die einheimische Wohlfahrt zu analysieren. Wir betrachten Migration als exogen gegeben. Das heißt, wir modellieren die individuelle Migrationsentscheidung nicht. Vielmehr interessieren wir uns für die Effekte der Migration auf dem Arbeitsmarkt und auf die realen Nettoeinkommen.

Um die Wirtschaftsleistung abzubilden, verwendet das Modell eine aggregierte Produktionsfunktion, in der Kapital und Arbeit mit unterschiedlichen Bildungsgraden kombiniert werden. Die Grenzproduktivität eines Arbeitnehmers hängt von der relativen Knappheit seines Bildungstypus in der Wirtschaft und von der Verfügbarkeit physischen Kapitals ab. Während wir auf den Produktmärkten perfekten Wettbewerb unterstellen, folgen wir bei der Modellierung des Arbeitsmarktes der »Search-and-matching«-Literatur. Demnach erwachsen den Unternehmen bei der Suche nach einem Arbeitnehmer Kosten, solange die Stelle nicht besetzt ist. Mit einer gewissen im Modell bestimmten Wahrscheinlichkeit bleiben freie Stellen unbesetzt, auch wenn es Arbeitsuchende gibt. Wenn eine Stelle besetzt wird, dann erfolgt die Lohnfindung in einem Verhandlungsprozess (»Nash-Bargaining«). In dieser Konstellation gibt es Arbeitslosigkeit im Gleichgewicht, und die Löhne entsprechen nicht dem Wertgrenzprodukt der Arbeit, wie das auf einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt der Fall wäre.

Die Anzahl der Stellen, die Firmen schaffen wollen, hängt unter anderem von dem erwarteten Beitrag zum operativen Gewinn ab, den eine Firma durch die Beschäftigung eines Arbeitnehmers erhält. In unserem Rahmen ist es möglich, dass Immigranten und Einheimische sich in ihrer effektiven Verhandlungsmacht (»Outside-Option«) und ihren Trennungsraten unterscheiden. Das bedeutet, dass der Prozess der Schaffung freier Stellen von dem Anteil und von den Charakteristika der immigrierten Erwerbsbevölkerung beeinflusst wird. Arbeitnehmer erhalten Arbeitslosenzahlungen, während sie arbeitslos sind. Wenn sie Arbeit haben, zahlen sie Einkommensteuern, die von der Regierung für die Finanzierung von Arbeitslosengeldern und öffentlichen Gütern verwendet werden. Diese öffentlichen Güter sind rivalisierender Natur, so dass Zuwanderung stets eine Ausdehnung der Bereitstellung dieser Güter erfordert. Wir nehmen an, dass eine solche Ausdehnung auch möglich ist.

Obwohl das Modell eine Reihe vereinfachender Annahmen macht, ist seine Struktur flexibel genug, um verschiedene und realitätsnahe Wirkungskanäle abzubilden, durch die sich die Einwanderung auf die einheimische Wohlfahrt auswirken könnte.

Zunächst einmal beeinflusst eine gestiegene Migrationsrate die Einheimischen durch die Zusammensetzung des Humankapitals in der Erwerbsbevölkerung. Außerdem bestehen durch die Einwanderung Auswirkungen auf die Zahl der von den Unternehmen geschaffenen Stellen, da sich die erwarteten Gewinne für Unternehmen zwischen Immigranten und Einheimischen unterscheiden können. Diese Veränderungen wirken sich auf Arbeitslosenquote und Löhne aus. Abschließend beeinflusst die Immigration die einheimische Wohlfahrt durch ihren Effekt auf die Steuer- und Transfersysteme, z.B. ihre Effekte auf Steuerraten und Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Der Nettoeffekt unserer quantitativen Analysen kombiniert die Effekte, die sich durch die oben beschriebenen Kanäle ergeben.

sentieren wir einen Versuch, den Nettoeffekt zu quantifizieren. Nur scheint es klar zu sein, dass die fiskalischen Effekte die Migration verzerren und gegenüber einer First-Best-Lösung ohne eine Regulierung zu viel Migration erzeugen. Für eine Diskussion dieser Themen vergleiche man z.B. Sinn et al. (2003), Boeri (2010), Dustmann und Frattini (2014), Bonin (2015), Bertola et al. (2015, S. 78–96). Eine Analyse der Immigration in einen Sozialstaat, in dem Lohnersatzleistungen eine wirksame Lohnuntergrenze für die Einheimischen erzeugen und der infolge dessen unter Arbeitslosigkeit leidet, liefern Sinn und Ochel (2003) und Sinn (2005).

Vielfach geht es in der Diskussion nicht um die Vorteile für Deutschland insgesamt, sondern um die Verteilungseffekte. Klar ist, dass jene Bevölkerungsgruppen von der Migration profitieren, die Komplemente der Arbeitsleistungen der Migranten anbieten, während jene, die Substitute anbieten, verlieren. Das dürften vor allem die Geringqualifizierten sein. In einem Überblicksartikel aus dem Jahr 2009 meint der Migrationsforscher Gordon Hanson allerdings, die volkswirtschaftliche Migrationsforschung sei geradezu besessen von der Frage, ob Einwanderung die Löhne bestimmter Berufsgruppen senkt oder nicht. Für eine ausgewogene Diskussion des Themas muss die klassische produktionsökonomische Analyse mit einer realistischen Betrachtung des Arbeitsmarktes und der fiskalischen Effekte der Einwanderung zusammengeführt werden.

Eine kleine Zahl von aktuellen Forschungspapieren, z.B. D'Amuri et al. (2010), hat begonnen, Arbeitsmarktfriktionen in der Analyse der Effekte von Immigration zu berücksichtigen. Diese stark empirisch geprägten Papiere modellieren allerdings den Suchprozess auf dem Arbeitsmarkt und die mikroökonomischen Determinanten der Arbeitslosigkeit nicht.

In einem aktuellen Arbeitspapier (Battisti et al. 2014), haben wir Lohnverhandlungen, Suchfriktionen und einen umverteilenden Sozialstaat in ein Modell eingefügt, in dem es wirtschaftliche Komplementaritätsbeziehungen zwischen Immigranten und Einheimischen in der Produktion geben kann. Mit anderen Worten, der klassische produktionsökonomische Kanal wurde in einen für EU-Staaten realistischeren Gesamtrahmen gestellt, in dem die Vorteilhaftigkeit von Einwanderung nicht von vorneherein feststeht.

Das Modell ermöglicht es, vier verschiedene Kanäle, über die Migration auf die einheimische Bevölkerung wirkt, simultan zu betrachten und die Effekte miteinander zu verrechnen. Zwei Kanäle laufen über den Arbeitsmarkt. Der traditionelle Komplementaritätsmechanismus zeigt, wie sich die relativen Löhne durch Veränderungen im relativen Angebot verschiedener Qualifikationstypen anpassen, wobei erstens die Löhne nicht auf einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt entste-

**Tab. 2**  
**Migranten und Einheimische in 20 OECD-Ländern**

Variable	Ungewogener Durchschnitt	Deutschland	Höchster Wert (Land)	Niedrigster Wert (Land)
1 Anteil der Immigranten an der Erwerbsbevölkerung (%)	17,1	15,3	39,1 (Luxemburg)	9,9 (Portugal)
2 Anteil der Immigranten mit Hochschulbildung relativ zu dem Anteil der Einheimischen	0,99	0,73	1,63 (Kanada)	0,40 (Slowenien)
3 Durchschnittslohn niedrig-qualifizierter Immigranten relativ zu Einheimischen	0,86	0,88	0,99 (Kanada)	0,72 (Griechenland)
4 Durchschnittslohn hoch-qualifizierter Immigranten relativ zu Einheimischen	0,86	0,86	1,01 (Schweiz)	0,64 (Italien)
5 Arbeitslosenquote niedrig-qualifizierter Immigranten relativ zu Einheimischen	1,62	1,80	2,43 (Schweiz)	0,91 (USA)
6 Arbeitslosenquote hoch-qualifizierter Immigranten relativ zu Einheimischen	2,19	3,45	3,50 (Österreich)	1,14 (Portugal)
7 Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit (%)	38,9	44,3	62,9 (Belgien)	21,9 (Griechenland)
8 Öffentliche Ausgaben als % des BIP	45,3	45,8	54,8 (Dänemark)	33,4 (Schweiz)

Zusammenfassende Statistiken beruhen auf einer Stichprobe von 20 OECD-Ländern im Jahr 2011. Die Zeilen 1 bis 6 setzen Kennzahlen von Einwanderern mit jenen der einheimischen Bevölkerung in Beziehung. So bedeutet beispielsweise der Wert von 1,63 in Zeile 2, dass in Kanada der Anteil der Immigranten mit Hochschulbildung an der eingewanderten Erwerbsbevölkerung 1,63-mal höher ist als der Anteil der Einheimischen mit Hochschulbildung an der einheimischen Erwerbsbevölkerung. Der Wert von 0,64 in Zeile 4 besagt, dass der Durchschnittslohn unter Einwanderern mit Hochschulbildung in Italien bei 64% des Wertes der Einheimischen liegt.

Quelle: Battisti et al. (2014).

hen, sondern verhandelt werden, und zweitens die Beschäftigung von qualifikationsspezifischen Arbeitslosenraten beeinflusst wird. Ein neuer sogenannter Job-Creation-Kanal beschreibt, wie sich die Anreize für Unternehmen, Arbeitsplätze bereitzustellen, verändert, wenn der Anteil an Migranten in der Arbeitsbevölkerung zunimmt.<sup>2</sup> Entscheidend hierfür ist die Höhe der Wertschöpfungsbeiträge, die beschäftigte Migranten bei den Unternehmen erwirtschaften. Die Umverteilungseffekte laufen ebenfalls über zwei Kanäle: erstens, über die Arbeitslosenversicherung und zweitens, über die Finanzierung öffentlicher Güter und Pauschaltransfers durch proportionale Besteuerung.

Wie diese Kanäle die realen Nettoarbeitseinkommen der einheimischen Bevölkerung beeinflussen, hängt maßgeblich von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung, von der Gestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen und vom Umverteilungssystem ab. Um die quantitative Bedeutung dieser Einflussfaktoren zu verstehen, haben wir unser Modell so geeicht, dass es eine Reihe von wichtigen Kennzahlen repliziert, die wir für 20 OECD-Staaten beobachten. Wir verwenden das Modell, um zwei Gedankenexperimente durchzuführen: (i) Wie vergleichen sich die heimischen Nettoeinkommen im beobachteten Status quo mit einer hypothetischen (kontrafaktischen) Situation, in der es keine Einwanderung gibt? (ii) Und welchen Effekt hat die beobachtete Einwanderung der letzten zehn Jahre gehabt? Für diesen Bericht weisen wir die Ergebnisse eines dritten Experiments aus: Wenn die in Deutschland im Jahr 2015 ankommenden

Flüchtlinge sofort arbeiten dürften und selbst für ihren Lebensunterhalt aufkämen, welchen Effekt hätte dies auf die Nettoeinkommen der einheimischen Arbeitnehmer im Vergleich zu einer Situation, in der den Flüchtlingen die Aufnahme von Arbeit verweigert wird? Wir beantworten diese Frage mit einem sehr stilisierten Modell, das aufgrund seiner statischen Natur viele wichtige Kanäle unberücksichtigt lässt (z.B. auf das Rentensystem). Das Modell hat allerdings gerade dank seiner relativen Einfachheit den Vorteil, dass man die Effekte gleicher Szenarien in Ländern mit unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen vergleichen kann.

### Einheimische und eingewanderte Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt

Immigranten und einheimische Arbeitskräfte erzielen auf den Arbeitsmärkten häufig deutlich unterschiedliche Ergebnisse, auch wenn sie formal gleiche Qualifikationsniveaus aufweisen. Erstens werden Immigranten im Durchschnitt deutlich schlechter entlohnt als Einheimische mit der, gemessen an äußeren Kriterien, scheinbar gleichen Ausbildung. Zweitens haben sie typischerweise auch höhere Arbeitslosenquoten. Diese Umstände sind für die Analyse der wirtschaftlichen Effekte von Einwanderung von großer Bedeutung.

Zeilen 1 und 2 in Tabelle 2 illustrieren das Ausmaß der Heterogenität zwischen OECD-Ländern hinsichtlich der relativen Bedeutung von Einwanderung und der Qualifikationsstruktur. Zeilen 3 und 4 zeigen, dass – innerhalb von Qualifikationsgruppen – Einwanderer niedrigere Bruttolöhne er-

<sup>2</sup> Dieser Kanal wurde erstmals in einer Arbeit von Chassamboulli und Palivos (2014) in die Migrationsforschung eingeführt.



halten als Einheimische. Außerdem sind, wie die Zeilen 5 und 6 zeigen, Einwanderer auch deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese Unterschiede bedeuten, dass Migranten entweder eine niedrigere Produktivität aufweisen als Einheimische und daher schlechter bezahlt und weniger gerne eingestellt werden; oder dass sie schlechtere Verhandlungspositionen im Lohnfindungsprozess haben; oder dass sie mit einer höheren Wahrscheinlichkeit entlassen werden, wenn Firmen von negativen Schocks getroffen werden. Vermutlich spielen alle drei Erklärungen eine Rolle. Die Zeilen 7 und 8 belegen schließlich das große Ausmaß und die Heterogenität von Umverteilung von Reich zu Arm und von den Beschäftigten zu den Arbeitslosen in unserer Stichprobe von 20 Ländern.

Einheimische und Immigranten unterscheiden sich also, auch innerhalb von Qualifikationsgruppen. Diese Unterschiede werden von unserem Modell repliziert, d.h., sie werden nicht einfach unterstellt, sondern ergeben sich endogen im Gleichgewicht. Sie haben offensichtliche Auswirkungen auf die fiskalischen und arbeitsmarktökonomischen Auswirkungen der Immigration.

### Immigration und die Schaffung von Arbeitsplätzen

Jede Bereitstellung von Arbeitsplätzen erfordert eine vorgelagerte Investition; ohne diese Investitionen kommen keine Arbeitsverhältnisse zustande. Dies ist ein wichtiger und realistischer Bestandteil von suchtheoretischen Arbeitsmarktmodellen. Wenn Firmen bei der Ausschreibung von freien Arbeitsplätzen nicht zwischen Einheimischen und Einwanderern diskriminieren können (oder dürfen), aber bei den Lohnverhandlungen je nach Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer unterschiedliche Löhne vereinbaren dürfen (wie dies auch in den Daten der Fall ist),<sup>3</sup> dann kann die Anwesenheit von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt den zu erwartenden durchschnittlichen Vorteil einer gefüllten Vakanz erhöhen, weil der Deckungsbeitrag bei Beschäftigung eines Einwanderers wegen des niedrigeren Lohnes höher sein kann. Dies stellt einen Anreiz für Firmen dar, mehr freie Stellen zu schaffen, die aber auch von Einheimischen besetzt werden könnten. Das Umgekehrte passiert, wenn die Migranten eine niedrigere Produktivität (bei gleicher formaler Qualifikation) aufweisen als die Einheimischen oder wenn Arbeitsbeziehungen mit Migranten mit höherer Wahrscheinlichkeit in Brüche gehen. Dann sinken die erwarteten durchschnittlichen Vorteile aus der Schaffung freier Stellen, und dies schadet auch den einheimi-

<sup>3</sup> Im Bereich der tariflichen Lohnvereinbarungen in Deutschland sind Löhne stellenspezifisch zu definieren; eine offene Diskriminierung zwischen Migranten und Einheimischen ist nicht möglich. Einwanderer können allerdings unter ihrem Qualifikationsniveau eingestellt werden; sie können bei Beförderungen benachteiligt werden oder geringere Sonderzahlungen erhalten.

schen Arbeitnehmern. Welcher dieser Kanäle dominiert hängt von ihrer relativen Stärke ab. Mit Hilfe einer sorgfältigen Kalibrierung unseres theoretischen Modelles können wir den Nettoeffekt simulieren.

Wir kalibrieren das Modell, in dem wir für jedes unserer 20 Länder die Parametrisierung so wählen, dass das Modell genau jene empirischen Momente repliziert, die wir in Tabelle 2 dargestellt haben. Daneben repliziert das Modell auch die länderspezifischen Daten zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen und zur durchschnittlichen Dauer von Beschäftigungsverhältnissen für beide Qualifikationsgruppen (hoch- und niedrigqualifizierte Arbeitnehmer). Im Folgenden präsentieren wir Resultate für den Fall, dass sich die Produktivität der Einwanderer sich nicht von jener der Einheimischen unterscheidet. Battisti et al. (2014) berechnen, wie hoch Produktivitätsunterschiede sein dürfen, bevor der ökonomische Einkommensvorteil aus Einwanderung für die Einheimischen negativ wird.

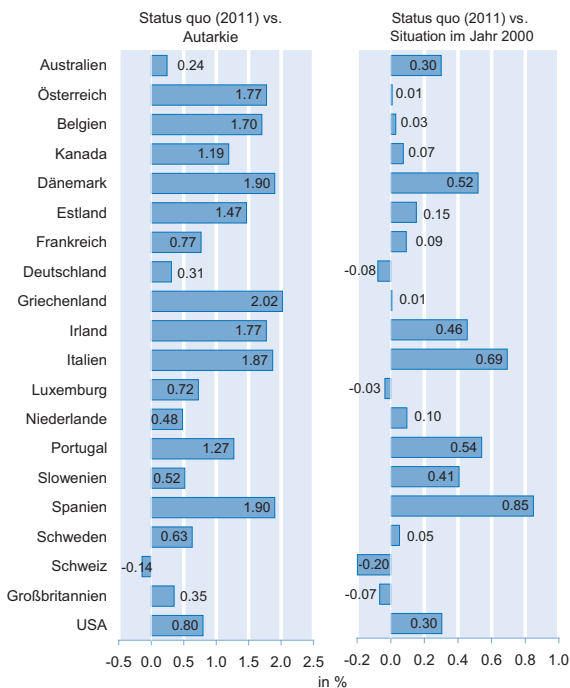
### Die Effekte von historischer Einwanderung auf heimische Nettoeinkommen

Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der ersten beiden Szenarien aus Battisti et al. (2014). Im ersten Szenario berechnen wir die Differenz der realen Nettoeinkommen zwischen dem Status quo, wie er im Jahr 2011 beobachtet wurde, und einer hypothetischen Situation, in der alles identisch ist, außer dass es keine Migranten gibt (geschlossene Grenzen). Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Wohlfahrtseffekte der real stattgefundenen Migration in 19 von 20 Ländern positiv sind. In allen Ländern außer der Schweiz (wo der Effekt im Wesentlichen null ist) haben die einheimischen Arbeitnehmer im Durchschnitt von der Einwanderung profitiert. In einzelnen Fällen kann der Gewinn durchaus beträchtlich sein (bis zu 2% des Nettoeinkommens).

Im zweiten Szenario berechnen wir die Differenz der realen Nettoeinkommen zwischen dem beobachteten Status quo des Jahres 2011 und einer hypothetischen Situation, die sich vom Status quo nur dahingehend unterscheidet, dass der Anteil der Immigranten an der Erwerbsbevölkerung auf den Wert von 2000 fixiert wird. Wir finden einen positiven Gewinn durch Einwanderung seit 2000 in 16 Ländern. In den meisten ist er aber so gering, dass er nicht von null zu unterscheiden ist. Das gilt auch für Deutschland.

Battisti et al. (2014) zeigen, dass in 14 von 20 Fällen Einheimische beider Qualifikationsgruppen aufgrund der Einwanderung zwischen 2000 und 2011 höhere Nettoeinkommen haben. Das könnte im klassischen Modell nicht passieren: Dort müsste immer eine Qualifikationsgruppe verlieren. Sogar bereits im Land befindliche Einwanderer profitieren in unserem Modell. Im klassischen Modell ist dies

**Abb. 1**  
**Veränderung der heimischen Nettorealeinkommen im Vergleich zum Status quo mit hypothetischen Alternativszenarien**



Quelle: Battisti et al. (2014, Tab. 7).

extrem unwahrscheinlich, weil neue Einwanderer mit hoher Wahrscheinlichkeit Substitute für bereits im Land befindliche Migranten sein dürften. Der Grund für diese etwas überraschenden Resultate liegt in den veränderten Anreizen zur Schaffung von freien Stellen. Wie schon Borjas (2001) beschrieben hat, können Einwanderer die »Räder der Arbeitsmärkte schmieren«, weil die Profitabilität besetzter Stellen steigt und die Unternehmen daher neue Stellen schaffen, was auch den Einheimischen und vor längerer Zeit eingewanderten Arbeitnehmern nutzt. Dieser Kanal würde durch einen bindenden gesetzlichen Mindestlohn außer Kraft gesetzt. Wenn Unternehmen höhere Löhne zahlen müssen, als jene, die sich aufgrund der Produktivität der Immigranten und der Marktsituation in der Verhandlungslösung ergeben, senkt die Einwanderung die Anreize zur Schaffung freier Stellen, und die Arbeitslosigkeit steigt. Die klassischen Komplementaritätsgewinne würden bei einer solchen Konstellation entfallen, und die fiskalischen Kosten der Umverteilung für die Einheimischen würden steigen.

