



1 | 2016

69. Jg., 1.–2. KW, 14. Januar 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Sabine Ferenschild, Stefan Körzell, Thomas Silberhorn

- Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?

Kommentar

Ralph Hirdina

- Die Europäische Union und der Euro in der Krise

Forschungsergebnisse

Karen Pittel und Johann Wackerbauer

- Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit: Ergebnisse und Lösungsansätze aus der Klimaökonomie

Ludger Wößmann

- Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben

Daten und Prognosen

Stefan Sauer und Arno Städtler

- Moderates Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen

Im Blickpunkt

Daniel Leithold und Katrin Oesingmann

- Asylrecht und Integration von Flüchtlingen in Deutschland

Johanna Garnitz und Klaus Wohlrabe

- ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Dezember 2015

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

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

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?

3

Im Oktober 2014 wurde das Bündnis für nachhaltige Textilien von Vertretern der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Standardorganisationen und Gewerkschaften gegründet, um soziale, ökologische und ökonomische Verbesserungen entlang der Textillieferkette zu erreichen. Zeichnen sich nach etwas über einem Jahr Gültigkeit erste Erfolge ab? *Sabine Ferenschild*, SÜDWIND e.V. Institut für Ökonomie und Ökumene, sieht ein Manko des Textilbündnisses darin, dass es auf Freiwilligkeit beruht. Positiv dagegen seien die Berücksichtigung aller textilen Verarbeitungsstufen sowie die Abdeckung einer breiten Palette inhaltlicher Standards im sozialen wie im ökologischen Bereich. Gegenwärtig könne man weder von einem Gelingen noch von einem Scheitern sprechen, da das Bündnis noch mit der Schaffung seiner eigenen Grundlagen beschäftigt sei. *Stefan Körzell*, DGB, unterstreicht, dass insbesondere die Unternehmen dafür Sorge tragen müssen, dass ihre weltweiten Produktionsstandorte oder die ihrer Zulieferer sicher sind. Dies dürfe nicht auf Freiwilligkeit beruhen, sondern erfordere strengere Haftungsregeln für Unternehmen, und zwar auf nationaler und internationaler Ebene. Nach Ansicht von *Thomas Silberhorn*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ist das Bündnis ein Beispiel dafür, wie Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam an sozialen und ökologischen Verbesserungen arbeiten können. Aber auch ein kritisches Bewusstsein der Verbraucher sei notwendig, damit die Nachfrage nach nachhaltig hergestellten Waren- und Dienstleistungen steige und dadurch Anreize für die Unternehmen gesetzt werden, nachhaltiger zu produzieren.

Kommentar

Die Europäische Union und der Euro in der Krise – vertrauensbildende Maßnahmen für die Gemeinschaftswährung sind drängender denn je!

12

Ralph Hirdina

Ein wesentlicher Baustein des Vertrauens in die Geldpolitik der EZB und damit in den Euro ist die Einhaltung der vereinbarten Rechtsregeln. Dies sieht *Ralph Hirdina*, Hochschule Aschaffenburg, durch die gegenwärtigen Maßnahmen der EZB nicht mehr gewährleistet und plädiert in seinem Kommentar für die Einhaltung des Regelwerks der europäischen Verträge.

Forschungsergebnisse

Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang bringen – Ergebnisse und Lösungsansätze aus der Klimaökonomie

16

Karen Pittel, Klaus Rennings (†), Katrin Sommerfeld und Johann Wackerbauer

Mit dem Förderschwerpunkt »Ökonomie des Klimawandels« förderte das Bundesministerium für Bildung und Forschung 27 Forschungsprojekte, die wirtschaftliche Aspekte des Klimawandels untersuchten. Im Rahmen der Begleitaktivitäten zu diesem Förderschwerpunkt koordinierten das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und das ifo Institut gemeinsam einen von vier Themenschwerpunkten mit dem Titel *Energieressourcen und klimafreundliche Energieversorgung*. Ziel der Begleitaktivitäten war die Stärkung der Anwendungsorientierung und Verwertung der wissenschaftlichen Arbeit sowie deren Kommunikation mit Praktikern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dazu wurden verschiedene Workshops und Fachforen organisiert. In diesem Beitrag wird dokumentiert, welche Lösungsansätze die Teilprojekte des Themenschwerpunkts entwickelt haben, um Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang zu bringen. Im Anschluss zu den Lösungsansätzen werden offene Fragen thematisiert, die den Bedarf für zukünftige Forschung deutlich machen.

Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben

21

Ludger Wößmann

Bildung in Form von Sprache und Qualifikation ist der Schlüssel zur Integration von Flüchtlingen am deutschen Arbeitsmarkt und damit auch in die Gesellschaft. Sie wird nur gelingen, wenn die Politik von realistischen Prämissen über das Bildungs- und Qualifikationsniveau der Flüchtlinge ausgeht. In ihrer Breite werden die derzeit in Deutschland ankommenden Flüchtlinge den im demographischen Wandel begründeten zukünftigen Fachkräftebedarf nicht decken. Bei den Flüchtlingskindern müssen eine möglichst breite Verteilung auf die Schulen und eine schnelle Teilnahme am normalen Unterricht an erster Stelle stehen. Wenn die Integration der Flüchtlingskinder durch Bildung gelingt, können es diese sein, die in der nächsten Generation die demographischen Probleme abschwächen.

Daten und Prognosen

Moderates Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen – 2016 geringere Dynamik erwartet

25

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 3,8%. Für die ersten drei Quartale des Jahres 2016 zeichnet sich eine weitere Zunahme ab, jedoch mit abgeschwächter Dynamik.

Im Blickpunkt

Institutionelle Grundlagen zum Asylrecht und zur Integration von Flüchtlingen in Deutschland

29

Daniel Leithold und Katrin Oesingmann

Der Beitrag gibt einen Überblick über die Regulierungen zum Asyl und über die Wege der Integration anhand zweier Fragen: Wer hat in Deutschland Anspruch auf Asyl, und wie werden die Flüchtlinge in die Gesellschaft integriert?

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016

38

Johanna Garnitz und Klaus Wohlrabe

Eine Umfrage des ifo Instituts bei 450 Managern aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen zeigte, dass die Befragten eher von einem etwas langsameren Wachstum im Vergleich zu 2015 ausgehen. Was die Investitionspläne betrifft, halten sich die positiven und die negativen Antworten die Waage. Hinsichtlich des Personals wollen die Unternehmen allerdings aufstocken.

ifo Konjunkturtest Dezember 2015 in Kürze: Die deutsche Wirtschaft zeigt sich grundsätzlich zufrieden zur Weihnachtszeit

41

Klaus Wohlrabe

Die gute Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich leicht eingetrübt, der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands sank im Dezember. Die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage fielen zurück. Der Optimismus bezüglich der zukünftigen Geschäfte blieb hingegen unverändert. Die Indexwerte für Klima, Lage und Erwartungen liegen jedoch insgesamt um etwa drei Punkte höher als im Vorjahresmonat. Ein besseres Ergebnis hätte man sich zu Weihnachten kaum wünschen können.

Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?

Im Oktober 2014 wurde das Bündnis für nachhaltige Textilien von Vertretern der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Standardorganisationen und Gewerkschaften gegründet, um soziale, ökologische und ökonomische Verbesserungen entlang der Textillieferkette zu erreichen. Zeichnen sich nach etwas über einem Jahr Gültigkeit erste Erfolge ab?

Zwischen Gelingen und Scheitern – das Textilbündnis im zweiten Jahr

»Nie wieder Rana Plaza«! – diese Motivation stand am Beginn des vom BMZ initiierten Arbeitsprozesses, der dann im Oktober 2014 in die Gründung des »Bündnisses für nachhaltige Textilien« (kurz: Textilbündnis) mündete. Mehr als ein Jahr später ist immer noch nicht klar, ob das Textilbündnis das erreichen wird, was es sich zu Beginn zum Ziel gesetzt hat – zu deutlichen, nachprüfbaren sozialen und ökologischen Verbesserungen in der Wertschöpfungskette von Textilien und Bekleidung beizutragen. Wie kann das sein, und warum nehmen Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) und Gewerkschaften, die in der Kampagne für Saubere Kleidung über Jahre hinweg Arbeitsrechtsverletzungen in der textilen Kette angeprangert haben, an diesem doch recht zähen Bündnisprozess teil? Dazu wollen die folgenden Überlegungen einige Hintergründe und Zusammenhänge vermitteln.

Als das Rana-Plaza-Gebäude in Dhaka, Bangladesch, einstürzte (24. April 2013), hatte das den Tod von mehr als 1 000 Menschen und massive Verletzungen von mehr als 2 000 Menschen zur Folge. Rana Plaza war zwar eine große Tragödie, aber sicher keine singuläre. Immer wieder kam und kommt es in Bangladesch und anderen Produktionsländern zu tödlichen Unglücken und Arbeitsunfällen. Das Problem wird noch größer, wenn man den Blick nicht nur auf die Konfektionierung beschränkt, sondern die gesamte textile Kette betrachtet. Die oft unerträgliche Situation der Beschäftigten, ihre Arbeitszeiten, ihre Löhne, die Gefährdung ihrer Sicherheit und Gesundheit, die

Behinderung ihrer Organisierung und Interessenvertretung sind der Ausgangspunkt der Arbeit aller Trägerkreisorganisationen in der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC). Welche Schritte sind nötig, um gemeinsam mit Gewerkschaften und NGOs vor Ort die Lebenslage und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern? Darauf gibt es keine einfachen Antworten und erst recht nicht die eine, allumfassende Antwort.