### Die wirtschaftlichen Effekte der Flüchtlingswelle

Die Bundesregierung rechnet im laufenden Jahr mit circa 800 000 Asylbewerbern. Hinzu könnten wieder wie schon im Jahr 2014 um die 400 000 normale Immigranten kommen. Nicht alle Asylbewerber werden einen Aufenthaltstitel

in Deutschland erhalten; und nicht alle werden auf den Arbeitsmarkt drängen (Kinder, viele Frauen, Alte). Auch die Qualifikationsstruktur dieser Menschen ist noch nicht klar. Dennoch kann man das Modell von Battisti et al. (2014) verwenden, um Gedankenexperimente durchzuführen. Was wäre, wenn die Hälfte der Asylbewerber als niedrigqualifizierte Arbeitnehmer auf den deutschen Arbeitsmarkt käme? Dies entspräche einer Erhöhung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland um 0,95%.

Tabelle 3 zeigt die Vorhersagen des Modells: Aus dem unterstellten Szenario resultieren – nach Berücksichtigung der Effekte auf die Arbeitslosigkeit und auf die öffentlichen Kassen – minimale gesamtwirtschaftliche Kosten von 0,01%; das entspricht bei einem BIP von 2 916 Mrd. Euro im Jahr 2014 einer Summe von 292 Mio. Euro. Im Vergleich zu den direkten fiskalischen Kosten der Versorgung der Flüchtlinge (10 Mrd. Euro) ist dies eine beinahe vernachlässigbare Zahl. Niedrigqualifizierte deutsche Arbeitnehmer würden leicht verlieren (– 0,1%); hochqualifizierte würden etwas deutlicher gewinnen (+ 0,19%). Insgesamt sind die Effekte aber überschaubar. Jedoch sollte auf die von uns gemachten Annahmen hingewiesen werden, dass jene 400 000 Einwanderer, die in unserem Szenario nicht erwerbstätig sind, von ihren Familien und nicht vom deutschen Staat versorgt werden, und dass die für das Jahr 2011 kalibrierte Modellökonomie keine Mindestlöhne aufweist. Der Anfang 2015 eingeführte Mindestlohn in Deutschland könnte das Bild jedoch trüben. Wenn die neuen Einwanderer keine Arbeit finden, dann würde der gesamtwirtschaftliche Effekt deutlich negativ werden, sowohl für niedrigqualifizierte Einheimische, die durch höhere fiskalische Kosten belastet würden, als auch für die hochqualifizierten, die neben den fiskalischen Kosten auch durch den Wegfall der Komplementaritätseffekte schlechter gestellt würden.

Unterstellt man, dass ein Teil der Einwanderer auf dem deutschen Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Jobs in Frage kommen und approximiert man diesen Anteil mit den in Tabelle 1 gezeigten Daten, dann verbessert sich das Bild für Deutschland leicht. Die Verteilungswirkung, dass nämlich niedrigqualifizierte Deutsche im Gegensatz zu hochqualifizierten von der Einwanderungswelle eher nicht profitieren, bleibt jedoch erhalten.

Tabelle 3 zeigt außerdem, dass dieselbe Erhöhung der Erwerbsbevölkerung um 0,95% durch ausschließlich niedrigqualifizierte Einwanderer in keinem Land zu starken Durchschnittseffekten führen würde. Deutschland scheint aber nicht das Land zu sein, in dem die ökonomischen Effekte eines solchen Szenarios am positivsten ausfallen. Die USA würden stärker profitieren; ebenso Länder mit gegenwärtig relativ geringen Beständen von Einwanderern (z.B. Estland) und/oder

**Tab. 3**  
**Effekte auf die einheimischen Nettoeinkommen in Folge eines Anstieges der Erwerbsbevölkerung um 0,95%**  
 (in %)

Szenario	Alle Einwanderer sind niedrigqualifiziert			Qualifikationsstruktur der Einwanderer entspricht jener im Ursprungsland*		
	Durchschnitt	Niedrigqualifizierte	Hochqualifizierte	Durchschnitt	Niedrigqualifizierte	Hochqualifizierte
Australien	-0,02	-0,14	0,21	-0,01	-0,09	0,15
Österreich	-0,02	-0,07	0,18	-0,01	-0,02	0,07
Belgien	-0,04	-0,14	0,14	-0,02	-0,08	0,10
Kanada	-0,03	-0,11	0,20	0,00	-0,05	0,13
Dänemark	0,01	-0,08	0,20	0,03	-0,03	0,15
Estland	0,01	-0,10	0,20	0,02	-0,05	0,15
Frankreich	0,02	-0,07	0,19	0,03	-0,02	0,15
<b>Deutschland</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,10</b>	<b>0,19</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,05</b>	<b>0,12</b>
Griechenland	0,08	0,00	0,28	0,12	0,06	0,24
Irland	-0,04	-0,17	0,15	-0,02	-0,11	0,12
Italien	0,08	0,04	0,30	0,11	0,09	0,19
Luxemburg	-0,04	-0,15	0,12	-0,03	-0,11	0,08
Niederlande	-0,02	-0,12	0,17	-0,01	-0,07	0,12
Portugal	0,01	-0,06	0,25	0,07	0,03	0,18
Slowenien	0,03	-0,06	0,25	0,04	-0,01	0,16
Spanien	0,01	-0,11	0,20	0,03	-0,05	0,16
Schweden	-0,02	-0,11	0,15	-0,01	-0,07	0,10
Schweiz	-0,03	-0,16	0,19	-0,03	-0,11	0,12
Großbritannien	-0,02	-0,18	0,19	0,00	-0,12	0,15
USA	0,02	-0,11	0,23	0,05	-0,05	0,18
Mittelwert	0,00	-0,10	0,20	0,02	-0,05	0,14
Median	-0,02	-0,11	0,20	0,00	-0,05	0,15

\* Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer entspricht jener, die in den zehn für Deutschland wichtigsten Herkunftsländern beobachtet wird; vgl. Tab. 1.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf Basis des Modelles von Battisti et al. (2014).

Arbeitsmärkten, die so konfiguriert sind, dass ihre Effizienz durch Einwanderung steigen könnte (z.B. Frankreich).<sup>4</sup>

### Zur Rolle von Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialstaat

In Battisti et al. (2014) untersuchen wir, welche Rolle verschiedene Ländercharakteristika für die Effekte der Einwanderung auf die realen Nettoeinkommen der Einheimischen haben. Wir simulieren eine einprozentige Erhöhung des Bestandes eingewanderter Arbeitskräfte, wobei wir die Qualifikationsstruktur zum Status quo konstant halten. Wir führen diese Berechnungen 10 000 Mal durch, wobei wir jeweils neue »Momente«, das sind Kennzahlen, wie wir sie in Tabelle 2 beschreiben, aus der empirisch beobachtbaren Verteilung ziehen. Wir kalibrieren das Modell mit diesen so generierten Momenten und berechnen die interessierenden Variablen. Schließlich verwenden wir ein lineares Regressionsmodell, um die einzelnen Bestimmungsgründe der Nettoeinkommensveränderungen zu verstehen.

Im Kontext der Flüchtlingskrise sind folgende Ergebnisse von Bedeutung: Die einheimische Bevölkerung profitiert um-

so eher von Einwanderung, je niedriger der Bestand an schon im Land befindlichen Immigranten und je höher der Anteil der Hochqualifizierten an den neuen Arbeitskräften ist. Die deutsche Politik kann an diesen Bestimmungsgrößen allerdings kaum etwas ändern. Andere Determinanten sind indes durchaus gestaltbar: Die Analyse zeigt, dass hohe Arbeitslosenquoten von Einwanderern mit Belastungen für die Einheimischen einhergehen; dasselbe gilt für allzu großzügige fiskalische Umverteilung. Niedrige Löhne für Einwanderer sind für die einheimische Bevölkerung allerdings kein Problem, im Gegenteil: Wenn Firmen erwarten, dass die Arbeitskosten sinken, schaffen sie mehr Jobs, und davon profitieren auch die Einheimischen.

Wenn Mindestlohn und Hartz-IV-Regelsätze nicht abgesenkt oder gar weiter erhöht werden sollten, dann könnte es schwer werden, die hohe Zahl von niedrigqualifizierten Einwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren und so aus der Fürsorge des deutschen Steuerzahlers zumindest teilweise zu entlassen.

### Schlussfolgerungen

Unsere Analyse zeigt, dass Einwanderung in Arbeitsmärkte, die von Sucharbeitslosigkeit und Lohnverhandlungen ge-

<sup>4</sup> Unsere Berechnungen beziehen sich auf die Situation von 2000–2011; die Wanderungsbewegungen, die die Eurokrise von der europäischen Peripherie nach Deutschland verursacht, sind daher nicht erfasst.

kennzeichnet sind, die Arbeitsmarktergebnisse für Einheimische nicht verschlechtern müssen. Im Gegenteil, Einwanderung kann die Anreize der Firmen, freie Stellen zu schaffen, verstärken. Dieser positive Effekt ist allerdings bedroht, wenn die Arbeitslosenquote der Immigranten zu hoch ist oder wenn zu viele von ihnen niedrigqualifiziert sind. Politikmaßnahmen, die zu einer hohen Beschäftigungsquote von Migranten führen, sind daher auch für einheimische Arbeitnehmer vorteilhaft. Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der Löhne von Immigranten führen, schaden den Einheimischen aber eher.

Die beschriebenen Studienergebnisse enthalten einige wichtige Botschaften für die breitere Diskussion zum Thema Einwanderung in Europa. Erstens sind arbeitslose Immigranten mit Sicherheit eine Belastung für den Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme und letztlich für die einheimische Bevölkerung. Daher ist es von großer Bedeutung, dass Immigranten möglichst rasch arbeiten dürfen und auch Beschäftigung finden. Außerdem ist hinlänglich bekannt, dass auch die soziale Integration über eine Beschäftigung im Zielland läuft. Zweitens sind niedrigqualifizierte ausländische Arbeitskräfte zwar eher eine Belastung für die öffentlichen Kassen als hochqualifizierte, sie können aber trotzdem zu einer Zunahme der durchschnittlichen einheimischen Nettoeinkommen führen, wenn die Komplementaritäts- und Arbeitsplatzschaffungseffekte auf dem Arbeitsmarkt stark genug sind. Auch dafür sind Institutionen, die Beschäftigung fördern, von größter Bedeutung. Drittens verringern großzügige Umverteilungssysteme – z.B. durch direkte Transfers von Gutverdienenden zu Geringverdienenden oder über den Weg öffentlicher Güter mit Clubcharakter – die ökonomischen Vorteile der Zuwanderung für die heimischen Arbeitnehmer.

Ein wichtiger Mechanismus, der in unserem Modell nicht quantifiziert ist, bezieht sich auf die Tatsache, dass Immigranten deutlich jünger sind als die einheimische Bevölkerung. Die Zuwanderung solcher Personen kann die Bürde leichter machen, die durch die Alterung der Gesellschaft entsteht. Ohne Einwanderung würden immer kleiner werdende Kohorten von Arbeitnehmern immer höhere Beiträge für die Finanzierung von Renten, Gesundheitsversorgung und Altenheime leisten müssen. Doch auch für einen erfolgreichen Beitrag der Migration in diesem Bereich ist es von zentraler Bedeutung, dass die Einwanderer rasch in gute Arbeit kommen.

## Literatur

- Angrist, J. und A. Kugler (2003), »Protective or Counter-Productive: Labor Market Institutions and the Effects of Immigration on EU Natives«, *Economic Journal* 113, F302–F331.
- Battisti, M., G. Felbermayr, G. Peri und P. Poutvaara (2014), »Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare«, NBER Working Paper No. 20131.

Bertola, G., J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm und Á. Valentinyi (2015), *EEAG Report on the European Economy 2015, Blurring the Borders*, CESifo Group, München.

Boeri, T. (2010), »Immigration to the Land of Redistribution«, *Economica* 77(308), 651–687.

Bonin, H. (2015), Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderungen nach Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 95(4), 262–268.

Borjas, G.J. (2001), »Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?«, *Brookings Papers on Economic Activity* 32(1), Economic Studies Program, The Brookings Institution, 69–134.

Borjas, G.J. (2003), »The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market«, *The Quarterly Journal of Economics* 118(4), 1335–1374.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015), »Prognoseschreiben zur Zahl der im Verteilungssystem EASY registrierten Personen nach § 44 Abs. 2 AsylVfG«, verfügbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/2015-08-20-prognoseschreiben-asylantraege.pdf;jsessionid=22B91846B89FB04786E-57F5A3D37354F.1\\_cid294?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/2015-08-20-prognoseschreiben-asylantraege.pdf;jsessionid=22B91846B89FB04786E-57F5A3D37354F.1_cid294?__blob=publicationFile), aufgerufen am 14. September 2015.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (1992), *Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)*, verfügbar unter: [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylvfg\\_1992/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylvfg_1992/gesamt.pdf), aufgerufen am 14. September 2015.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (1993), *Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg/gesamt.pdf>, aufgerufen am 14. September 2015.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2015), *Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach § 14 des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Zeit ab 1. März 2015*, verfügbar unter [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg\\_14bek/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg_14bek/gesamt.pdf), aufgerufen am 14. September 2015.

Chassamboulli, A. und T. Palivos (2014), »A Search-Equilibrium Approach to the Effects of Immigration on Labor Market Outcomes«, *International Economic Review* 55, 111–129.

D'Amuri, F., G. Ottaviano und G. Peri (2010), »The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s«, *European Economic Review* 54(4), 550–570.

Dustmann, C. und T. Frattini (2014), »The Fiscal Effects of Immigration to the UK«, *Economic Journal* 124(580), F593–F643.

Europäische Kommission (2015), »Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt – Fragen und Antworten«, verfügbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_de.htm), aufgerufen am 14. September 2015.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2015), »Asylbewerber kosten bis zu 10 Milliarden Euro«, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/asylbewerber-kosten-bis-zu-10-milliarden-euro-13758770.html>, aufgerufen am 14. September 2015.

Hanson, G.H. (2009), »The Economic Consequences of the International Migration of Labor«, *Annual Review of Economics* 1(1), 179–208.

Klingholz, R., und S. Sievert (2015), »Krise an Europas Südgrenze: Welche Faktoren steuern heute und morgen die Migration über das Mittelmeer?«, Discussion Paper 16, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Parsons, C. und P.-L. Vézina (2014), »Migrant Networks and Trade: The Vietnamese Boat People as a Natural Experiment«, Working Paper, Universität Oxford.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015), *Junge Flüchtlinge: Aufnahme und Potenziale für das Aufnahme-land*, verfügbar unter <http://www.svr-migration.de/wp-content/>

uploads/2015/07/Kurzinformation\_Junge-FI%C3%BCchtlinge\_SVR-FB\_WEB.pdf, aufgerufen am 14. September 2015.

Sinn, H.-W. (2005), »Migration and Social Replacement Incomes. How to Protect Low-income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration«, *International Tax and Public Finance* 12, 375–393.

Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann (2003), *EU Enlargement and Labour Mobility – Consequences for Labour Markets and Redistribution by the State in Germany*, CESifo Research Reports 2, ifo Institut, München.

Sinn, H.-W. und W. Ochel (2003), »Social Union, Convergence and Migration«, *Journal of Common Market Studies* 41, 869–896.

*Spiegel Online* (2015), »Asylbewerber in Deutschland: Taschengeld für Flüchtlinge – die Fakten«, verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-in-deutschland-antworten-zum-taschengeld-a-1048432.html>, aufgerufen am 14. September 2015.

# Steuerung der Flüchtlingsströme durch Preise und Kapazitäten

52

Volker Meier

**Im laufenden Jahr ist es zu einer sprunghaften Erhöhung der Zahl der Zuwanderer aus Staaten außerhalb der EU in die EU und insbesondere nach Deutschland gekommen. Der hier vorgestellte Vorschlag zur Bewältigung des Zustroms setzt auf eine Verteilung dieser Zuwanderer gemäß eines Versteigerungsverfahrens, typischerweise mit negativen Preisen, das von der übergeordneten Instanz (Bund oder EU) finanziert wird, sowie die Verwendung von Aufnahmekapazitäten. Es wird argumentiert, dass dieses Verfahren günstigere Effizienzeigenschaften aufweist als die auf Bundesebene verwendeten und auf EU-Ebene vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel.**

Die Europäische Union erfährt in diesem Jahr einen unerwartet großen Zustrom von Migranten aus Asien und Afrika sowie aus den Staaten des Westbalkans. Diese liegen weit jenseits der Größenordnungen aus früheren Jahren, in denen die Migration im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union sowie aus Ost- und Südosteuropa den Löwenanteil der Wanderungsbewegungen ausmachte. Diese war in Deutschland im langjährigen Mittel mit einem Nettozuwanderungssaldo von 200 000 Personen jährlich verbunden, mit gewissen Ausschlägen nach oben und nach unten. Zu diesen üblichen Wanderungsbewegungen kommen die neuen hinzu, wobei die prognostizierten Größenordnungen für Deutschland bei 800 000 bis 1 Million Menschen im Jahr 2015 liegen. Da diese sich in aller Regel um Anerkennung als Kriegsflüchtling oder Asylberechtigter bewerben, erfolgen spezielle Aufnahmeverfahren. Dabei stellt das aufnehmende Land Unterkunft und Lebensunterhalt, erteilt aber bis zum positiven Bescheid über den weiteren Aufenthalt in der Regel keine Arbeitserlaubnis. Angesichts der Verfahrensdauer und der vielen neu in das Verfahren Aufgenommenen sind etliche Aufnahmeeinrichtungen überfüllt, und es wird mit Notbehelfen wie etwa Zelten gearbeitet. Auch in der Verwaltung der Asylverfahren führen die stark gestiegenen Antragszahlen zu einer Überlastung der Beschäftigten und gegebenenfalls längeren oder weniger gründlichen Verfahren. Vergleichbare Probleme zeigen sich auch in anderen Transit- oder Zielländern der Migranten, insbesondere in Italien, Griechenland, Ungarn und Österreich. Zur einfacheren Bewältigung des Zustroms wird seitens der EU-Kommission (European Commission 2015) ein Quotensystem der Verteilung der Antragsteller auf die Länder der Europäischen Union vor-

geschlagen, wobei der Verteilungsschlüssel vor allem durch die Bevölkerung und die Wirtschaftskraft bestimmt wird. Aufgrund einer Ablehnung zahlreicher Mitgliedstaaten wird dieses Verfahren aber bislang nicht umgesetzt. Innerhalb Deutschlands erfolgt ein ähnliches Verfahren der Verteilung der Fälle auf die Bundesländer, die wiederum Gemeinden in ihrem Gebiet mit der weiteren Betreuung beauftragen. Auch bei der lokalen Zuteilung stößt man häufiger auf Unzufriedenheit in den betroffenen Gemeinden, insbesondere aufgrund der damit verbundenen finanziellen Lasten.

## Vorschlag 1: Aufteilung nach Gebot

An dieser Stelle kommt ein marktwirtschaftliches Zuteilungsverfahren in Betracht, das gleichermaßen geeignet wäre, die Unzufriedenheit zu reduzieren und die finanziellen Lasten fair zu verteilen. Dieses sei dargestellt für die Aufteilung der Flüchtlinge innerhalb Deutschlands, ließe sich aber auch analog auf die Verteilung innerhalb der EU übertragen. Die Idee für eine gegebene Zahl von Flüchtlingen besteht darin, die Betreuungsaufgabe für jeweils geeignet große Gruppen von Migranten an die Gemeinden zu versteigern. Alle Bieter haben natürlich die Standards zur Unterbringung und Integration zu erfüllen. Der zu erzielende Preis wird typischerweise negativ sein. Die Gebote reflektieren die Nettokosten der aufnehmenden Gemeinde. Hierzu zählt der Gemeindeanteil an den aktuellen Unterbringungskosten ebenso wie der Erwartungswert zukünftiger lokal zu finanzierender Sozialleistungen, wie zum Beispiel Wohngeld. Die Kosten werden verringert durch erwartete lokale zukünftige Einnahmen aus Steuern und Abgaben der aufgenom-

menen Gruppe sowie Zuweisungen aus dem Finanzausgleich aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl. Die zusätzlichen Einnahmen hängen in erheblichem Maße von den Integrationserfolgen am Arbeitsmarkt ab. Ein erfolgreicher Bieter wird somit tendenziell günstigere Unterbringungskosten pro Monat, ein kürzeres Aufnahmeverfahren und günstigere Perspektiven für die Aufgenommenen am Arbeitsmarkt aufweisen. Dies deutet darauf hin, dass ein solches Bieterverfahren günstigere Effizienzeigenschaften aufweist als die bisher praktizierte Zuweisung. Nicht auszuschließen ist auch, dass derartige Gebote auch nichtökonomische Faktoren, wie vor allem die durchschnittliche Xenophobie und die durchschnittliche Hilfsbereitschaft der aufnehmenden Gemeinde, zum Ausdruck bringen. Sofern die Xenophobie nicht vorübergehender Natur ist, wäre eine stärkere Ausprägung aber tatsächlich mit verminderter Lebensqualität im Alltag sowohl für die Zuwanderer als auch für die Einheimischen verbunden, die sich unter anderem auch in Diskriminierungen im Arbeits- und Wohnungsmarkt niederschlagen kann. Sollten derlei Elemente in die Gebote einfließen, wäre also auch dies tendenziell effizienzsteigernd. Das Verfahren verteilt also die Migranten dorthin, wo sie nicht nur den Einheimischen den größten fiskalischen Überschuss oder die geringsten fiskalischen Kosten bringen, sondern auch die größten sozialen Gewinne oder die geringsten sozialen Kosten in einem nichtfiskalischen Sinn verursachen. Weiterhin werden vor allem die Gemeinden attraktive Gebote abgeben, in denen die Zuwanderer voraussichtlich auf Dauer verbleiben. Dort fallen nämlich die mit der späteren Integration in den Arbeitsmarkt verbundenen fiskalische Gewinne an, die beim Wegzug unterbleiben.

### Sofortige Freizügigkeit als Alternative?

Eine nahe liegende Alternative besteht darin, die Zuwanderer analog zu den Zuwanderern aus der Europäischen Union selbst über ihre Zielgemeinde frei entscheiden zu lassen. Früher oder später werden sie ja ohnedies das Recht der Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet erhalten. Es mag vor allem sein, dass sie aufgrund eines bereits vorhandenen Netzwerks wesentlich besser über für sie attraktive Zielgemeinden Bescheid wissen als die aufnehmenden Gemeinden. Soweit ihre Präferenz von für sie günstigen Arbeitsmarktbedingungen getrieben wird, wäre auch dies effizienzsteigernd. Dagegen bestehen allerdings zwei möglicherweise gewichtige Einwände. Erstens stellen aus Sicht der Migranten die ihnen zufließenden Sozialleistungen Einkommen dar. Für die aufnehmende Gemeinde repräsentieren diese Leistungen aber Kosten. Sofern die Sozialleistungen attraktiv sind – und das steht angesichts der Relation zum früheren Einkommen im Heimatland zu vermuten, besteht eine Tendenz zugunsten von Gemeinden mit hohen und lang laufenden Sozialleistungen, was die Gesamtkosten der Integration tendenziell in die Höhe treiben würden. Die zweite Gefahr

besteht in der Ballung bestimmter Nationalitäten in wenigen Stadtteilen des Landes mit dem möglichen Risiko sozialer Spaltungen in den betroffenen Gemeinden. Beim Versteigerungsverfahren würden die Gemeinden hingegen bei einer derartigen Gefahr von einem Gebot absehen, was einer allzu großen Konzentration der Flüchtlinge entgegenwirkt.

### Vorschlag 2: Festlegung von Kapazitäten

Weltweit sind nach Schätzungen des UNHCR (2015) nahezu 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Auf Basis der Genfer Konvention ist jeder Unterzeichnerstaat verpflichtet, jeden Flüchtling aufzunehmen, der um die Aufnahme nachsucht. Es liegt nahe, dass bei einem Krieg die meisten Menschen zuerst in die Nachbarstaaten flüchten, die sich in der Regel auch im besonderen Maße verantwortlich fühlen. So lange die Gesamtzahl der Flüchtlinge überschaubar bleibt, bereitet es nur geringe Probleme, jeden Flüchtling im Land seiner oder ihrer Wahl aufzunehmen. Die Aufnahme hat für den Flüchtling den Charakter eines Grundrechts. Das Grundrecht besteht nicht nur juristisch – es lässt sich auch faktisch durchsetzen.

In diesem Jahr sind die Zahlen der Flüchtlinge aber stark angestiegen, was in einigen Ländern zu deutlich verminderter Betreuungsqualitäten für viele geführt hat. Überfüllte Erstaufnahmeeinrichtungen, Zeltstädte oder Übernachtungen unter freiem Himmel sind ebenso Anzeichen der überlasteten Kapazitäten wie auch stark verlängerte Wartezeiten in der Verwaltung. Im Ergebnis verschlechtern sich die Bedingungen sowohl für die Flüchtlinge wie auch für die Einheimischen. Früher oder später wird es zwingend, im Interesse aller Betroffenen Kapazitätsbeschränkungen zu erlassen. Dies entspricht einer temporären Aussetzung des Grundrechts auf Aufnahme in jedem Land, das seine Kapazitätsgrenze erreicht hat.

### Analogie zur Studienplatzvergabe

Der Lösungsansatz lehnt sich an das Problem der Studienplatzvergabe an. Solange genügend Plätze zur Verfügung stehen, werden alle Studienplatzbewerber in ihrem Wunschfach an ihrem Wunschstandort zugelassen. Erweist sich aber ein Ort für ein Fach relativ zu seiner Kapazität als zu attraktiv, greifen Kapazitätsbeschränkungen. In der Folge werden einige Bewerber nicht zugelassen, üblicherweise solche mit schlechterer Abiturnote oder größerer Entfernung des Heimatortes zum gewünschten Studienort. In ähnlicher Form kann mit der Beschränkung der zuwandernden Flüchtlinge verfahren werden. Am einfachsten ist es natürlich, alle Bewerber aufzunehmen, bis die allgemeine Kapazitätsbeschränkung erreicht ist. Vorstellbar wäre jedoch auch, für bestimmte Gruppen, für die sich das Zuwanderungsland in

besonderem Maße verantwortlich fühlt, separate Kontingente zu schaffen. Zu betonen ist auch, dass diese Kapazitäten nach Möglichkeit bei einem starken Andrang zugänglich und flexibel erhöht werden können.

### **Finanzierung durch Zentralinstanz**

Es steht zu vermuten, dass das vorgeschlagene Versteigerungsverfahren aufgrund überwiegend negativer Preisgebote mit einem Finanzierungsdefizit abschließt. Dieses ließe sich durch die jeweilige Zentralinstanz decken – innerhalb Deutschlands durch den Bund, in der EU durch den Unionshaushalt. In Deutschlands ersetzen diese Deckungen des Bundes die ansonsten fälligen Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Unterbringung der Flüchtlinge. In der EU bietet es sich an, Mittel aus dem Haushalt für Regionalpolitik für diesen Zweck umzuwidmen.

Im Ergebnis steht zu erwarten, dass mit der Umsetzung des Vorschlags der Steuerung der Flüchtlingsströme über Preise und Kapazitäten eine Effizienzverbesserung gegenüber dem gegenwärtig praktizierten Verfahren zu erreichen ist. Darüber hinaus könnten die aktuellen innen- und außenpolitischen Konflikte zu dieser Thematik stark verringert werden, bei gleichzeitiger dauerhafter Sicherung der europäischen Standards entsprechenden Betreuung der Aufzunehmenden.

### **Literatur**

European Commission (2015) *Commission Recommendation of 8 June 2015 on a European Resettlement Scheme*, Brüssel.

UNHCR (2015) *Global Trends: World at War – Forced Displacement in 2014*, Genf.



In Deutschland hat sich in den letzten Jahren der Fleischverbrauch im Bereich der Größenordnung von etwa 60 kg pro Kopf eingependelt. Zeiten des mengenmäßigen Wachstums beim Fleischverzehr sind aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren kaum mehr zu erwarten, sondern aller Voraussicht nach ist diese Episode Vergangenheit. Die Verbraucher im 21. Jahrhundert wollen genießen, getreu dem von politischer Seite lancierten Motto: »Klasse statt Masse«. Die Konsumenten verlangen u.a. in Deutschland qualitativ einwandfreies Fleisch von »glücklichen Tieren« zu erschwinglichen Preisen. Die deutsche Fleischerzeugung steht gegenüber diesen qualifizierten »aufgeklärten« Nachfrageansprüchen in einem intensiven internationalen Wettbewerb.

## Einschnitt BSE-Krise

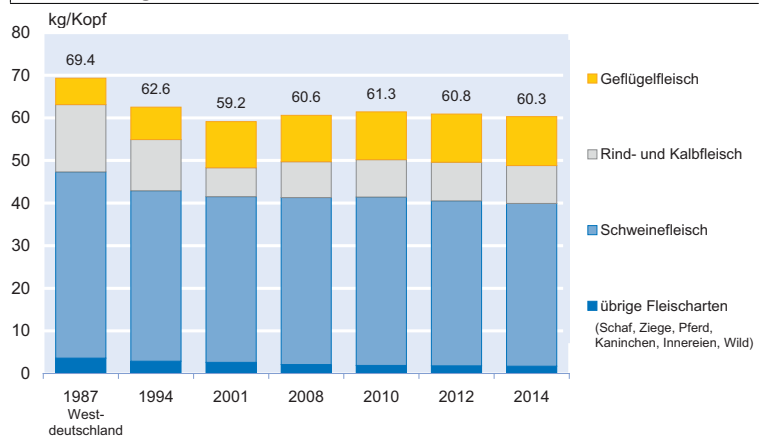
Zu Zeiten der deutschen Vereinigung (Westdeutschland: 1987) lag der Pro-Kopf-Verbrauch mit knapp 70 kg pro Einwohner noch deutlich höher als im zweiten Jahrzehnt zu Beginn des dritten Jahrtausends (vgl. Abb. 1). Der gravierendste Einschnitt für die Fleischwirtschaft vollzog sich zu Beginn des neuen Jahrtausends mit dem Zenit der BSE-Krise.<sup>1</sup> In deren Folge reagierten die Konsumenten zunächst mit einer dramatischen Reduzierung des Verzehrs von Rind- und Kalbfleisch. Der Fleischverzehr insgesamt sank in Deutschland zeitweilig sogar unter die Marke von 60 kg pro Kopf.

## Deutschland wiederum wandelte sich bei der Versorgung mit Fleisch innerhalb der EU vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur

Während im Bereich von Rind- und Kalbfleisch Deutschland aufgrund seiner bedeutenden Milchproduktion und damit einhergehend traditionell umfangreichen Milchviehhaltung schon immer Exporteur auf den Weltmärkten war (Selbstversorgungsgrad 1991: 137,3%), war es bei der Marktversorgung mit den übrigen Fleischarten bis zum Jahr 2008 Nettoimporteur. Deutschland war per saldo insbesondere auf Einfuhren von Schweine- und Geflügelfleisch zur Versorgung der Nachfrage seiner Bevölkerung angewiesen (vgl. Abb. 2).

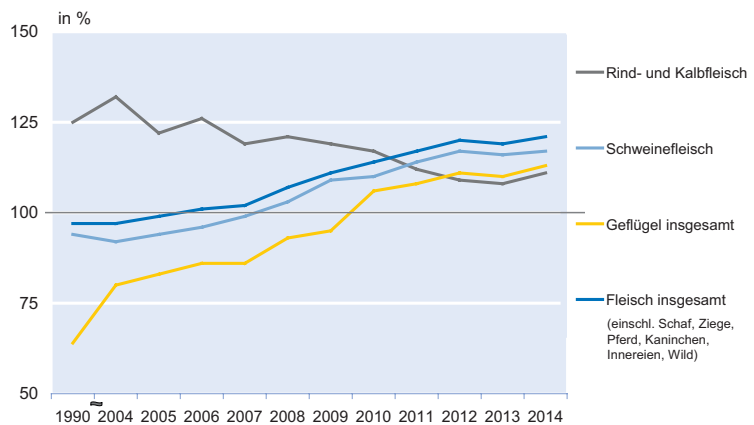
Inzwischen haben sich die Verhältnisse grundlegend verändert. Die deutschen Erzeuger der Veredlungswirtschaft (Schweine- und Geflügelmast) haben sich zu zentralen Exporteuren in Mitgliedsländer der EU und für den Weltmarkt entwickelt. Durch die EU-Osterweiterung konnten wichtige Absatz-(Liefer-)märkte für in

Abb. 1  
Entwicklung des Fleischverzehrs in Deutschland



Gesamtsumme mit rundungsbedingten Abweichungen.  
Quelle: AMI/ZMP; Statistisches Bundesamt.

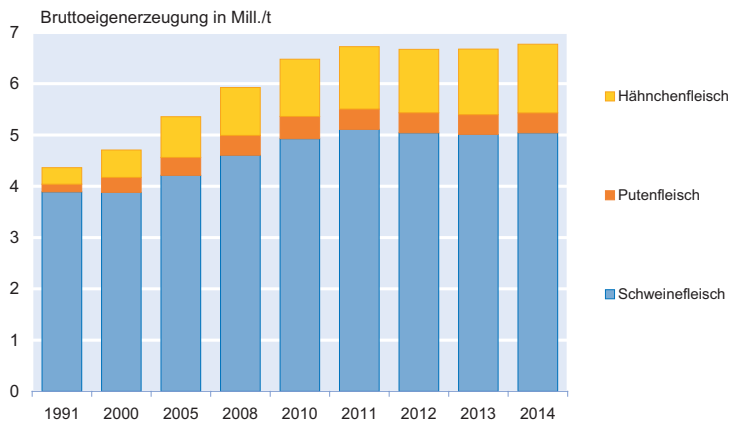
Abb. 2  
Entwicklung des Selbstversorgungsgrades nach Fleischarten in Deutschland



Quelle: AMI/ZMP; Statistisches Bundesamt.

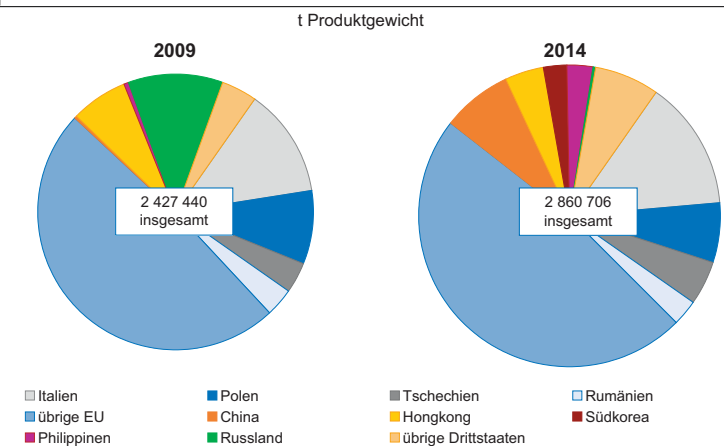
<sup>1</sup> BSE = Bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahn-Tierseuche vgl. hierzu Blawat (2010)).

**Abb. 3**  
**Entwicklung der deutschen Produktionsmengen bei Schweine-, Puten- und Hähnchenfleisch**



Quelle: AMI/ZMP; Statistisches Bundesamt.

**Abb. 4**  
**Deutsche Schweinefleischexporte nach Empfängerländern**



Quelle: AMI.

Deutschland erzeugtes bzw. geschlachtetes Schweinefleisch erschlossen werden. Aber auch am Weltmarkt sind die deutschen Schweinefleischproduzenten mit Lieferungen von anerkannt sicheren sowie hochwertigen Fleischqualitäten bei hohen Hygienestandards – schwergewichtig nach Ostasien – in Staaten wie Japan, Philippinen, China, Hongkong, Südkorea etc. äußerst erfolgreich. Bis zum Wirksamwerden der Sanktionsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Ukrainekrise zählte auch Russland zu den vorrangigen Empfängerländern deutscher Fleischlieferungen (vgl. Abb. 4).

Abgesehen davon sind nicht alle Teile der erzeugten bzw. geschlachteten Tiere auf dem heimischen Markt auch absetzbar. Für Innereien, fettreiche Abschnitte, Schweineköpfe und -füße etc. müssen inzwischen überwiegend Vermarktungswege außerhalb Deutschlands gesucht und gefunden werden.

**Deutliches Produktionswachstum bei weitgehend stagnierenden Inlandsmärkten**

Die Ausdehnung der mengenmäßigen Erzeugung in Deutschland erfolgte bei gleichzeitig annähernd stagnierender Inlandsnachfrage. Das vereinte Deutschland war im Jahr 2014 mit knapp 47 Mio. gemästeten Tieren der größte Schweineerzeuger in der EU (vgl. Tab. 1).

Die EU ist damit nach China (mehr als die Hälfte der Weltschweineproduktion) weltweit der größte Schweinefleischproduzent. Die USA erzeugten 2014 106,7 Mio. Schweine und Brasilien 37,2 Millionen. Gleichzeitig hat Deutschland nach der europäischen Ostöffnung seine Schlacht- und Zerlegkapazitäten spürbar ausgeweitet; es werden zusätzlich im Ausland gemästete Schweine in großem Umfang in Deutschland geschlachtet und weiter vermarktet. Auch in Polen wird wesentlich mehr geschlachtet, als Tiere gemästet werden. Innerhalb der EU ist Deutschland auf dem Weltmarkt zum größten Exporteur von Schweinefleisch in Staaten außerhalb der EU (sogenannte Drittländer) aufgestiegen. Es folgen Dänemark und Spanien (vgl. Tab. 2).

Die deutsche Erzeugung von Schweinefleisch (einschließlich Schlachtung von lebend eingeführten Tieren) ist von 4,5 Mio. t im Jahr 2005 um ca. 22% auf 5,5 Mio. t im Jahr 2014 angestiegen. Bei Geflügelfleisch fiel der Anstieg von 1,032 Mio. t im Jahr 2005 sogar um ca. 48% auf 1,526 Mio. t im Jahr 2014 noch wesentlich höher aus. Die Rindfleischproduktion und die Rinderhaltung sind in diesem Zeitraum demgegenüber leicht zurückgegangen.

**Tab. 1**  
**Bruttoerzeugung von Schweinen in der EU 2014**

Mitgliedsland	Mio. Tiere	Anteil an EU 28 in %
Deutschland	46,589	18,5
Spanien	43,639	17,3
Dänemark	30,649	12,2
Frankreich	24,212	9,6
Niederlande	22,208	8,8
Polen	16,377	6,5
Belgien/Lux	11,839	4,7
Italien	10,886	4,3
Vereinigtes Königreich	10,260	4,1
Übrige EU-Staaten	35,313	14,0
EU 28	251,972	100

Quelle: Eurostat.

**Tab. 2**  
**Ausfuhr von Schweinefleisch nach Drittländern 2014**

Mitgliedsland	1 000 t Produktgewicht	Anteil an EU 28 in %
Deutschland	619,183	23,3
Dänemark	521,290	19,6
Spanien	354,618	13,3
Niederlande	254,158	9,6
Frankreich	197,473	7,4
Polen	144,656	5,4
Übrige EU-Staaten	565,741	21,3
EU-28	2 657,119	100,0

Quelle: AMI; EU-Kommission; Eurostat.

gen. 2014 wurden insgesamt in Deutschland 8,2 Mio. t Fleisch erzeugt (einschließlich der Schlachtung von lebend eingeführten Tieren): Außer dem dominierenden Schweinefleisch wurden 2014 noch 1,1 Mio. t Rindfleisch; 0,02 Mio. t Schaffleisch; 0,003 Mio. t Ziegen- und Pferdefleisch sowie 1,5 Mio. t Geflügelfleisch produziert.

Die deutsche Fleischerzeugung legte nach Mitteilungen des Statistischen Bundesamtes im ersten Halbjahr 2015 erneut kräftig zu (+ 2,0%). Es wurde insgesamt ein neues Rekordniveau erreicht. Im Einzelnen errechneten sich nach Fleischarten differenziert Steigerungsraten bei Schweinefleisch von + 2,5%; Geflügelfleisch: + 0,5%, darunter Hähnchenfleisch: + 1,9% und Rindfleisch: + 1,7%. Niemals zuvor wurde so viel Fleisch aus deutschen Produktionsstätten in einem Jahresstartquartal (+ 2,9%) und einem ersten Jahreshalbjahr produziert.