Gemeinsam mit anderen Kampagnen und Netzwerken setzt die CCC seit einigen Jahren vor allem auf die Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen – sowohl in den Produktionsländern wie auch in den Ländern, in denen die globalen Textil- und Bekleidungsfirmen sitzen und ihre Hauptabsatzmärkte haben. Deutschland ist eines dieser Länder, in dem die CCC gesetzliche Maßnahmen zur Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten fordert. Bisher lässt die Politik allerdings wenig Bereitschaft erkennen, gesetzliche Instrumente in Erwägung zu ziehen. Und sollte sie dazu bereit sein, wird der gesamte Prozess sicher einige Jahre in Anspruch nehmen. Ob und wie weitgehend in der Entwicklung solcher gesetzlicher Maßnahmen eine so heterogene, auf Lieferbeziehungen (nicht auf direkter Arbeitgeberverantwortlichkeit) beruhende Branche wie Textil und Bekleidung erfasst werden kann, ist darüber hinaus noch offen. Die Verletzungen der Arbeitsrechte finden aber jetzt statt. Abgesehen von der Verfolgung langfristiger Ziele (u.a. gesetzliche Maßnahmen) und der Kampagnenarbeit zu Einzelfällen (u.a. Eilaktionen) beteiligen sich die CCC und ihr internationales Partnernetzwerk deshalb an zahlreichen »realpolitischen« Initiativen und Bündnissen: Dazu gehören in südlichen Ländern Lohnfindungskommissionen, dazu gehört der Bangladesch Accord oder die Mitarbeit in



Sabine Ferenschild*

* Dr. Sabine Ferenschild ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SÜDWIND e.V. Institut für Ökonomie und Ökumene.

der Fair Wear Foundation. Und dazu gehört seit 2014 eben auch das Textilbündnis.

Das Textilbündnis ist ein freiwilliges Bündnis. Das ist sein Manko. Aber wer sich zur Mitgliedschaft entscheidet, für den sind die Standards und Anforderungen des Bündnisses nicht mehr beliebig, sondern verbindlich. Es gehört also einerseits zum »soft law«, verspricht aber andererseits einen größeren Grad an Verbindlichkeit, Transparenz und externer Kontrolle als Maßnahmen im Rahmen freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung einzelner Unternehmen oder reine Unternehmensinitiativen (wie z.B. die Business Social Compliance Initiative – BSCI). Das liegt ganz wesentlich am Charakter des Bündnisses als Multistakeholderinitiative (= Multiakteursinitiative), dem Organisationen aus Politik, Wirtschaft, Standardinitiativen, Gewerkschaften, Wissenschaft und NGOs angehören. Dieser Vorzug bedeutet aber auch, dass es lange und intensive Diskussionen über Struktur und Inhalte, Überprüfungsmechanismen und Zeitziele des Bündnisses gibt – weswegen mehr als ein Jahr nach Bündnisgründung und ein halbes Jahr nach Beitritt von großen Teilen der Wirtschaft noch keine Einigung bezüglich der Umsetzungsanforderungen, der Überprüfungsmechanismen und über Details der Bündnisstandards besteht.

Aktuell kann also in keiner Hinsicht von einem Gelingen oder einem Erfolg des Bündnisses gesprochen werden, denn es ist ja nach wie vor mit der Schaffung seiner eigenen Grundlagen beschäftigt. Genauso falsch wäre es aber auch, jetzt schon von einem Scheitern oder einem »Green- und Socialwashing« durch das Textilbündnis zu sprechen, denn es könnte durchaus noch gelingen, anspruchsvolle Grundlagen im Bündnis durchzusetzen. Mit dem Interesse, letztere zeitnah durchzusetzen, arbeiten NGOs und Gewerkschaften im Textilbündnis mit.

Was das Bündnis positiv von vielen anderen Ansätzen unterscheidet – und weswegen es Chancen für die Beschäftigten in den Lieferketten deutscher Unternehmen bietet – ist die Berücksichtigung aller textilen Verarbeitungsstufen ebenso wie die Abdeckung einer breiten Palette inhaltlicher Standards im sozialen wie im ökologischen Bereich:

Anders als die Fair Wear Foundation konzentriert sich das Bündnis nicht nur auf die Situation in der Konfektionierung, sondern will von der Faserproduktion angefangen alle Verarbeitungsstufen bis zur Konfektionierung abdecken –, und auch Recycling bzw. die Altkleiderproblematik werden voraussichtlich zum Thema.