Gleichzeitig müssen nach Marktbeobachtungen der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH in Bonn (AMI) die Vermarkter auf dem deutschen Binnenmarkt im Jahr 2015 einen Rückgang der privaten Nachfrage nach Fleisch insgesamt verkraften. Trotz leicht gesunkener Verbraucherpreise für Fleisch (vgl. Tab. 3) waren bei allen Fleischarten im ersten Halbjahr 2015 niedrigere Nachfragemengen als im Vorjahr festzustellen. Selbst Hähnchenfleisch lag um 3,5% unter dem Vorjahresvolumen. Bisher war Geflügelfleisch von Jahr zu Jahr auf Wachstumskurs: Die Gründe hierfür lagen zum einen darin, dass weißes Fleisch von Experten als gesünder gegenüber rotem Fleisch (Schwein/Rind/Schaf/Ziege) eingestuft wird. Zum anderen führt die zunehmende Migration nach Deutschland dazu, dass mehr Menschen hier leben, die gemäß den Regeln der von ihnen ausgeübten Religion auf Schweinefleisch verzichten.

**Bruttoeigenerzeugung**

+ Einfuhr lebende Tiere

– Ausfuhr lebende Tiere

= Nettoerzeugung Fleisch und Fleischerzeugnisse

**Tab. 3**  
**Entwicklung der Verbraucherpreise für Fleisch und Fleischwaren in Deutschland**

Jahr/Monat	Indexwert (2010 = 100)
Jahresdurchschnitt 2012	108,5
Jahresdurchschnitt 2013	113,4
Jahresdurchschnitt 2014	113,4
Januar 2015	112,7
Februar 2015	112,7
März 2015	112,5
April 2015	112,5
Mai 2015	112,8
Juni 2015	112,8
Juli 2015	112,9
August 2015	112,8

Quelle Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland, FS 17, R 7.

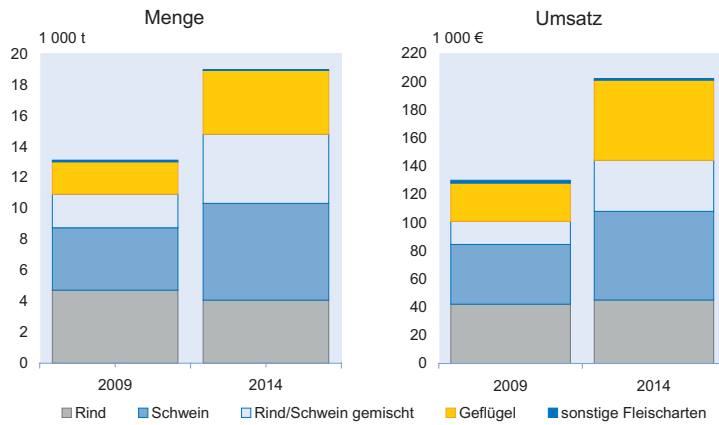
Die europäischen Fleischmärkte sind aktuell angebotsseitig überversorgt. Zusätzlich sorgt das im August 2015 verlängerte Russland-Embargo bei gefüllten Kühllagern für anhaltend niedrige Fleisch-, insbesondere Schweinepreise. Eine Markterholung ist gegenwärtig nicht in Sicht. Der im Verhältnis zum Dollar seit Monaten niedrige Euro-Kurs stützt hingegen den Absatz auf dem Weltmarkt. Sobald sich die Verhältnisse auf den Währungsmärkten wieder ändern und der Euro sich spürbar erholt, dürfte bei steigenden Euro-Kursen aus Sicht der Fleischproduzenten in der EU sich die Marktlage weiter verschlechtern.

**Fleischerzeugung und Fleischkonsum stehen im Fokus der Medien**

In den letzten Jahren ist eine Entwicklung eingetreten, die den Konsum von Fleisch immer stärker hinterfragt, frei nach dem Motto: »Wer Fleisch isst, muss sich rechtfertigen.« Eine oft hoch emotional geführte Debatte bestimmt viele Bereiche der öffentlichen Meinungsbildung. Die öffentliche Diskussion hat ganz allgemein das Feld der Ethik und ethischen Verantwortung von tierischer Produktion eröffnet. Ethische Gesichtspunkte in Zusammenhang mit der Erzeugung tierischer Nahrungsmittel gewinnen zunehmend an Bedeutung und Einfluss in Gesellschaft und Politik. Zudem erhält der ökologische Fußabdruck von wirtschaftlicher Tätigkeit und von Konsum generell einen wichtigen Stellenwert bei international orientierten Politikdiskursen. Schließlich reduzieren auch immer mehr Menschen aus gesundheitlichen Überlegungen und Motiven ihren Fleischkonsum.

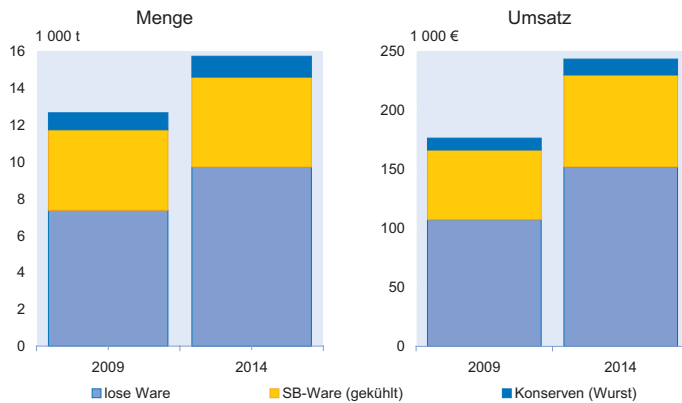
Eine Reihe von weiteren Fleischskandalen nach dem Zentralereignis der BSE-Krise (Stichwort Dioxin etc.) hatte immer mehr zu stetig hoher Publizität geführt mit der Folge, dass die handwerkliche Erzeugung von Fleisch und Fleischwaren einen merklich hohen Vertrauensvorsprung bei den Verbrauchern genießt und außerdem von Jahr zu

**Abb. 5**  
**Absatz und Umsatz von Öko-Fleisch in Deutschland**



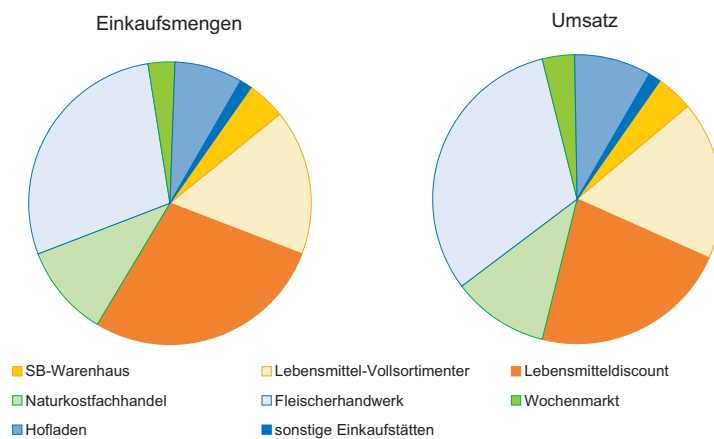
Quelle: AMI.

**Abb. 6**  
**Absatz und Umsatz von Öko-Fleischwaren und Öko-Wurst in Deutschland**



Quelle: AMI.

**Abb. 7**  
**Einkaufsstätten der Öko-Fleischeinkäufe in Deutschland, 2014**



Quelle: AMI.

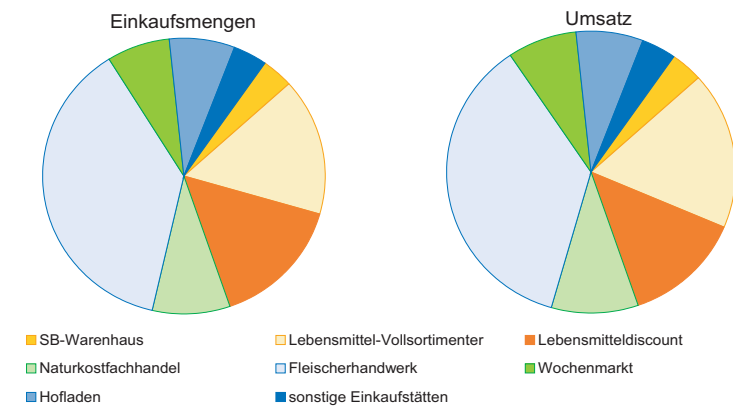
Jahr ein dauerhaft spürbarer Anstieg der Nachfrage nach Bio-Fleisch von ökologisch wirtschaftenden Landwirten zu beobachten war. Die nachgefragte Menge nach Bio-Fleisch ist in den vergangenen fünf Jahren mit unterschiedlichen Schwerpunkten vergleichsweise deutlich angestiegen (vgl. Abb. 5 und 6). Am Gesamtmarkt bleibt der Anteil von Bio-Fleisch jedoch äußerst gering. Im Jahr 2014 haben nach Berechnungen der AMI auf Grundlage von Daten des GfK Haushaltspanels deutsche Haushalte (ohne Großeinkäufe) 14 852 t Bio-Fleisch eingekauft. Die Fleisch- und Fleischwareneinkäufe insgesamt von privaten Haushalten wurden 2014 mit 2,48 Mill. t angegeben (0,433 Mill. t Geflügelfleisch, 1,039 Mill. t Rotfleisch sowie 1,368 Mill. t Fleischwaren und Wurst). Der Bio-Anteil lag also im Jahr 2014 durchschnittlich bei 0,6%. 2010 waren es jedoch nur 0,4% gewesen. Relativ betrachtet vollzog sich also eine enorme Steigerung.

Die verschiedenen Einkaufsstätten des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) haben entsprechend die Bedienung dieser Nachfrageklientel in ihre Sortimentsauswahl mit großem Werbeaufwand aufgenommen, wenngleich Naturkostläden, das Fleischerhandwerk und der Direktverkauf vom Hof ihre dominierende Stellung gerade bei Bio-Fleischprodukten beibehalten konnten (vgl. Abb. 7, 8 und 9).

Die aktuelle Zeitgeist-Trendentwicklung geht in Richtung vegane Ernährung. Ökologisch erzeugtes Fleisch und ökologisch produzierte Fleischerzeugnisse nähern sich, was ihre Mengennachfrage betrifft, nach Einschätzungen verschiedener Marktexperten inzwischen tendenziell auch schon ihren Wachstumsgrenzen. An den Nachfragerändern bestimmen hingegen immer wieder aktuelle Trendscheinungen das Marktgeschehen. Zurzeit erlebt die »Veggi«-Branche einen derartig begründeten Boom. Die Fleischindustrie und der LEH, insbesondere die Lebensmitteldiscounter, steigen voll in die entstehenden Trends mit ein: Beispielsweise melden Wiesenhof oder Rügenwalder: »Veggi-Produktlinie startet rasant« und Lebensmitteldiscounter, wie Aldi oder Lidl (My Best Veggi) stufen den neuen Trend als Massengeschmack ein und reagieren als Folge mit der Markteinführung von eigenen Veggi-Labels.

Abb. 8

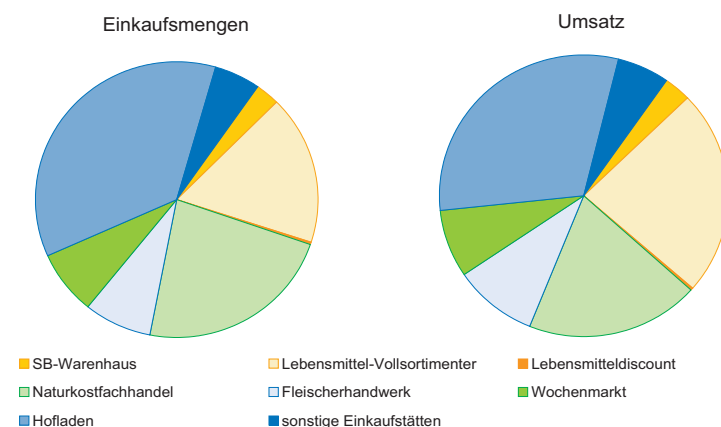
**Einkaufsstätten der Käufe von Öko-Fleischwaren und Ökowurst in Deutschland, 2014**



Quelle: AMI.

Abb. 9

**Einkaufsstätten der Käufe von Öko-Geflügel in Deutschland, 2014**



Quelle: AMI.

**Wandel und Unterschiede bei den Ernährungsgewohnheiten**

Nach Erkenntnissen der deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) essen im Durchschnitt Männer doppelt so viel Fleisch wie Frauen. Grundsätzlich gilt, Männer im Alter zwischen 20 und 30 Jahren verzehren im Durchschnitt die größten Mengen von Fleisch pro Jahr. Mit zunehmendem Alter wird im Durchschnitt der Fleischkonsum wieder geringer. Das bedeutet, die absehbare demographische Entwicklung in Industrieländern, wie Deutschland, mit einer Verlängerung der Lebenserwartung und einer spürbaren Erhöhung des Anteils der über 50-Jährigen an der Bevölkerungszahl insgesamt wird die Tendenz des hier rückläufigen Fleischkonsums zusätzlich verstärken.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA) hat in seinem jüngsten Gutachten vom Frühjahr 2015 »Wege zu

einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung« für die Zukunft eine deutliche Wegmarkierung gesetzt und die derzeitigen Haltungsbedingungen in der Schweine- und Geflügelfleischerzeugung in Deutschland als »nicht mehr zukunftsfähig« gekennzeichnet. Die große Herausforderung und Zukunftsaufgabe ist es danach, die Produktionsbedingungen (Stallverhältnisse, Haltungspraktiken, weniger Antibiotika-Einsatz u.a.) in der Schweine- und Geflügelhaltung noch wesentlich stärker nach Kriterien des Tierwohles auszurichten. So sollen die erzeugten und zur Vermarktung angebotenen Fleischprodukte ein Plus an Nachfrageakzeptanz erreichen.

**Wachstum beim Exportabsatz wird in Zukunft kaum anhalten**

Die exorbitante Steigerung von Fleischexporten aus Deutschland in der vergangenen Dekade dürfte sich in Zukunft im bisherigen Ausmaß nicht weiter fortsetzen. Zwar gehen FAO und andere Organisationen von einer weiter steigenden Weltnachfrage nach Fleisch, insbesondere durch Schwellenländer wie die bevölkerungsreichen Staaten China und Indien, aus, aber die Produktionsbedingungen in Europa gelten angesichts großer Mengen von Futtermittelimporten doch eher als ausgereizt. In Zeiten, in denen aufgrund der Tatsache, dass der unmittelbar vor den Toren der EU gelegene russische Markt einschließlich der GUS-Staaten infolge übergeordneter politischer Vorgaben weggebrochen ist und bei wachsender Konkurrenz durch brasilianische Erzeuger es nicht leichter wird, alternative Absatzmärkte im internationalen Handel zu erschließen, rücken der heimische Markt sowie die Märkte ähnlich hoch entwickelter Industrieländer mit vergleichbaren qualifizierten bzw. hohen Nachfrageansprüchen wieder stärker in den Fokus.

es nicht leichter wird, alternative Absatzmärkte im internationalen Handel zu erschließen, rücken der heimische Markt sowie die Märkte ähnlich hoch entwickelter Industrieländer mit vergleichbaren qualifizierten bzw. hohen Nachfrageansprüchen wieder stärker in den Fokus.

**Kriterien von Nachfragewünschen der Bevölkerung in entwickelten Industrieländern gewinnen bei den heimischen Erzeugern an Bedeutung**

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) begleitet mit politisch flankierenden Maßnahmen diesen aktuellen Prozess. Neue Wege für mehr Tierwohl wurden deshalb gesucht und unter dem Programmtitel »Eine Frage der Haltung« als politische Initiative umgesetzt, wobei als Resultat vorrangig entsprechend arbeitende Gremien geschaffen worden sind.

Die Branche, also Landwirte, Fleischwirtschaft und abnehmender Handel, wollen gemeinsam für einen Ausbau der Standards in der Nutztierhaltung sorgen. Hierzu wurde die »Initiative Tierwohl« als gemeinsames Bündnis gegründet und 2015 gestartet, das einen entsprechenden Fonds finanziert und verwaltet, mit dem Investitionen für ein »Mehr an Verantwortung« in der Tierhaltung von entsprechend auditierten und zertifizierten landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert werden sollen. Wissenschaftlich nachgewiesene und auch messbare Tierwohlkriterien sollen damit verbreitet durchgesetzt werden. Dieser Vorstoß der deutschen Fleischwirtschaft hat auch die Genehmigung von der EU-Kommission erlangt und wurde u.a. gerade unter kartellrechtlichen Aspekten abgesegnet.

### Die neu beschrittenen Wege werden auf breiter Front angenommen

Die Reaktion und damit das Anmeldeverhalten der angesprochenen Landwirte war so überwältigend, so dass die Initiative bereits jetzt, kurz nach ihrer Implementierung im Jahr 2015, gezwungen ist, nach zusätzlichen Finanzierungsquellen Ausschau zu halten. Der Deutsche Raiffeisenverband (DRV) schlägt daher vor, dass sich auch das Fleischerhandwerk (DFV) mit seinen Fleischerfachgeschäften an der Initiative beteiligt. Die Handelsgruppe Schwarz (Lidl, Kaufland) will ihren Beitrag für den Fonds der Initiative Tierwohl von 4 auf 6 Cent pro verkauftes kg Fleisch erhöhen. Bauernverbandspräsident Rukwied erwartet, dass weitere Handelsunternehmen dem Beispiel folgen und ferner sich zusätzliche Einzelhändler dem Initiative-Bündnis noch anschließen. So ist im August 2015 die Wasgau Produktions & Handels AG, Pirmasens neuer Partner der Initiative Tierwohl geworden.

Der durchschlagende Erfolg hat inzwischen dazu geführt, dass nun auch der Deutsche Tierschutzbund nach anfänglichen deutlich kritischen Kommentaren im Vorfeld der Gründung mit im Boot ist. Im Juli 2015 hat er zugestimmt, als Mitglied im Beraterausschuss der Initiative Tierwohl aktiv mitzuarbeiten. Vorrangig will er dazu beitragen, die Methodik zu verbessern.

Schließlich waren nicht zuletzt Fragen der Tiergesundheit und die Thematik der Rückführung des Antibiotika-Einsatzes in der Nutztierhaltung auch Gegenstand der Tagesordnung des G-7-Weltwirtschaftsgipfels der sieben führenden Wirtschaftsnationen im oberbayerischen Elmau im Juni 2015. Deutschland hat hier mit der »Deutschen Antibiotika Resistenz Strategie« (Dart 2020) die international anerkannte Grundlage für eine Verbindung und Koordinierung zwischen human- und veterinärmedizinischen Maßnahmen geschaffen.

Die deutsche Fleischwirtschaft und ihre Entwicklung dürften also weiterhin für die aktuellen Themen in den Medien und in der Nachrichtenlage interessant bleiben. Die Fleischmärkte werden für ihre Akteure in den kommenden Monaten und Jahren nichts an Spannung verlieren. Die Herausforderungen für die Branche nehmen eher noch weiter zu und der Wandel in den Produktions- und Nachfragebedingungen bzw. -Strukturen wird sich tendenziell rasant beschleunigen sowie intensivieren. Angebots- und Nachfrageseite dürften sich noch stärker ausdifferenzieren. Kleine Unternehmenseinheiten können versuchen, Nischen zu finden und diese zu bedienen. Andernfalls werden sie oft gezwungen sein, spätestens im Generationenwechsel, aufzuhören bzw. aufzugeben, da Ihnen meist die Mittel und Voraussetzungen für die notwendigen technischen Umstellungen bzw. Neuerungen und Investitionen fehlen.

Die Landwirte sollten sich den Trends ihrer heimischen Märkte stellen und diese aktiv aufnehmen. Die wachsenden gesellschaftlichen Ansprüche nach artgerechter Tierhaltung und hochwertigen Produkten können sie nicht ignorieren. Eine Folge der Globalisierung ist es auch, dass in der Vermarktung mehr »Regionalität« eine immer gewichtiger Rolle zukommt. Die Schlüsselfunktion Verbrauchervertrauen kann in ihrer elementaren Bedeutung gar nicht überschätzt werden. Stimmt das Vertrauensverhältnis, lassen sich auch entsprechende Verkaufspreise am Markt leichter durchsetzen. Durch Kommunikation zwischen Anbietern und Nachfragern mehr Transparenz über die erzeugten Produkte und ihre Entstehung bzw. Inhalte herzustellen, bleibt auf Sicht das Gebot der Stunde.

### Literatur

*Agrarzeitung* (2015), »Mäster blasen Trübsal – Russlandembargo wirkt sich nachteilig auf die Notierungen aus«, 3. Juli, 11.

AMI (Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH) (2015a), *Markt Bilanz Öko-Landbau*, Bonn.