Anders als der Bangladesch Accord setzt sich das Textilbündnis nicht nur die Verbesserung eines bestimmten Aspekts (im Fall des Accords: Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz) zum Ziel. Im Gegenteil: In den Annexen zu

Aktionsplan 1.0, die auch für den Aktionsplan 2.0 gelten, sind Arbeitsstandards festgeschrieben, die inhaltlich den relevanten ILO-Konventionen und auch dem CCC-Arbeitsverhaltenskodex von 1998 entsprechen. Die Annexe formulieren außerdem ökonomische Ziele, zu denen eine Anpassung der Geschäftspraxis der Unternehmen gehört. Dies eröffnet Raum für die Anpassung von Lieferzeiten und Preiskalkulationen, die so gestaltet werden müssen, dass die sozialen Ziele im Bereich Arbeitszeiten (u.a. keine exzessiven, nur freiwillige, korrekt entlohnte Überstunden) und Entlohnung (u.a. »existenzsichernde Löhne« – wobei deren Berechnung noch nicht klar definiert ist) nicht durch die Geschäftspraxis unterlaufen werden. Und dies eröffnet auch Raum für eine Integration der von der Fair Wear Foundation entwickelten »brand performance checks« in das Textilbündnis: Im Rahmen der Überprüfungsmechanismen geht es dann nicht nur um Audits in den Zulieferfabriken, sondern auch um eine Überprüfung der Geschäftspraxis jedes Mitgliedsunternehmens.

Das Bündnis selbst wird lediglich der Rahmen sein, innerhalb dessen die bereits bei Gründung festgelegten Bündnisstandards von den Unternehmen entlang ihrer Lieferketten umgesetzt werden. Die Anforderungen an diese Umsetzung (was muss wann von wem erreicht sein?) werden aktuell in verschiedenen Arbeitsgruppen diskutiert. Die Mandate dieser Arbeitsgruppen enden Ende August 2016. Bis dahin muss also der für alle Mitglieder des Bündnisses verbindliche Rahmen stehen. Spätestens dann lässt sich beurteilen, wie anspruchsvoll das Textilbündnis ist – und damit kann dann auch über Gelingen oder Scheitern gesprochen werden.

Die Arbeitsstruktur, mit der die Grundlagen des Bündnisses erarbeitet werden, ist folgende: Alle AkteurInnen im Bündnis haben VertreterInnen ihrer jeweiligen Akteursgruppe in einen Steuerungskreis gewählt, der im Konsens entscheidet. Wirtschaft einerseits, NGOs und Gewerkschaft andererseits sind paritätisch im Steuerungskreis vertreten. Zusätzliche Plätze nehmen weitere Akteure aus Politik und Standardinitiativen ein. Mehrere Arbeitsgruppen erarbeiten auf der Basis der Annexe aus dem Aktionsplan 1.0 Empfehlungen für den Steuerungskreis, auf deren Grundlage der Steuerungskreis seine Entscheidungen trifft. Die Arbeitsgruppen arbeiten zu folgenden Themen:

- (1) Die *AG Sozialstandards und Living wages* formuliert Umsetzungsanforderungen auf Basis der in Annex 3 vereinbarten sozialen, ökologischen und ökonomischen Standards.
- (2) Die *AG Review-Prozess* formuliert die Instrumente und Verfahrensweisen, mit denen die unternehmensspezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Standards gemessen und bewertet werden.

- (3) Die AG *Naturfasern* formuliert Umsetzungsanforderungen auf Basis der in Annex 2 vereinbarten sozialen, ökologischen und ökonomischen Standards.
- (4) Die AG *Chemikalien* formuliert Umsetzungsanforderungen für die textilen Verarbeitungsstufen im ökologischen Bereich.
- (5) Die AG *Umsetzung und Internationalisierung* soll Vorschläge zur Umsetzung der Bündnisstandards in den Produktionsländern und zur Verknüpfung des Textilbündnisses mit internationalen Initiativen und Debatten unterbreiten. NGOs und Gewerkschaften sehen in dieser AG die besten Chancen, auch rechtliche Maßnahmen, die die Umsetzung der Bündnisstandards fördern könnten, zu diskutieren. Diese AG ist zugleich die einzige, die bisher noch nicht eingesetzt worden ist.