AMI (Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH) (2015b), *Markt Bilanz Vieh und Fleisch*, Bonn.

AMI (2015c), »Deutschland liefert mehr Schweinefleisch in Drittländer«, Pressemitteilung, 4. August, verfügbar unter: <http://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/ami-fleischwirtschaft/ami-meldungen-fleischwirtschaft/meldungen-single-ansicht/article/deutschland-liefert-mehr-schweinefleisch-in-drittlaender.html>.

Balz, M. (2013), »Die Herausforderung annehmen – Behauptung auf umkämpften oder je nach Weltregion gesättigten Märkten«, *Fleischwirtschaft: Von der Erzeugung bis zur Vermarktung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs* 93(11), 27–30.

Blawat, K. (2010), »Hysterie und Wahn, Zehn Jahre nach der BSE-Krise«, *Süddeutsche Zeitung*, 24. November, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/zehn-jahre-nach-der-bse-krise-hysterie-und-wahn-1.1027803>.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014), *Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2014*, verfügbar unter: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Daten-Fakten-Agrarwirtschaft-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Daten-Fakten-Agrarwirtschaft-2014.pdf?__blob=publicationFile).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2015), »Eine Frage der Haltung – Neue Wege für mehr Tierwohl«, verfügbar unter: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Tierwohl-Initiative-Eckpunkte.pdf;jsessionid=B861C52556BFC202A1C9B86D6BCF-4BE7.2\\_cid376?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Tierwohl-Initiative-Eckpunkte.pdf;jsessionid=B861C52556BFC202A1C9B86D6BCF-4BE7.2_cid376?__blob=publicationFile).

Deutscher Bauernverband (2015a), »Finanzierung muss erweitert werden«, verfügbar unter: <http://www.bauernverband.de/finanzierung-der-initiative-tierwohl-muss-erweitert-werden>.

Deutscher Bauernverband (DBV) (2015b), Deutsche Bauernkorrespondenz, Monatsschrift des Deutschen Bauernverbandes, verfügbar unter: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=153546>.

Deutscher Raiffeisenverband (DRV) (2015), *Nutztierhaltung und Fleischkonsum*, verfügbar unter: <http://www.raiffeisen.de/wp-content/uploads/downloads/2015/06/Brosch%C3%BCre-R-Tag-Fleischkonsum-VW.pdf>.

Gonder, U. (2015), »Fleisch gehört dazu – Veganer retten nicht die Welt«, TAZ zeo2, 22. Juli, verfügbar unter: <http://www.taz.de/!120197/>.

Initiative Tierwohl Bonn (2015), verfügbar unter: <http://initiative-tierwohl.de/>.

Kriener, M. und R. Benning (2014), *Der kritische Agrarbericht 2014: Saftige Steaks und heiße Erde, Die Folgen der Massentierhaltung für Umwelt, Klima und Natur*, Berlin, verfügbar unter: [http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2014/KAB2014\\_180\\_186-Kriener\\_Benning.pdf](http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2014/KAB2014_180_186-Kriener_Benning.pdf).

Lenders, D. (2015), »Rügenwalder Veggie startet rasant«, *Lebensmittel Zeitung*, 15. Mai, 16.

Nestlé (2015), *Zukunftsstudie: Wie is(s)t Deutschland 2030*, verfügbar unter: <http://www.nestle.de/zukunftsstudie>.

Statistisches Bundesamt (2015a), »Schlachtungs- und Schlachtgewichtstatistik, Geschlachtete Tiere, Schlachtmenge«, verfügbar unter: [https://www.genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=CBFDA-07A40B8F839ED5032384B460D07.tomcat\\_GO\\_1\\_1?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=2&levelid=1438697529585&downloadname=41331-0004](https://www.genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=CBFDA-07A40B8F839ED5032384B460D07.tomcat_GO_1_1?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=2&levelid=1438697529585&downloadname=41331-0004).

Statistisches Bundesamt (2015b), »FS 3, Reihe 4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Viehbestand und tierische Erzeugung«, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/ViehbestandtierischeErzeugung2030400147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/ViehbestandtierischeErzeugung2030400147004.pdf?__blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (2015c), »Fleischproduktion im ersten Quartal 2015 auf Höchststand«, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/TiereundtierischeErzeugung/AktuellSchlachtungen.html>.

Statistisches Bundesamt (2015d), »Fleischerzeugung erreicht im 1. Halbjahr 2015 neuen Spitzenwert«, Pressemeldung, 6. August, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2015/08/PD15\\_281\\_413pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2015/08/PD15_281_413pdf.pdf?__blob=publicationFile).

Thomsen, B. (2013), *System Billiges Schweinefleisch*, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V., gefördert von Brot für die Welt und Misereor, Hamm, verfügbar unter: [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Studie\\_System\\_billiges\\_Schweinefleisch.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Studie_System_billiges_Schweinefleisch.pdf).

Thünen-Institut (vti), Agraratlas GVE Stand: 2010, verfügbar unter: [https://www.ti.bund.de/de/lr/projekte/der-thuenen-agraratlas/?no\\_cache=1](https://www.ti.bund.de/de/lr/projekte/der-thuenen-agraratlas/?no_cache=1).

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA) (2015), Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Berlin, verfügbar unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.html>.

In der Reihe »Konjunkturtest im Fokus« werden regelmäßig Ergebnisse des Konjunkturtests vorgestellt und ihre Relevanz für Unternehmen aufgezeigt. Seit 2005 wird für den Dienstleistungsbe- reich ein eigenständiger Konjunkturtest durchgeführt. Dieser Artikel beschreibt die Struktur und die Entwicklungen im Gastgewerbe und vergleicht diese Entwicklungen mit den vom ifo Institut erhobenen Daten. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Konjunkturtestdaten die Entwicklungen am Markt gut nachzeichnen und als Informationsquelle für Unternehmen und Forschung herangezogen werden können.

## Das Gastgewerbe: Ein Überblick

Zum Gastgewerbe gehören Unternehmen aus den Bereichen der Gastronomie und der Beherbergung. Hierunter fallen sowohl Hotels und Gasthöfe als auch Campingplätze. Außerdem zählen gastronomische Betriebe wie Restaurants, Bars und Catering-Services dazu. 2013 waren nahezu 205 000 Unternehmen dem Gastgewerbe zugeordnet. Davon entfielen etwas mehr als drei Viertel auf die Gastronomie (ca. 160 000) und ca. ein Viertel auf die Beherbergung (ca. 45 000). Im Jahr 2014 wurden insgesamt 41,9 Mrd. Euro oder 1,6% der gesamten deutschen Bruttowertschöpfung im Gastgewerbe erwirtschaftet. Seit 1991 hat sich die nominale Bruttowertschöpfung im Gastgewerbe in etwa verdoppelt. Preisbereinigt liegt sie jedoch nur leicht über dem Niveau von 1991, steigt allerdings seit 2010 kontinuierlich an. 2012 gab ein privater Haushalt im Durchschnitt 127 Euro im Monat für Dienstleistungen des Gastgewerbes aus. Das entsprach einem Anteil von 5,5% der gesamten privaten Konsumausgaben. Dieser Wert ist im Vergleich zu den Vorjahren von 106 Euro beziehungsweise 5,1% der privaten Konsumausgaben im Jahr 2006 gestiegen. Neben den Einnahmen, die das Gastgewerbe durch privaten Konsum erzielt, stammt ein Teil der Einnahmen aus gewerblichen Quellen. Beispiele sind hier die Unterbringung von Geschäftsreisenden, die Bewirtung einer Unternehmensveranstaltung oder auch der Betrieb einer Firmenkantine. 2012 lag der Umsatz im Gastgewerbe bei 70,5 Mrd. Euro. Mit 45,5 Mrd. Euro entfielen mehr als 64% davon auf die Gastronomie. Im Beherbergungsgewerbe wurde ein Umsatz von 25,1 Mrd. Euro erzielt. Im Vergleich zur Jahrtausendwende nahm der Umsatz sowohl nominal (– 8,8%) als auch real

(– 27,1%) drastisch ab. Dieser Rückgang war in der Gastronomie (nominal: – 16,7%; real: – 31,6%) stärker ausgeprägt als im Beherbergungsgewerbe (nominal: + 4,7%; real: – 19,1%). Hierbei handelt es sich um einen langfristigen Trend, der in der jüngeren Vergangenheit jedoch nicht mehr zu erkennen war. Die Umsätze stiegen nach der Wirtschaftskrise kontinuierlich an.

Für das Jahr 2012 gab das Statistische Bundesamt bekannt, dass nahezu 2 Mio. Personen im Wirtschaftsbereich Gastgewerbe tätig waren. Etwa 73% der tätigen Personen entfielen dabei auf die Gastronomie, und mit etwas mehr als einer halben Million entfielen 27% der tätigen Personen auf die Beherbergung. Die Beschäftigungsstruktur des Gastgewerbes ist einem deutlichen Wandel unterworfen. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in den letzten Jahren stark gestiegen und befindet sich aktuell auf einem relativ hohen Niveau. In der Gastronomie waren 2013 etwa 61% der Beschäftigten nicht Vollzeit bei dem Unternehmen tätig, und in der Beherbergung lag dieser Anteil niedriger, bei etwa 43%. Für den Zeitraum von 2000 bis 2014 war insgesamt kaum eine Veränderung der Beschäftigtenanzahl im Jahresmittel zu beobachten. Jedoch veränderten sich die Anteile der Voll- und Teilzeitbeschäftigten erheblich. Im Mittel lag die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2014 um 30% niedriger als im Mittel des Jahres 2000. Teilzeit beschäftigt waren im Gastgewerbe im Jahr 2014 25% mehr Personen als im Mittel des Jahres 2014.

Das wirtschaftliche Umfeld dieser Branche scheint einem ständigen Wandel unterworfen zu sein. Beispiele hierfür sind die Nichtraucherchutzgesetze und die Einführung des Mindestlohns. Für die Un-



ternehmen stellt dies eine große Herausforderung dar und kann zu Unsicherheiten und/oder zurückhaltender Investitionsbereitschaft führen. Diese Unsicherheiten können mit Hilfe von möglichst genauen Informationen über den aktuellen konjunkturellen Zustand der Branche und deren Ausichten minimiert werden. Eine Informationsquelle über den Zustand der Branche ist durch das Statistische Bundesamt gegeben. Die ausgewiesenen Daten werden jedoch mit einer Verzögerung von sieben Wochen zur Verfügung gestellt und können somit nur schwerlich genutzt werden, um aktuelle Entwicklungen abzuschätzen. Eine weitere Informationsquelle bietet der DeHoGa-Verband.<sup>1</sup> Dieser führt mit dem DeHoGa-Branchenbericht halbjährlich eine eigene Konjunkturumfrage unter seinen Mitgliedern durch.<sup>2</sup> Diese Umfrage ist zwar auf das Gastgewerbe zugeschnitten und bietet somit eine detaillierte und spezifische Übersicht über das Gastgewerbe, jedoch kann sie aufgrund des Durchführungsintervalls nur bedingt als aktuelle Informationsquelle über die aktuelle konjunkturelle Lage bieten.

An dieser Stelle kann der ifo Konjunkturtest Dienstleistungen ansetzen. Dieser wird monatlich durchgeführt und bietet in deutlich kürzeren Zeitintervallen aktualisierte Informationen zum Gastgewerbe an. Entwicklungen am Markt sind innerhalb kurzer Zeit in den Umfrageergebnissen erkennbar und gewähren einen Einblick in das Gastgewerbe und dessen Teilbereiche Beherbergung und Gastronomie. Darüber hinaus werden im Rahmen der Umfrage aktuelle Debatten aufgegriffen. So wurden 2014 Sonderfragen zur Einführung des Mindestlohns gestellt. Die befragten Unternehmen gaben dabei an, ob sie vom Mindestlohn betroffen sind, und wenn ja, wie sie auf dessen Einführung reagieren wollen (vgl. Erthle et al. 2014).

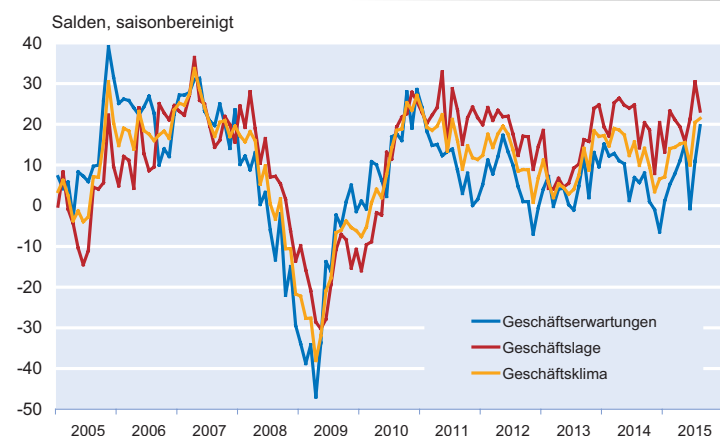
Die durch den Konjunkturtest Dienstleistungen gewonnenen Daten können die Entwicklungen im Gastgewerbe gut nachbilden und liegen dabei zeitlich vor den Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes vor. Nachfolgend wird kurz aufgezeigt, dass eine ähnliche Entwicklung einiger ifo-Zeitreihen und der offiziellen Daten zu beobachten ist. Ob die einzelnen Ergebnisse als Frühindikator bezeichnet werden können, bedarf einer tiefergehenden Analyse, jedoch wird bereits hier zu erkennen sein, dass die Ergebnisse des Konjunkturtests zumindest das Potenzial eines Frühindikators haben. Ähnliche Untersuchungen wurden für den Dienstleistungssektor als ganzes (vgl. Wohlrabe und Wojciechowski 2014) und für den Wirtschaftsabschnitt »Information und Kommunikation« (vgl. Wojciechowski 2015) durchgeführt. Im Verarbeitenden Gewerbe

wären außerdem auch die Untersuchungen zur »Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern« (vgl. Kudymowa und Wohlrabe 2014a) sowie zum Bereich »Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren« (vgl. Kudymowa und Wohlrabe 2014b) zu nennen.

### Konjunkturtest im Gastgewerbe

Das ifo Institut berichtet monatlich vom Geschäftsklima in der deutschen Wirtschaft. Befragt werden Unternehmen aus den Bereichen Bau, Verarbeitendes Gewerbe, Groß- und Einzelhandel. Seit 2005 werden daneben die Ergebnisse des eigenständigen Konjunkturtests im Bereich Dienstleistungen veröffentlicht. Abgesehen vom Handel, der bereits vom Konjunkturtest Groß- und Einzelhandel abgedeckt wird, der Versicherungswirtschaft, dem Kreditgewerbe und den dem Staat zuzurechnenden Bereichen, wie Bildung und Verwaltung, richtet sich der Konjunkturtest Dienstleistungen an alle Dienstleistungsbranchen. Für das darin enthaltene Gastgewerbe können somit ebenfalls Ergebnisse ab 2005 abgerufen werden. Die Teilnehmer beantworten Fragen zu ihrer aktuellen Situation und zu ihren Erwartungen bezüglich der Entwicklungen in den kommenden drei beziehungsweise sechs Monaten. Hierzu zählen Fragen zur aktuellen Geschäftssituation und den Erwartungen über dessen weitere Entwicklung oder auch die Frage nach den Personalplanungen und den voraussichtlichen Preissetzungen der kommenden Monate. Darüber hinaus werden teilweise auch rückblickend die Entwicklungen eingestuft, wie beispielsweise bei dem Geschäftsverlauf in den letzten drei Monaten oder auch der Nachfrageentwicklung und der Veränderung der Beschäftigtenanzahl im Verlauf der letzten Monate. In Abbildung 1 sind die Entwicklung des Geschäftsklimas im Gastgewerbe und dessen zwei Komponenten – Geschäftslage und Geschäftserwartungen – dargestellt.

Abb. 1  
Konjunkturtest im Gastgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

<sup>1</sup> Deutscher Hotel und Gaststättenverband e.V.

<sup>2</sup> <http://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/zahlenspiegel-und-branchenberichte/?L=0>.

Die Wirtschaftskrise ab 2008 ist deutlich in der Entwicklung des Geschäftsklimas zu erkennen. Sowohl die Geschäftslage als auch die Perspektiven erfuhren eine deutliche Abwärtsbewegung. Das Geschäftsklima trübte sich während dieser Zeit massiv ein. 2009 setzte eine Erholung der Stimmung ein, und etwa ab Mitte 2010 bewegte sich das Geschäftsklima auf dem Vorkrisenniveau. In der Folgezeit schwankte es mit deutlich kleineren Ausschlägen nach oben und unten. 2015 war bisher eine positive Entwicklung zu beobachten. Eine Ausnahme bildete hier der Juni, in dem ein merklich weniger positives Geschäftsklima verzeichnet wurde. Im Juli und August stieg das Geschäftsklima jedoch wieder und erreichte den bisher höchsten Wert 2015. Zusätzlich meldeten die befragten Unternehmen im August per saldo am deutlichsten seit Beginn der Umfrage, dass in den kommenden Monaten neues Personal eingestellt werden dürfte. In den Angaben zu den Preiserwartungen ist darüber hinaus erkennbar, dass die Firmen des Gastgewerbes im ersten Halbjahr 2015 häufiger als bisher mit Preiserhöhungen gerechnet hatten. Ein möglicher Grund für diesen Ausschlag nach oben könnte die Einführung des Mindestlohns sein. Die Sonderumfrage zum Thema Mindestlohn zeigte auch, dass als Reaktion auf den vielerorts steigenden Lohn der Angestellten die Preise im Gastgewerbe angehoben werden dürften (vgl. Erthle et al. 2014). Aktuell bewegen sich die Preiserhöhungsplanungen wieder auf dem normalen Niveau zwischen einem Saldenwert von + 20 und + 30. In der Beurteilung des Umsatzes im Vergleich zum selben Vorjahresmonat ist in den letzten drei Jahren eine positive Entwicklung zu beobachten. Während im ersten Halbjahr 2013 noch teilweise die negativen Beurteilungen der Umsatzentwicklung überwogen, so wurde im Juli 2015 der höchste Saldenwert seit 2010 erreicht. Der Umsatz entwickelte sich somit den Angaben zufolge in den letzten Jahren, mit einigen Schwankungen, positiv. Für die zwei Teilbereiche Gastronomie und Beherbergung liegen diese und weitere Umfrageergebnisse auch getrennt voneinander vor.

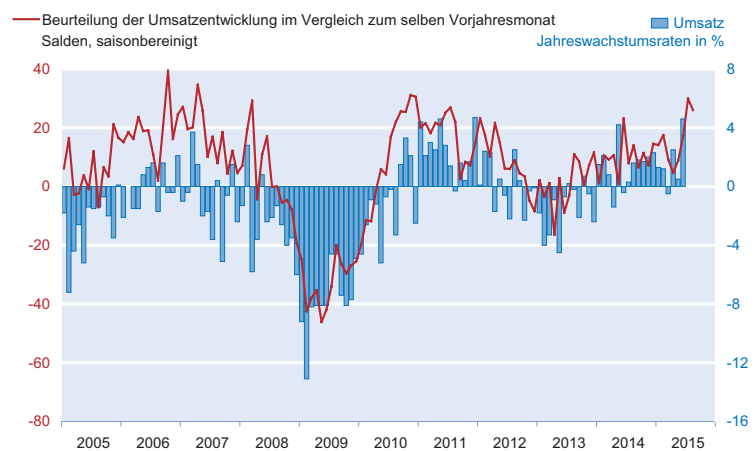
### Ein Vergleich der ifo-Zeitserien mit den offiziellen Datenreihen

In der folgenden Untersuchung soll gezeigt werden, dass die vom ifo erhobenen Daten die Realwirtschaft des Gastgewerbes gut abbilden können. Hierbei werden Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes zum Umsatz und zu der Entwicklung der Beschäftigten mit den Ergebnissen des Konjunktur-

tests verglichen. Die zur Untersuchung herangezogenen Umsätze und Beschäftigtenzahlen liegen monatlich in Jahreswachstumsraten vor. Für die Bereiche Gastgewerbe, Gastronomie und Beherbergung werden diese Daten mit den Ergebnissen des Konjunkturtests verglichen. Die ifo-Zeitserien fließen in ihrer saisonbereinigten Form in die Untersuchung mit ein. Mit Hilfe einer Korrelationsanalyse kann aufgezeigt werden, wie stark die jeweiligen Zeitreihen miteinander in Verbindung gebracht werden können. Darüber hinaus werden auch Kreuzkorrelationen berechnet. Diese zeigen auf, ob sich der Zusammenhang der Daten verändert, wenn die Zeitreihen zueinander verschoben werden. Hier sei darauf verwiesen, dass bei diesem Vergleich nicht die Eigenschaft eines Frühindikators überprüft wird, sondern ein ähnlicher Verlauf der Zeitreihen aufgezeigt werden soll.

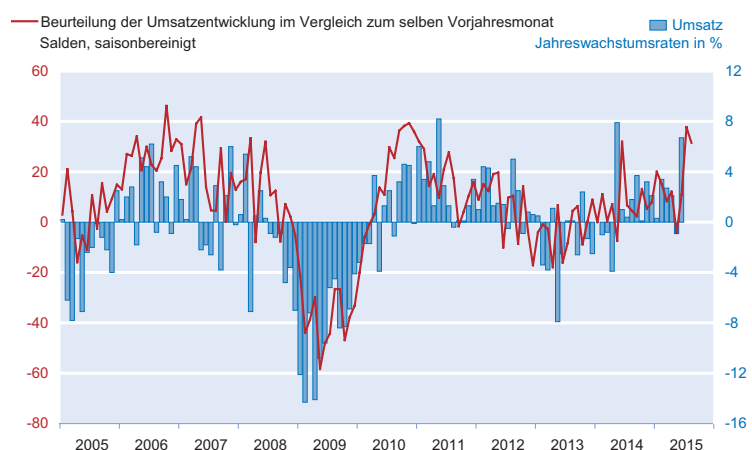
In Abbildung 2 sind die Jahreswachstumsraten des Umsatzes im Gastgewerbe abgebildet. Außerdem wird der saisonbereinigte Verlauf derjenigen Variable abgebildet, die

**Abb. 2**  
Umsatzentwicklung im Gastgewerbe



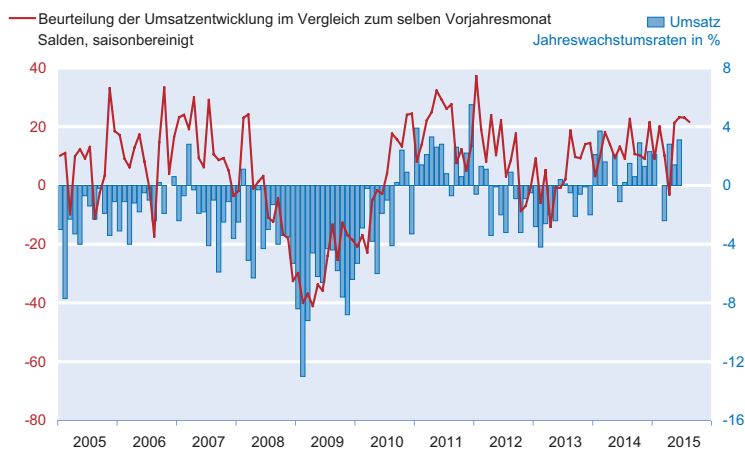
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 3**  
Umsatzentwicklung im Beherbergungsgewerbe



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 4**  
Umsatzentwicklung in der Gastronomie



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

die höchste Korrelation mit der Jahreswachstumsrate des Umsatzes aufweist. Für das Gastgewerbe als ganzes sind dies die Angaben der Unternehmen zu ihrem Umsatz im Vergleich zum Vorjahr. Bei einer Verschiebung dieser Zeitreihe um einen Monat wird eine Korrelation von 0,785 erreicht. Mit einem Monat Verzögerung beschreiben die Antworten der Konjunkturtestteilnehmer demnach die Entwicklung des tatsächlichen Umsatzes relativ gut. Da die Umsatzentwicklungen mit einiger Verzögerung vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden, kann der Konjunkturtest die tendenzielle Entwicklung bereits im Vorhinein andeuten.

**Tab. 1**  
Kreuzkorrelationen Jahreswachstumsrate Umsatz und Ergebnisse des ifo Konjunkturtests

Gastgewerbe										
Lags	GE	GU	KL	BE	BQ	PW	QE	QJ	QV	BU
- 3	0,54	0,57	0,61	0,66	0,62	0,44	0,55	0,59	0,61	0,60
- 2	0,57	0,63	0,66	0,65	0,61	0,51	0,57	0,64	0,65	0,67
- 1	0,56	0,67	0,67	0,62	0,67	0,58	0,61	0,64	0,65	0,68
0	0,51	0,71	0,67	0,68	0,73	0,63	0,58	0,67	0,69	0,69
+ 1	0,52	0,74	0,70	0,64	0,71	0,62	0,59	<b>0,78</b>	0,71	0,72
+ 2	0,48	0,77	0,69	0,58	0,71	0,62	0,53	0,66	0,68	0,73
+ 3	0,40	0,71	0,61	0,53	0,76	0,57	0,47	0,63	0,62	0,70
Gastronomie										
Lags	GE	GU	KL	BE	BQ	PW	QE	QJ	QV	BU
- 3	0,43	0,56	0,55	0,54	0,49	0,41	0,43	0,52	0,53	0,57
- 2	0,44	0,59	0,58	0,49	0,50	0,47	0,43	0,59	0,60	0,63
- 1	0,42	0,63	0,58	0,44	0,56	0,47	0,42	0,56	0,58	0,60
0	0,37	0,65	0,56	0,58	0,59	0,53	0,49	0,58	0,59	0,62
+ 1	0,43	0,68	0,62	0,50	0,58	0,55	0,47	<b>0,72</b>	0,68	0,62
+ 2	0,40	0,68	0,60	0,48	0,62	0,51	0,49	0,61	0,65	0,58
+ 3	0,36	0,65	0,56	0,46	0,66	0,48	0,46	0,57	0,59	0,63
Beherbergung										
Lags	GE	GU	KL	BE	BQ	PW	QE	QJ	QV	BU
- 3	0,54	0,47	0,56	0,64	0,57	0,40	0,53	0,52	0,55	0,49
- 2	0,63	0,54	0,65	0,64	0,59	0,49	0,58	0,55	0,59	0,60
- 1	0,60	0,60	0,66	0,65	0,62	0,60	0,64	0,58	0,61	0,63
0	0,60	0,67	0,70	0,67	0,68	0,60	0,57	0,59	0,68	0,65
+ 1	0,57	0,71	0,71	0,62	0,68	0,58	0,59	<b>0,79</b>	0,70	0,71
+ 2	0,51	0,73	0,68	0,59	0,62	0,63	0,49	0,62	0,67	0,69
+ 3	0,45	0,65	0,61	0,50	0,69	0,57	0,46	0,59	0,57	0,63

GE: Geschäftserwartungen, GU: Aktuelle Geschäftslage, KL: Geschäftsklima, BE: Beschäftigtenzahlen Erwartungen, BQ: Beschäftigtenzahlen Entwicklungen in den letzten Monaten, PW: Preiserwartungen, QE: Umsatzerwartungen, QJ: Umsatzentwicklung im Vergleich zum selben Vorjahresmonat, QV: Umsatzentwicklung im Vormonat, BU: Beurteilung der Auftragslage.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Für die Unterbereiche Gastronomie und Beherbergung fallen die Ergebnisse ähnlich aus (vgl. Abb. 3 und Abb. 4). In beiden Fällen sind die Antworten der Testteilnehmer zu ihrer Umsatzentwicklung in Bezug zur selben Vorjahresperiode am deutlichsten mit der Jahreswachstumsrate des Umsatzes im jeweiligen Unterbereich korreliert. In der Gastronomie liegt die Korrelation bei einem Monat Nachlauf bei einem Wert von 0,721 und in der Beherbergung etwas höher bei 0,793 und ebenfalls einem Monat Nachlauf.

In Tabelle 1 sind die Kreuzkorrelationen für die Variablen des ifo Konjunkturtests mit einem Fenster von drei Monaten Vorlauf und drei Monaten Nachlauf zu entnehmen. Die jeweils höchsten Korrelationen mit den Jahreswachstumsraten des Umsatzes sind fett dargestellt. Zu erkennen ist, dass die Umsatzerwartungen im Gastgewerbe insgesamt und im Unterbereich Beherbergung zwar einen Vorlauf von einem Monat aufweisen, jedoch fallen die Korrelationskoeffizienten deutlich geringer aus, als es bei den Beurteilungen zur Umsatzentwicklung in Bezug zur selben Vorjahresperiode der Fall ist. In allen drei Bereichen sind auch bei den Lageurteilen recht hohe Korrelationen zu erkennen, jedoch haben diese einen Nachlauf von zwei Monaten. Zu diesem Zeitpunkt sind die offiziellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes bereits veröffentlicht, und somit können die Lageurteile in Bezug auf die Jahreswachstumsraten des jeweiligen Umsatzes nicht als Informationsquelle herangezogen werden.

Neben der Umsatzentwicklung wird vom Statistischen Bundesamt monatlich auch die Entwicklung der Beschäftigtenzahl bekanntgegeben. Diese Zeitreihen liegen für alle drei Bereiche vor. Auch hier wurden Vergleiche zwischen den Verläufen bemüht, jedoch fallen die Ergebnisse weniger gut aus als für die Umsatzentwicklung. Interessanterweise stellen in allen drei Bereichen die Ergebnisse zur Bewertung des Auftragsbestandes die höchste Korrelation zur Jahreswachstumsrate der Beschäftigten. Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass in der Gastronomie der Auftragsbestand ein guter Indikator für die Beschäftigungsentwicklung sein kann, jedoch können in Restaurants, Bars und Ähnlichem auch Reservierungen hierunter fallen. Diese sind zwar in den meisten Fällen von kurzfristiger Natur, lassen aber auch auf einen zu erwartenden Umsatz schließen. Andere Möglichkeiten sind auch Catering-Firmen oder die Betreiber von ausgelagerten Firmenkantinen, die auch längerfristige Aufträge zur Bewirtung erhalten können. Auf den zweiten Blick kann somit der Auftragsbestand in der Gastronomie durchaus auf die zu erwartende Nachfrage schließen lassen. Auf steigende Nachfrage könnten die Unternehmen mit steigenden Beschäftigtenzahlen reagieren. In Tabelle 2 werden die Kreuzkorrelationen für den Auftragsbestand und die Entwicklung der Beschäftigten angegeben.

**Tab. 2**  
**Kreuzkorrelationen Beschäftigte (Jahreswachstumsraten) und Ergebnisse des Konjunkturtests (Beurteilung der Auftragslage)**

Lags	Gastgewerbe	Gastronomie	Beherbergung
- 3	0,56	0,55	0,60
- 2	0,58	0,53	0,63
- 1	0,60	<b>0,57</b>	0,64
0	0,62	0,57	0,67
+ 1	0,63	0,56	<b>0,67</b>
+ 2	<b>0,64</b>	0,56	0,67
+ 3	0,64	0,56	0,63

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

### Fazit

Die Entwicklungen im Gastgewerbe können teilweise recht gut von den Ergebnissen des ifo Konjunkturtests nachgezeichnet werden. Die Umsatzentwicklung in Jahreswachstumsraten beschreibt einen ähnlichen Verlauf wie die Aussagen der Unternehmen im Konjunkturtest. Der Vorteil des Konjunkturtests liegt in seiner frühzeitigen Verfügbarkeit. Ende jeden Monats liegen die Ergebnisse des Konjunkturtests dieses Monats vor. Im Gegensatz dazu werden die Daten des Statistischen Bundesamtes mit einiger Verzögerung zur Verfügung gestellt. Zeitnah kann der ifo Konjunkturtest somit einen Einblick in die Entwicklungen innerhalb des Gastgewerbes bieten und so einen Orientierungsrahmen schaffen. Bezüglich der Beschäftigtenentwicklung ist auch eine ähnliche Entwicklung der Reihen zu beobachten, auch wenn die Zusammenhangsmaße im Vergleich niedriger ausfallen.

### Literatur

Ehrlé, C., K. Wohlrabe und P. Wojciechowski (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn und die Reaktion der Unternehmen – Ergebnisse einer Sonderumfrage im ifo Konjunkturtest«, *ifo Schnelldienst* 67(23), 50–52.

Kudymowa, E. und K. Wohlrabe (2014a), »Konjunkturtest im Fokus: Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern«, *ifo Schnelldienst* 67(6), 31–35.

Kudymowa, E. und K. Wohlrabe (2014b), »Konjunkturtest im Fokus: Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren«, *ifo Schnelldienst* 67(7), 23–26.

Wohlrabe, K. und P. Wojciechowski (2014), »Die ifo Konjunkturbefragungen im Dienstleistungssektor – Hintergründe, Erklärungen und Performance«, *ifo Schnelldienst* 67(21), 47–53.

Wojciechowski, P. (2015), »Konjunkturtest im Fokus: Information und Kommunikation«, *ifo Schnelldienst* 68(7), 57–60.

## Anhaltend moderates Investitionswachstum – Leasing expandiert mit abnehmender Dynamik

**Die deutsche Wirtschaft hat ihren Wachstumskurs fortgesetzt, wie das Statistische Bundesamt (Destatis) kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2015 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,4% höher als im ersten, in dem es einen Anstieg von 0,3% gegeben hatte.**

Positive Impulse brachte dabei im Vorquartalsvergleich vor allem der Außenbeitrag. Aus dem Inland kamen hingegen gemischte Signale. Die privaten Haushalte steigerten ihre Konsumausgaben geringfügig um 0,2%, die staatlichen Konsumausgaben waren um 0,3% höher als im Vorquartal. Dagegen gingen die Anlageinvestitionen im Vergleich zum ersten Quartal um 0,4% zurück. Zusätzlich gab es einen merklichen Vorratsabbau, der sich negativ auf das BIP-Wachstum auswirkte (– 0,4 Prozentpunkte). Insgesamt verzeichnete die inländische Verwendung im Vergleich zu den ersten drei Monaten des Jahres einen leichten Rückgang und dämpfte das Wirtschaftswachstum rechnerisch um – 0,3 Prozentpunkte.

Im Vorjahresvergleich hat sich die Wirtschaftsleistung ebenfalls erhöht: Das preisbereinigte BIP stieg im zweiten Quartal 2015 um 1,6%, nach + 1,2% im ersten. Die Wachstumsimpulse kamen vor allem vom Außenhandel: Es wurden preisbereinigt 6,6% mehr Waren und Dienstleistungen exportiert als vor einem Jahr. Im Inland gab es folgende Entwicklung: Die privaten Konsumausgaben stiegen um 1,8%, die staatlichen um 1,9%. In Ausrüstungen – darunter fallen hauptsächlich Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge – wurden preisbereinigt 3,0% (nominal: + 3,2%) mehr investiert als im zweiten Quartal 2014. Die Bauinvestitionen nahmen um 0,8% zu. Insgesamt stieg die inländische Verwendung im Vergleich zum Vorjahr um 0,8%. In jeweiligen Preisen gerechnet war das BIP im zweiten Quartal 2015 um 3,7% höher als im Vergleichszeitraum von 2014, die Ausrüstungsinvestitionen blieben also etwas hinter diesem Zuwachs zurück (vgl. Statistisches Bundesamt 2015).

Relativ günstig entwickelten sich im bisherigen Jahresverlauf von 2015 hier zu Lande vor allem die Pkw-Neuzulassungen. In den ersten acht Monaten ist ein Plus von

5,6% aufgelaufen, im August betrug das Plus 6,2%. Dabei ging der Anteil der privaten Neuzulassungen, die dem privaten Verbrauch zuzuordnen sind, zugunsten der gewerblichen erneut zurück, und zwar auf 34,8% (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2015). Das heißt, der Anteil der Fahrzeuge, die zu den Investitionen zählen, war mit 65,2% rekordverdächtig hoch. Bei den Nutzfahrzeugen, die als guter Konjunkturindikator gelten, gab es von Januar bis August ein Wachstum von nur 2%.

Den Trendumfragen des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) zufolge ist der Anschaffungswert des Neugeschäfts mit Mobilien auch im zweiten Quartal 2015 gegenüber dem Vorjahresquartal gestiegen (+ 1,9%), für das erste Halbjahr ergibt sich dadurch ein Wachstum von nominal 4,0%. Damit lässt die Wachstumsdynamik nun zum dritten Mal in Folge nach und folgt tendenziell der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen.

Einen Zuwachs gab es zuletzt beim Leasing von Maschinen für die Produktion, Pkw und Kombi, Bussen, Lkw und Anhängern, immateriellen Wirtschaftsgütern sowie Luft-, Schienen- und Wasserfahrzeugen; einen Rückgang dagegen bei den Büromaschinen sowie den Sonstigen Ausrüstungen (vgl. BDL 2015).

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft wird sich wohl im weiteren Jahresverlauf – ungeachtet der weltweiten Börsenturbulenzen und der geopolitischen Krisenherde – fortsetzen, im Jahresdurchschnitt wird für das BIP ein reales Plus von 1,9% angenommen. Da die Produktionskapazitäten der deutschen Unternehmen wieder leicht über ihrem langjährigen Mittel liegen, wird für die Ausrüstungsinvestitionen ein Wachstum von real 3,5% und für sonstige Anlagen von real 1,8% erwartet (vgl. Wollmershäuser et al. 2015). Im weiteren Verlauf des Jahres 2015 dürften

die Ausrüstungsinvestitionen, ausgehend von derzeit normal ausgelasteten Kapazitäten, leicht anziehen. Insbesondere die Exportwirtschaft, aber auch die konsumnahe Industrie dürfte zurückgestellte Investitionsvorhaben vermehrt nachholen.

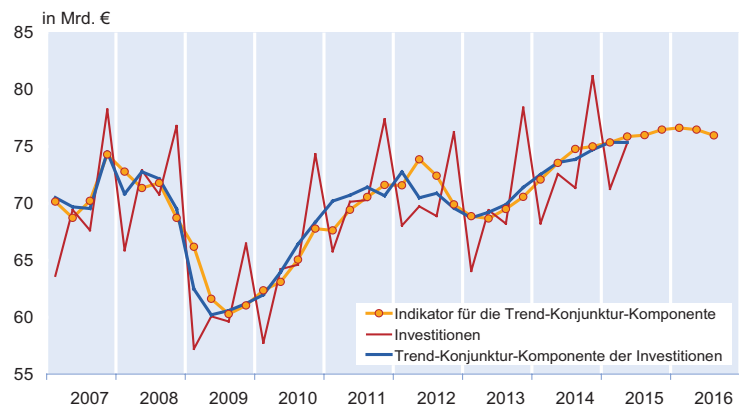
Die Bundesbank rechnet für dieses Jahr mit einem eher gedämpften Investitionswachstum: »Die Ausrüstungsinvestitionen dürften in eher verhaltenem Tempo zunehmen. Wenngleich die Produktionskapazitäten inzwischen gut ausgelastet sind, erscheint es den Unternehmen vor dem Hintergrund gemischter Signale aus dem externen Umfeld derzeit nicht angebracht, umfangreich in Erweiterungen zu investieren« (vgl. Deutsche Bundesbank 2015).

Eine gewisse Skepsis ist auch beim IWF zu erkennen: »Die Wirtschaftslage sei so unübersichtlich wie lange nicht mehr.« Ebenso bei der OECD: Für die weltweit lahrende Konjunktur sei ein schleppendes Investitionswachstum verantwortlich. Die Unternehmen waren zum großen Teil nicht bereit, ihre Ausgaben für Bauten, Ausrüstungen, Technologie und Dienstleistungen so energisch zu erhöhen, wie sie dies während früherer Konjunkturerholungen getan haben. Zudem haben viele Regierungen wegen der Haushaltskonsolidierung Infrastrukturinvestitionen aufgeschoben (vgl. Ettel und Zschäpitz 2015).

### Investitionsindikator signalisiert weiter moderates Wachstum der Ausrüstungen

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2015 einen eher moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen (das sind vor allem Software-Produkte und neuerdings auch Forschung und Entwicklung) von 3,4%, nach einem Plus von 4,7% im Vorjahr (vgl. Abb. 1). Einen gewissen dämpfenden Einfluss auf die Wachstumsdynamik haben auch die anlässlich der Generalrevision der VGR erheblich revidierten Investitionszahlen. Sie haben zu spürbaren Änderungen beim Verlauf und beim Niveau des ifo Investitionsindikators geführt. Die Investitionen in sonstige Anlagen zeigen ein wesentlich weniger volatiles Entwicklungsmuster als die Ausrüstungsinvestitionen. Da erstere durch das Hinzurechnen der FuE-Ausgaben nun verdreifacht wurden, führt deren höheres Gewicht im Gesamttaggregat zu einem glatteren Verlauf des Indikators (vgl. Strobel und Städtler 2015). In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben

**Abb. 1**  
**Investitionsindikator**



Berechnungsstand: 27. August 2015.

Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

den Anlageinvestitionen nach wie vor auch in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Trotz des eher moderaten Wirtschaftswachstums steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unaufhaltsam. Wie das Statistische Bundesamt mitteilte, arbeiteten 2014 in Deutschland durchschnittlich 42,6 Mio. Menschen, das bedeutet ein Plus von 372 000 im Vergleich zum Vorjahr. Das war nicht nur ein neuer Rekord, sondern der achte Anstieg in Serie. Dass die deutsche Wirtschaft auch in diesem Jahr zusätzliche Mitarbeiter einstellen will, zeigt das ifo Beschäftigungsbarometer, das im August auf 108,3 Punkte stieg, von 107,2 im Vormonat. Die robuste Konjunktur in Deutschland wirkt sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus.

Die Investitionen in Humankapital (wie z.B. innerbetriebliche Weiterbildung) werden in der VGR nicht berücksichtigt. Gerade dem Einsatz hochqualifizierten Personals kommt aber aus Wettbewerbsgesichtspunkten sowie aus Sicht der Innovationsfähigkeit von Unternehmen eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. Sauer und Strobel 2015). Auch die Investitionen eines Landes in Forschung und Entwicklung sind ein zentraler Treiber für sein Wirtschaftswachstum. Dies ist das Ergebnis einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Mit der Lissabon-Strategie hatte die Europäische Union im Jahr 2000 die Parole ausgegeben, innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Um dies zu erreichen, sollten die FuE-Ausgaben auf 3% des BIP gesteigert werden. Dieses Ziel hat Deutschland im Jahr 2012 nahezu erreicht. Die FuE-Intensität der Bundesrepublik lag damit zugleich über dem Durchschnitt der OECD-Länder, aber auch vor den USA und weit vor Frankreich und Großbritannien. Zuletzt wurde auch der Rückstand gegenüber Finnland, Schweden und Japan geringer. Im internationalen Vergleich ist das Tempo, das Deutschland erreicht hat, relativ hoch (vgl. Belitz et al. 2015).

Nach den Plänen der Unternehmen aus dem ifo Investitionstest vom Frühjahr 2015 ist im Verarbeitenden Gewerbe für dieses Jahr mit einem kräftigen Anstieg der Investitionen um nominal wie real rund 7% zu rechnen. Im vergangenen Jahr erhöhte das Verarbeitende Gewerbe seine Investitionen um etwa 3%. Nach den Firmenangaben vom Frühjahr 2014 war allerdings noch ein Anstieg von 9% zu erwarten gewesen (vgl. Weichselberger 2015).

Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften verbessert sich seit dem Jahresbeginn 2015 tendenziell, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Die Geschäftslageurteile erreichten im Juli mit +36% ihren Höhepunkt, blieben damit aber unter dem Höchstwert vom August 2014 (+39%). Im August dieses Jahres befand sich der Saldo schließlich mit +30% immer noch auf einem sehr komfortablen Niveau. Die Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften waren im bisherigen Jahresverlauf im Juni mit +28% am zuversichtlichsten. Nach einem etwas schwächeren Juli (+22%) gab es zuletzt wieder einen klaren Zuwachs bei den Optimisten (August +26%). Das lässt auf eine weiter positive Entwicklung der Leasinginvestitionen im zweiten Halbjahr schließen, wenngleich die beiden kommenden Quartale sich mit den recht hohen Wachstumsraten des Vorjahres messen müssen.

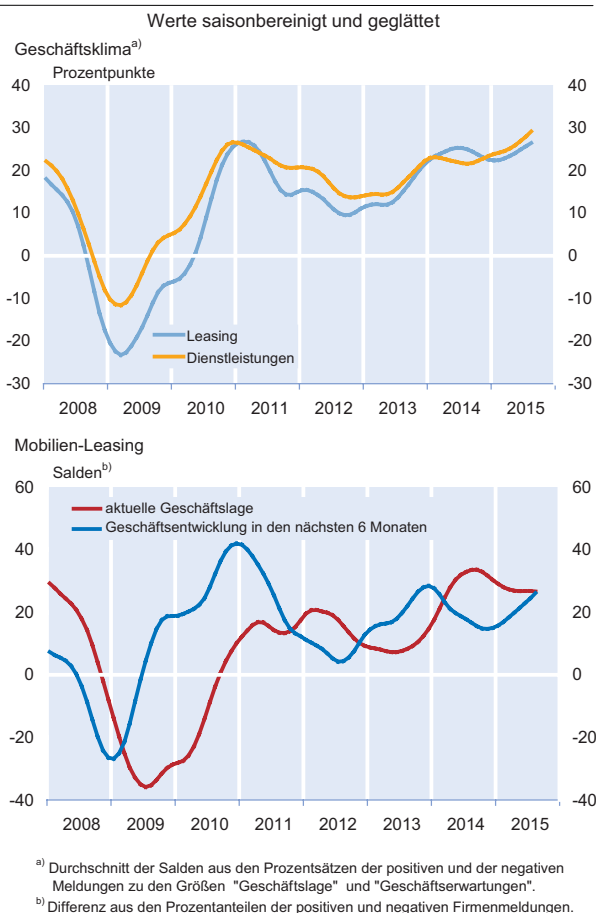
Die Finanzierungsfrage sollte zunehmenden Investitionen auch im laufenden Jahr nicht im Wege stehen. Viele Unternehmen sind recht liquide, im Mittelstand hat die Eigenkapitalquote sogar eine rekordverdächtige Höhe erreicht. Deutsche Unternehmen haben immer weniger Probleme, sich mit Geld von der Bank zu finanzieren. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland ist im August auf 15,0% gesunken, nach 15,4% im Vormonat. Das ist ein neuer historischer Tiefstand (vgl. Sinn 2015a).

### Wichtige Indikatoren zeichnen uneinheitliches Konjunkturbild

Bei den Exporterwartungen ist die deutsche Industrie im August zurückhaltender geworden. Sie sanken in einer ifo-Umfrage auf 7,4 Saldenpunkte, nach 7,7 im Juli. Das bedeutet, dass die Unternehmen zwar noch Zuwächse beim Exportgeschäft erwarten, jedoch in geringerem Umfang. Die schwierige konjunkturelle Situation in den Schwellenländern und China setzt den Exporteuren zu (vgl. Sinn 2015b).

Auch die Zuversicht deutscher Finanzexperten hat aktuell wieder abgenommen. Die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland trübten sich im August 2015 erneut ein. Der Index fiel gegenüber dem Vormonat um 4,7 Punkte auf einen Stand von 25,0 Punkten (langfristiger Mittelwert: 24,9 Punkte). »Der deutsche Konjunkturmotor läuft weiterhin gut. Dass

**Abb. 2**  
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 27. August 2015.

die Konjunkturerwartungen sich dennoch eintrüben, dürfte damit zu tun haben, dass unter den gegebenen geopolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wesentliche Verbesserungen der Wirtschaftslage in Deutschland mittelfristig unwahrscheinlich sind« (vgl. Fuest 2015).

Auch der ifo Index für die Wirtschaft im Euroraum gab im dritten Quartal 2015 leicht nach und sank von 129,2 auf 124,0 Punkte. Während sich die Beurteilungen zur Lage etwas aufhellten, trübten sich die Erwartungen für die nächsten sechs Monate recht deutlich ein. Die Dynamik des konjunkturellen Aufschwungs im Euroraum dürfte sich abschwächen (vgl. Sinn 2015c).

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist indessen im August auf 108,3 Punkte gestiegen, von 108,0 im Vormonat. 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. Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleis-

tungsgewerbe 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 günstig. Darüber hinaus gehen sie davon aus, dass sich die Geschäfte auch in den kommenden Monaten weiter verbessern (vgl. Sinn 2015d).

Dass die deutsche Wirtschaft in den kommenden Monaten weiter expandieren wird, ist nicht zuletzt den privaten Haushalten zu verdanken, auch wenn sich die Kauflaune der Deutschen angesichts steigender Konjunkturrisiken etwas eingetrübt hat. Das Barometer für das Konsumklima im September fiel um 0,2 auf 9,9 Punkte, teilte die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) mit. Das ist der schlechteste Wert seit einem halben Jahr. »Trotz des Rückganges kann man nicht davon sprechen, dass der Konsummotor nun ins Stottern gerät oder sogar abgewürgt würde. Nach wie vor ist das Niveau des Indikators hoch« (vgl. Bürkl 2015). Der private Konsum bleibe in diesem Jahr ein wesentlicher Pfeiler für den Aufschwung. Die Verbraucher bewerteten die Konjunkturaussichten allerdings den dritten Monat in Folge etwas schlechter.

Insgesamt ist also für 2015 – nach aktuellem Stand – mit einem moderaten Aufholen der Ausgaben für Ausrüstungsgüter und Sonstige Anlagen zu rechnen. Angesichts der momentan eher guten Wirtschaftslage und im historischen Vergleich erscheint die Investitionsdynamik freilich relativ schwach. Offenbar halten die Unternehmen die Zukunftsaussichten nicht für ausreichend gut, um stärker zu investieren. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gibt es Risiken die sich insbesondere auf die Investitionstätigkeit auswirken können. Für die deutsche Konjunktur resultieren sie insbesondere daraus, dass die Lage im Euroraum immer noch sehr fragil ist. Da das Drama um Griechenland sich zuletzt zugespitzt hat und die Folgen vielen unkalkulierbar erscheinen, muss damit gerechnet werden, dass verunsicherte Unternehmen ihre Investitionspläne überprüfen. Dies gilt auch bezüglich der anhaltenden geopolitischen Krisenherde. Aus heutiger Sicht dürften die Investitionen gleichwohl mäßig expandieren und so zum Wirtschaftswachstum im Jahr 2015 beitragen.

## Literatur

Belitz, H., S. Junker, M. Podstawski und A. Schiersch (2015), »Wachstum durch Forschung und Entwicklung«, *DIW Wochenbericht* 82(35), 751–762.

Bürkl, R. (2015), »Konsumfreude leicht gedämpft« Ergebnisse der GfK-Konsumklimastudie für Deutschland für August, 21. August, verfügbar unter: [www.gfk.com](http://www.gfk.com).

BDL (2015), »Trendmeldung 2. Quartal 2015«, Ergebnisse, August.

Deutsche Bundesbank (2015), »Konjunktur in Deutschland«, *Monatsbericht Mai*, 58.

Ettel, A. und H. Zschäpitz (2015), »Die Welt driftet in die ›Große Stagnation‹«, *welt online*, verfügbar unter: [www.welt.de](http://www.welt.de), 8. Juni.

Fuest, C. (2015), »ZEW-Konjunkturerwartungen – Erneuter Rückgang der Konjunkturerwartungen«, Pressemitteilung, 11. August, verfügbar unter: [www.zew.de](http://www.zew.de).

Kraftfahrt-Bundesamt (2015), »Fahrzeugzulassungen im Juli 2015«, Pressemitteilung Nr. 18/2015.

Sauer, S. und Strobel, T. (2015), »Aktuelle Ergebnisse der ifo Investorenrechnung: Investitionen in geistiges Eigentum gewinnen an Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 68(6), 40–42.

Sinn, H.-W. (2015a), »Kredithürde sinkt auf neues historisches Tief – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im August 2015«, 28. August, verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de).

Sinn, H.-W. (2015b), »Deutsche Industrie erwartet langsames Exportwachstum«, 26. August, verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de).

Sinn, H.-W. (2015c), »ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum trübt sich leicht ein«, 6. August, verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de).

Sinn, H.-W. (2015d), »ifo Geschäftsklimaindex erneut gestiegen – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im August 2015«, 25. August, verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 25. August.

Statistisches Bundesamt (2015), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2015«, Pressemitteilung Nr. 305, 25. August.

Strobel, T. und Städtler, A. (2015), »Moderates Wachstum der Investitionen und des Leasings in Sicht«, *ifo Schnelldienst* 68(6), 43–47.

Weichselberger, A. (2015), »Deutsche Industrie: Für 2015 spürbarer Investitionsanstieg geplant«, *ifo Schnelldienst* 68(16), 66–70.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T. O. Berg, C. Breuer, J. Garnitz, C. Grimme, S. Henzel, A. Hristov, N. Hristov, W. Meister, F. Schröter, A. Steiner, E. Wieland, K. Wohlrabe, A. Wolf (2015), »ifo Konjunkturprognose 2015: Deutsche Wirtschaft im Aufschwung«, *ifo Schnelldienst* 68(12), 22–62.



Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten war das **Geschäftsklima** zu Beginn des dritten Quartals 2015 weiterhin recht gut. Die konjunkturelle »Schönwetterlage« hält sich somit bei den Architekten bereits seit gut zwei Jahren.

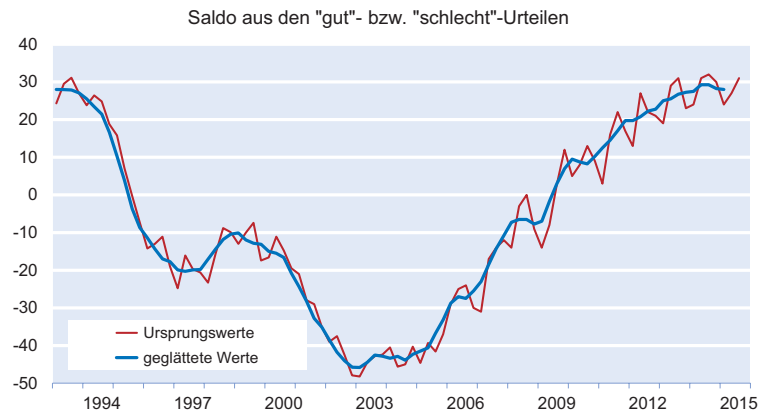
Die befragten Architekten schätzten ihre aktuelle **Geschäftslage** so gut ein wie nur in sechs Monaten zuvor seit Beginn der regelmäßigen Umfrage vor mehr als 30 Jahren (vgl. Abb. 1). Im Durchschnitt der Bundesländer bezeichnete zwar nach wie vor etwa jeder siebte freischaffende Architekt seine derzeitige Auftragssituation als »schlecht«, der Anteil der »gut«-Urteile war mit 45% jedoch mehr als drei Mal so hoch.

Was die Einschätzung zur Entwicklung der **Geschäftsaussichten** in den nächsten sechs Monate betrifft, so sind die Urteile bereits seit Anfang 2013 mehr oder weniger ausgeglichen. Das heißt, die Anzahl der befragten Architekten, die von einer eher günstigeren Entwicklung im Verlauf des nächsten halben Jahres ausgehen, ist etwa genauso groß wie die Anzahl der eher skeptisch eingestellten Architekten. Im Berichtsquartal erwarteten 13% eine »eher bessere« Auftragssituation in einem halben Jahr, ebenfalls 13% eine eher schlechtere. Der größte Teil (rund drei Viertel) ging demzufolge von keiner nachhaltigen Veränderung aus. Berücksichtigt man die gleichzeitig sehr positive Einschätzung der aktuellen Geschäftslage, dann ist das gute Geschäftsklima bei den Architekten keine Überraschung mehr.

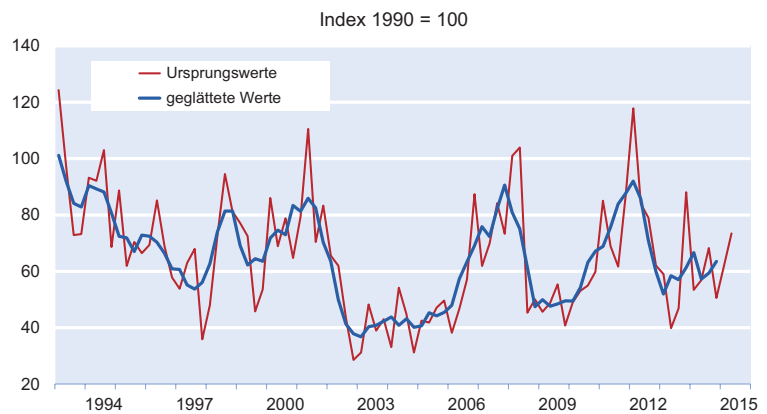
Im Berichtsquartal konnten 57% der befragten Architekten **neue Verträge** abschließen (Vorquartal: 56%). Damit liegt die durchschnittliche Abschlussquote bereits seit gut vier Jahren bei respektablen 55%.

Im zweiten Quartal 2015 gelang es den befragten Architekten, das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) im Wohnungsbau gegenüber dem Vorquartal um knapp ein Zehntel zu steigern. Der Aufwärtstrend im Wohnungsbau setzte sich damit – nach einer Konsolidierungsphase von einem halben Jahr – fort. Auch im Nichtwohnbau verlief die Entwicklung erfreulich:

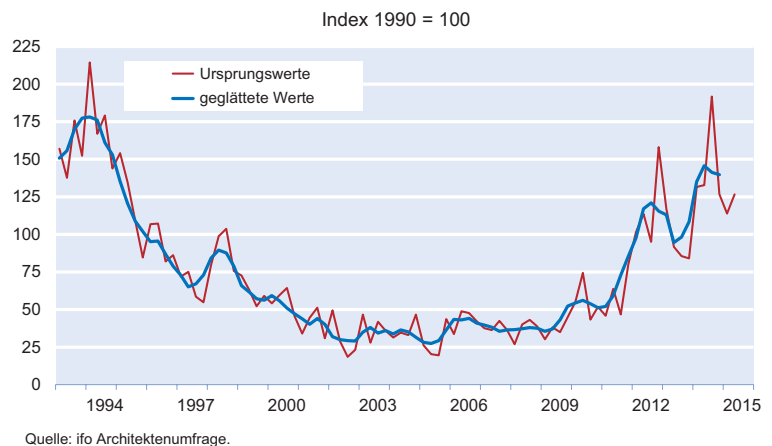
**Abb. 1**  
**Beurteilung der aktuellen Auftragssituation durch die freischaffenden Architekten**



**Abb. 2**  
**Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)**

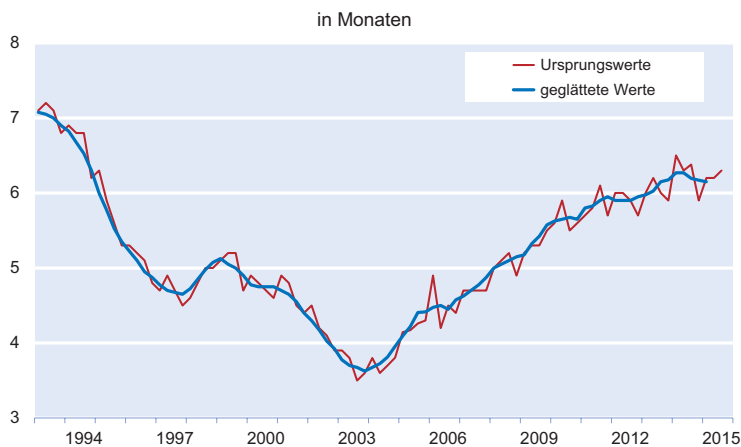


**Abb. 3**  
**Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Mehrfamiliengebäude (EUR)**



Gegenüber dem Vorquartal konnten die Auftragssummen im Berichtsquartal um rund ein Fünftel gesteigert werden

**Abb. 4**  
**Auftragsbestände der freischaffenden Architekten**



Quelle: ifo Architektenumfrage.

(vgl. Abb. 2). Dies führte dazu, dass der Durchschnittswert der letzten fünf (zehn) Jahre um gut 10% (20%) übertroffen wurde.

Seit der ausgesprochenen Schwächephase bei den Auftragsvergaben zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** in den Jahren 2006/2007 hat sich das durchschnittliche Auftragsvolumen seit Anfang 2011 mehr als verdoppelt. Auch im Berichtsquartal setzte sich die positive Entwicklung fort, wenngleich der Wert des Vorquartals nur geringfügig übertroffen wurde.

Die Aufträge zur Planung von **Mehrfamiliengebäuden** waren im zweiten Quartal 2015 um gut 10% höher als im vorangegangenen Quartal. Sie erreichten damit wieder etwa das Niveau des vierten Quartals 2014 (vgl. Abb. 3). Trotz dieser erfreulichen Entwicklung bewegten sich die durchschnittlichen Auftragsvolumina in den letzten drei Quartalen gerade einmal auf dem mittelfristigen Trend (gleitender Fünfjahresdurchschnitt).

Im **Wirtschaftsbau** verzeichneten die befragten Architekten im zweiten Quartal 2015 im Durchschnitt zwar einen sichtlichen Anstieg bei den Ordereingängen. Diese Entwicklung entspricht jedoch lediglich einer Fortsetzung des Zickzackverlaufs bei den registrierten Auftragseingängen im Verlauf der vergangenen drei Jahre. Der mittelfristige Trend der Auftragseingänge ist weiterhin leicht abwärts gerichtet.

Die Auftragseingänge für Planungen zur Erstellung **öffentlicher Hochbauten** waren im Berichtsquartal um knapp ein Zehntel umfangreicher als im Vorquartal. Der Durchschnittswert der vergangenen fünf (zehn) Jahre wurde sogar um 20% (50%) übertroffen.

Seit rund zweieinhalb Jahren bewegen sich die durchschnittlichen Auftragsreserven der Architekten bei gut

sechs Monaten (vgl. Abb. 4). Zu Beginn des dritten Quartals 2015 lag der durchschnittliche Bestand an Aufträgen bei 6,3 Monaten (Vorquartal: 6,2 Monate).

Heiko Sorg, Christoph Weissbart und Philipp Wertz

Nachdem Rohstoffpreise über Jahrzehnte lang auf einem nahezu konstanten Niveau verharrten, waren geschlossen ab dem Beginn der 2000er Jahre drastische Preisanstiege auf ihren Märkten zu beobachten. Abgesehen von einer kurzen Trendumkehr auf der Spitze der globalen Finanzkrise hielt diese Entwicklung bis zum Jahr 2011 an. Seitdem ist ein klarer Abwärtstrend zu beobachten, weshalb sich unter Ökonomen die Bezeichnung »Superzyklus« zur Beschreibung der Ereignisse der letzten 15 Jahre auf den Rohstoffmärkten etabliert hat. Allen voran sind die Preise von Industrierohstoffen, wie Aluminium, Eisenerz, Nickel und Zink, allein im letzten Jahr um 25–50% gefallen.

Wären derart hohe Preisverfälle auf dem Aktien- oder Immobilienmarkt zu beobachten gewesen, hätten diese zu großen Unsicherheiten auf politischer Ebene, unter Investoren und innerhalb der Bevölkerung geführt. Allerdings nehmen Rohstoffe für die deutsche Volkswirtschaft keine minder wichtige Bedeutung ein, wie im ersten Abschnitt dieses Artikels verdeutlicht wird. Anschließend wird auf die Einflussfaktoren der aktuellen Marktsituation, also der Abschwungphase im »Superzyklus«, eingegangen. Aufgrund der Tatsache, dass rohstoffexportierende Länder häufig wirtschaftlich unterentwickelt sind, wird abschließend diskutiert, wie stark diese Länder in der aktuellen Situation verlieren.

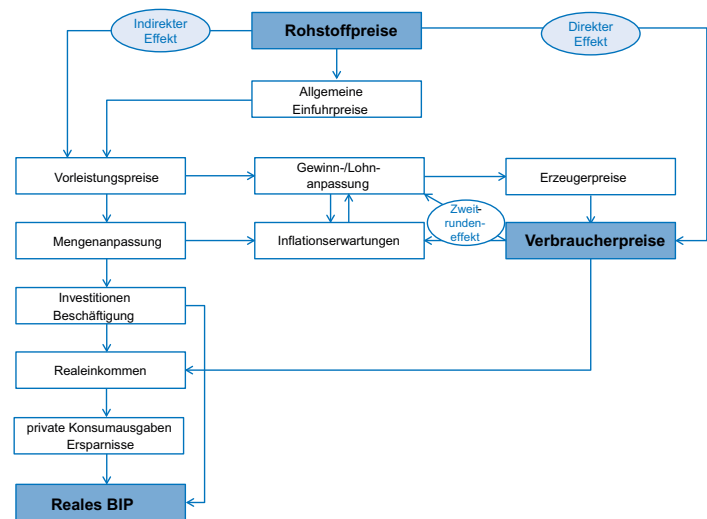
## Wirkungsmechanismen von Rohstoffpreisänderungen in einer nettoimportierenden Volkswirtschaft

Unter der Annahme, dass die auf den Weltmärkten gebildeten Rohstoffpreise als exogen betrachtet werden, verdeutlicht Abbildung 1 die Auswirkungen von Preisänderungen auf eine Volkswirtschaft. Ebenfalls liegt dem vorliegenden System die Annahme zugrunde, dass es sich um eine rohstoffimportierende Volkswirtschaft handelt und somit privatwirtschaftliche oder staatliche Gewinne aus der Rohstoffförderung nicht bestehen. Beide Annahmen können für Deutschland im weitesten Sinne als erfüllt angesehen werden, wie den Abbildungen 2 und 3 zu entnehmen ist. Im Gütermarkt sind drei Wirkungsmechanismen von Rohstoffpreisänderungen zu beobachten.

Erstens sind Rohstoffpreise in ihrer Eigenschaft als Inputkosten im Energie- und Industriesektor wesentliche Determinanten des Produktionsprozesses und bestimmen somit letztlich auch die Beschäftigung und das volkswirtschaftliche Einkommen. In welchem Maße sich verändernde Rohstoffpreise auf die Gesamtwirtschaft auswirken, hängt zum

Abb. 1

Transmissionskanäle der Rohstoffpreisentwicklung



Quelle: Europäische Zentralbank (2013).

einen vom Beitrag der rohstoffverarbeitenden Sektoren am Bruttoinlandsprodukt sowie von deren Beschäftigungsintensität ab. Zum anderen bestimmt die Art der Vorleistungsverflechtungen der Sektoren untereinander, inwiefern Multiplikatoreffekte ausgelöst werden und sich Rohstoffpreisänderungen somit auch auf die übrigen Sektoren auswirken.<sup>1</sup> Zweitens machen sich Rohstoffpreisänderungen ebenfalls bei den Verbraucherpreisen geltend und somit letztlich bei den Realeinkommen der privaten Haushalte. In der Tat spüren Verbraucher Veränderungen von Rohstoffpreisen unmittelbar durch (hauptsächlich) Energierohstoffe, die ungefähr 8% des repräsentativen Warenkorb zur Berechnung des Verbraucherpreisindex ausmachen. Darüber hinaus entsteht ein indirekter Effekt durch den Preis der verarbeiteten Güter, sofern Unternehmen Margenänderungen bedingt durch höhere oder niedrigere Produktionskosten an den Endverbraucher weitergeben. Drittens gelten Rohstoffe als treibender Faktor des allgemeinen sowie des zukünftig erwarteten Preisniveaus, wenn ihre Preisbewegungen einem klaren Trend unterliegen. Aus diesem Grund finden Rohstoffpreisänderungen auch in Lohnverhandlungen Berücksichtigung, um die reale Kaufkraft aufrechtzuerhalten (»Zweitrundeneffekt«).

## Aktuelle Entwicklungen auf Rohstoffmärkten

Experten sind sich einig, dass der Rohstoffboom des vergangenen Jahrzehnts sowie der seit 2011 anhaltende und

<sup>1</sup> Diese Verflechtungen der Sektoren untereinander werden im Rahmen von Input-Output-Analysen betrachtet, die vom Statistischen Bundesamt durchgeführt werden. Laut einer Untersuchung für das Jahr 2011 nehmen beispielsweise Eisenmetalle als Vorprodukte in der volkswirtschaftlichen Produktion einen vergleichbaren Stellenwert mit chemischen Rohstoffen oder Finanzdienstleistungen ein.

erneut eintretende Preisverfall größtenteils von den wirtschaftlichen Entwicklungen der Schwellenländer getrieben ist (vgl. Bundesbank 2015). Der Grund dafür liegt in deren intensiven Akkumulation von Kapital, insbesondere in der Infrastruktur. Im besonderen Fokus steht China mit seinem rohstoffintensiven Wachstum, das den mit Abstand größten Anteil an der weltweiten Nachfrage nach Industrierohstoffen hat (vgl. Abb. 2). Das Wachstum der Schwellenländer ist in den letzten Jahren allerdings spürbar zurückgegangen. Während es laut Internationalem Währungsfonds in den BRICS-Staaten<sup>2</sup> in den Jahren 2000 bis 2010 im Mittel noch etwa 6% betrug, lag es zwischen 2011 und 2015 lediglich bei etwa 3,8%. Der Wachstumsrückgang Chinas von etwa 10,3% auf 7,7% fällt dabei am stärksten ins Gewicht und geht auf zwei Faktoren zurück.<sup>3</sup> Zum einen tritt seit den vergangenen Jahren ein verlangsamter Anstieg der Arbeitsproduktivität ein. Dieser ist auf ein Ende des Strukturwandels in Form von Arbeitsmigration vom ländlichen Raum in die Industriestädte sowie auf einen Rückgang der Privatisierungen staatseigener Betriebe zurückzuführen. Zum anderen werden derzeit Überkapazitäten (beispielsweise in der Stahl- und Zementbranche) abgebaut, die durch eine außerordentlich hohe Investitionsquote inländischer und ausländischer Investoren entstanden waren (vgl. Bundesbank 2015). Vor diesem Hintergrund ist der derzeitige Preisverfall auf Industrierohstoffmärkten eng mit den verlangsamten wirtschaftlichen Entwicklungen der Schwellenländer verknüpft. Es bleibt die Frage, wie sich deren Nachfrage an Industrierohstoffen zukünftig entwickeln wird. Aufgrund der bereits intensiv getätigten Investitionen Chinas in Infrastrukturprojekte ist laut dem *Economist* (2015) der chinesische »peak steel« nicht mehr weit entfernt.<sup>4</sup> Im Gegensatz zu Industrierohstoffmärkten werden hingegen andere Rohstoffe, wie beispielsweise Fleisch, Milchprodukte, oder Kakao in Zukunft ein höheres Wachstumspotenzial haben, was auf den steigenden Wohlstand der Bevölkerung zurückzuführen ist.

Auch Faktoren der Angebotsseite tragen zum aktuellen Preisverfall bei. In der Tat kam es aufgrund der über viele Jahre gestiegenen Rohstoffpreise zu einem intensiven Kapazitätsaufbau und einer Erhöhung des Fördervolums, wie das Beispiel Brasilien zeigt. Dort wurde die geförderte Menge in den vergangenen zehn Jahren verdreifacht (vgl.

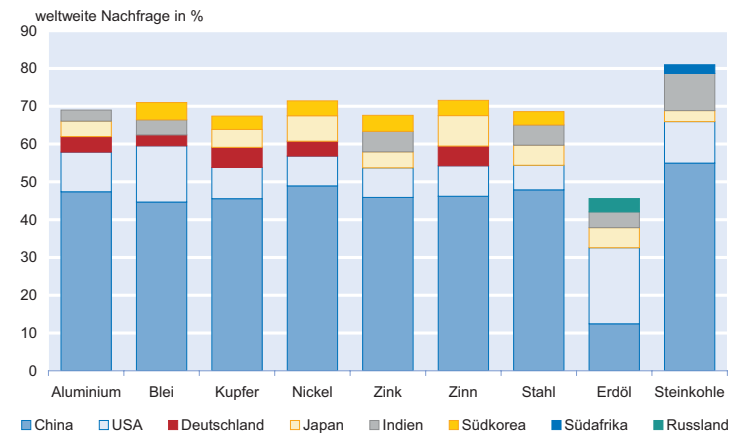
<sup>2</sup> Die BRICS-Staaten sind ein Zusammenschluss der fünf Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

<sup>3</sup> Diese Daten entstammen der Datenbank des Internationalen Währungsfonds.

<sup>4</sup> Der »peak steel« ist eine Anlehnung an den eigentlich verwendeten Begriff »peak coal«. Dieser bezeichnet eine Schwelle der wirtschaftlichen Entwicklung, ab der Wachstum mit einem relativ sinkenden Kohleverbrauch einhergeht.

**Abb. 2**

**Anteil der fünf größten Länder an der globalen Nachfrage wichtiger Industrierohstoffe im Jahr 2013**



Quelle: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2013).

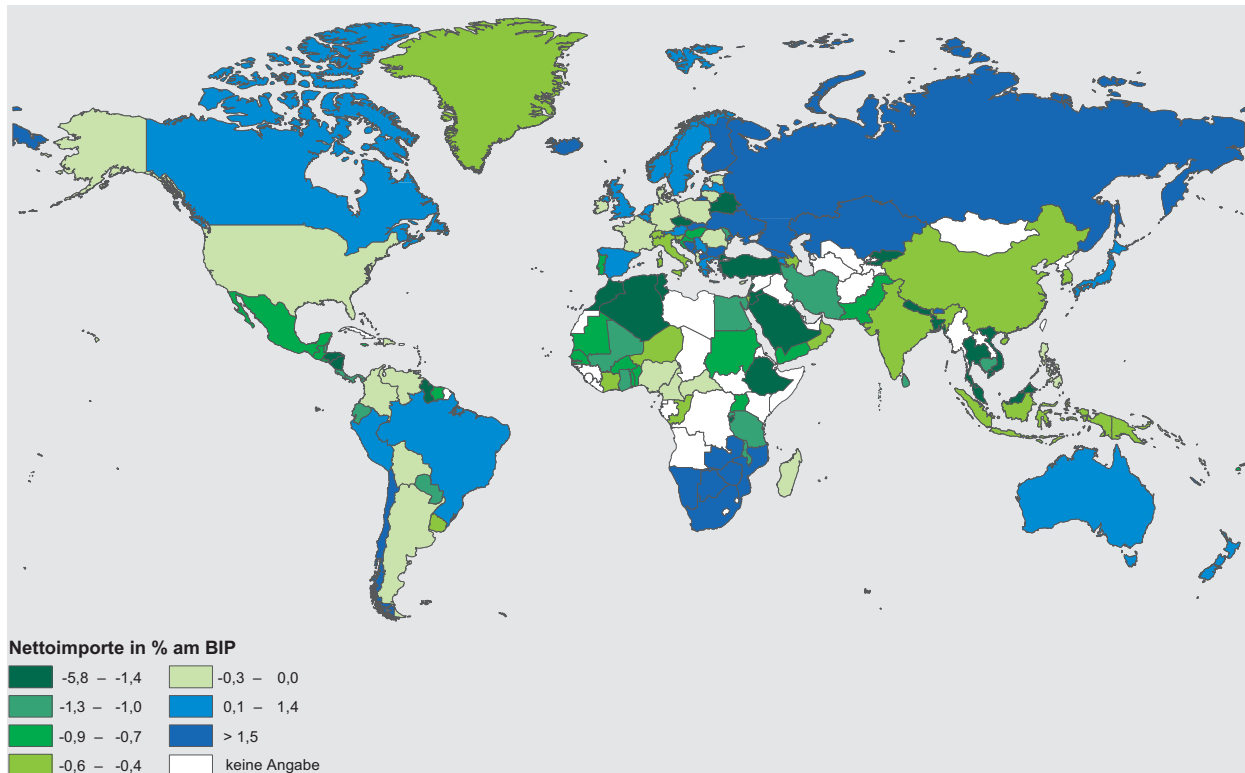
Bundesbank 2015). Diese Investitionen gelten im Allgemeinen als »lumpy Investments«, da sie in der kurzen Frist irreversibel sind und sich das Angebot somit nur langsam auf Preisverfälle anpassen kann. Ebenso wurde die Angebotsmenge in den letzten Jahren aufgrund der wachsenden Industrialisierung in den Schwellenländern und dem technologischen Fortschritt weiter vergrößert. Darüber hinaus veranlasste der steigende Anteil Chinas an der weltweiten Nachfrage nach Metallrohstoffen die chinesische Regierung, ihre strategische Position im Rohstoffhandel weiter auszubauen. Dabei etablierte sie neue Handelsplätze wie die Rohstoffbörsen in Dubai (Eisenerz) und Shanghai (Nickel und Kupfer), um Preisbildungsprozesse (mit Referenzpreisen in Yuan) auf den Weltmärkten stärker zu beeinflussen (vgl. *Economist* 2015). Zuletzt gilt der allgemein hoch bewertete US-Dollar als weiterer Einflussfaktor des Angebots an und der Nachfrage nach Rohstoffen. Dieser führt zu erhöhten Importpreisen außerhalb der Vereinigten Staaten und somit zu einem Rückgang der Nachfrage in diesen Märkten. Im Gegensatz dazu erhöhen Produzenten außerhalb der Vereinigten Staaten ihr Angebot aufgrund einer verbesserten Gewinnmarge. Der Gesamteffekt für die Vereinigten Staaten kann anhand der Terms of Trade untersucht werden.<sup>5</sup> So verringerte ein hoch bewerteter US-Dollar den Preis für Importe, beeinflusst jedoch nicht zwingend den Preis für exportierte Güter und kann somit zu einer Verbesserung des realen Austauschverhältnisses führen.

### Wie sehr verlieren rohstoffexportierende Länder?

Im ersten Abschnitt wurde diskutiert, welche gesamtwirtschaftliche Wirkung Rohstoffpreisänderungen in einer

<sup>5</sup> Terms of Trade ist eine Maßzahl für das Verhältnis der Exportpreise zu den Importpreisen einer Volkswirtschaft.

Abb. 3  
Metallhandel 2011–2012



Quellen: UN (2015); World Bank (2015).

nettoimportierenden Volkswirtschaft erzielen. Aufbauend auf diesem Schema, bewerten einige Analysten den Preisverfall für westliche, d.h. hauptsächlich rohstoffimportierende Länder als eine Art »Konjunkturprogramm« (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2014). Kann diese Schlussfolgerung demzufolge auch umgekehrt für Nettoexportländer gezogen werden? In der Tat wird von einem starken Zusammenhang zwischen dem derzeitigen Abschwung auf den Rohstoffmärkten und dem Wachstumsrückgang in den rohstoffexportierenden Ländern ausgegangen. So ist das Trendwachstum in diesen Ländern um zwei Drittel von durchschnittlich 6 Prozentpunkten im Jahre 2005 auf nunmehr 2 Prozentpunkten zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ging das Wachstum der übrigen Schwellenländer um lediglich 25% zurück (von 8 auf 6 Prozentpunkte, vgl. Bundesbank 2015). Die Frage, wie stark ein rohstoffexportierendes Land durch Preisverfälle verliert, kann allerdings nicht pauschal geklärt werden. Vielmehr ist entscheidend, ob effiziente ökonomische Strukturen bereits in Boomphasen implementiert werden, die beispielsweise ein etwaiges Auftreten eines Crowding-out-Effekts verhindern. Dieser kann durch eine übermäßige Verlagerung von Kapital und Arbeit in die Rohstoffindustrie entstehen, so dass sich übrige Sektoren nicht wie erwünscht entwickeln können. Außerdem können mengenmäßig hohe Rohstoffexporte einen Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Export-

sektoren bewirken, da sie zur Aufwertung der heimischen Währung beitragen.<sup>6</sup> Es zeigt sich also, dass es effizienten politischen Institutionen bedarf, um erstens die wirtschaftliche Abhängigkeit von der Volatilität der Rohstoffmärkte zu verringern. Zweitens müssen Maßnahmen ergriffen werden, damit die Dominanz der Rohstoffindustrie selbst in Boomphasen nicht überhand nimmt.<sup>7</sup> Drittens ist die Implementierung von fiskalpolitischen Instrumenten wie z.B. nachhaltigen Strukturfonds nötig, um eine Einkommensglättung (»income smoothing«) durch eine dynamische Umverteilung zu erreichen.

### Literatur

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2013), *Deutschland – Rohstoffsituation 2013*, Jahresbericht der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover.

Deutsche Bundesbank (2015), »Zur Wachstumsverlangsamung in den Schwellenländern«, *Monatsbericht*, Juli, 15–32.

Europäische Zentralbank (2013), »Rohstoffpreise und ihre Bedeutung für die Bewertung des Wachstums und der Teuerung im Euro-Währungsgebiet«, *Monatsbericht*, Oktober, 59–76.

<sup>6</sup> Dieses Phänomen ist in der Literatur als »Holländische Krankheit« bekannt. Einen Beitrag dazu findet sich unter anderem in Wilke und Lippelet (2011).

<sup>7</sup> Beispielsweise dürfen strukturelle Probleme in rohstoffexportierenden Ländern, wie zum Beispiel Defizite in der inneren Sicherheit oder der Infrastruktur, nicht durch sprudelnde (Staats)-Einnahmen aus Rohstoffexporten übergangen werden (vgl. Bundesbank 2015).

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2014), »Der Preissturz und die Folgen – Die große Ölschwemme«, 9. Dezember.

Gruss, B. (2014), »After the Boom – Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean«, IMF Working Paper 14/154.

Statistisches Bundesamt (2015), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Input-Output-Rechnung 2011 (Revision 2014)*, Wiesbaden.

The Economist (2015), »China and Commodities. Cornering the Markets«, 4. Juli

Wilke, S. und J. Lippelt (2011), »Kurz zum Klima: Der Fluch der Ressourcen in Afrika«, *ifo Schnelldienst* 64(5), 47–49.

**ifo Institut**

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