Das bei der giz angesiedelte Projektbüro koordiniert und moderiert die Arbeitsgruppen und den Steuerungskreis und bereitet die Sitzungen vor und nach. Es erfüllt eine wichtige und notwendige Mittlerfunktion zwischen den einzelnen Akteursgruppen. Für alle Gremien wurde entsprechend der Chatham-House-Regeln Vertraulichkeit vereinbart.

Vom Grundansatz her ermöglicht diese Struktur einen guten Diskussionsprozess, in dem die Wirtschaft einerseits, die NGOs und Gewerkschaften andererseits auf Augenhöhe miteinander verhandeln können. Allerdings sind die finanziellen Mittel und zeitlichen Möglichkeiten der verschiedenen Akteursgruppen, sich in den Prozess einzubringen, sehr ungleich verteilt: Während die Wirtschaft mit rund 20 VertreterInnen an allen AGs beteiligt ist, sind es von zivilgesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Seite mit drei bis sechs VertreterInnen deutlich weniger. Das ist geringeren personellen wie finanziellen Ressourcen auf zivilgesellschaftlich-gewerkschaftlicher Seite geschuldet. Von zivilgesellschaftlicher Seite her ist das Engagement im Textilbündnis ein ganz klares »Zuschussgeschäft«: Keine der aktiven Organisationen erhält finanzielle Zuwendungen durch BMZ oder giz (und natürlich auch nicht durch die Wirtschaft) für die Mitarbeit im Textilbündnis in Form von Honoraren oder Personalkostenfinanzierung. Lediglich Reisekosten zu Treffen des Textilbündnisses wurden in der Vorbereitungsphase erstattet. Die nicht unerhebliche Arbeitszeit, die die NGOs (und Gewerkschaften) in das Textilbündnis stecken, können diese nur aufbringen, weil sie sowieso in ihren Schwerpunktfeldern zu Themen in der textilen Kette arbeiten und Teil dieser Projekte immer auch die Teilnahme an und die Beeinflussung von politischen Prozessen ist. Welche politischen Prozesse aber im Rahmen dieser Projekte von den NGOs ausgewählt werden, hängt in der Regel allein von der Sinnhaftigkeit der Prozesse und den enthaltenen Perspektiven ab. Solange die NGOs und die Gewerkschaften Verbesserungen für die Beschäftigten in den Produktionsländern im Rahmen des Textilbündnisses erwarten können, werden sie also aktiv mitarbeiten. Wenn aber klar wird, dass aufgrund der bereits benannten Begrenzun-

gen inhaltlicher (freiwilliger Charakter des Bündnisses) und kapazitätsmäßiger Art das Textilbündnis nicht hält, was es aus NGO-Sicht verspricht, wenn also bestimmte »rote Linien« überschritten werden, dann werden sich die NGOs und Gewerkschaften über eine gemeinsame Strategie, die auch ein Ausstiegsszenario beinhaltet, verständigen.

Kurz und Knapp: Wenn im Oktober 2016 jedes Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses eine mit anspruchsvollen Zeitzielen unterlegte »Roadmap« vorgelegt hat, die vom Textilbündnis bzw. einer unabhängigen Stelle akzeptiert wurde, erste Schritte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern (z.B. Stärkung gewerkschaftlicher Organisation in den Fabriken) umgesetzt wurden und die Bündnispartner ein transparentes und glaubwürdiges Überprüfungsverfahren geschaffen haben, dann ist das Bündnis auf einem guten Weg.

Weiterführende Literatur

Stellungnahme der CCC von Oktober 2015, »1 Jahr – Textilbündnis. Warum wir dabei sind«; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/516-1-jahr-textilbuenndnis-wa-rum-wir-dabei-sind>.

Pressemitteilung der CCC Juni 2015, »Zahlreiche Unternehmen treten endlich dem Textilbündnis bei«, verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/469-zahlreiche-un-ternehmen-treten-endlich-dem-textilbuenndnis-bei>.

Stellungnahme der CCC von März 2015, »Erwartungen der CCC an das Textilbündnis und an die Bundesregierung«, verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/447-erwartungen-der-ccc-an-das-textilbuenndnis-und-die-bundesre-gulierung>.

Stellungnahme der CCC zum geplanten Textilbündnis des BMZ Oktober 2014; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/textile-kette/416-stellungnahme-der-kampagne-fuer-saubere-kleidung-zum-geplanten-textilbuenndnis-des-bmz>.

Stellungnahme der CCC von April 2014, »Vorschlag des Entwicklungsministers für ein Textilsiegel«; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/textile-kette/391-vorschlag-des-entwicklungs-ministers-gerd-mueller-fuer-ein-textilsiegel>.



Stefan Körzell*

»Geiz ist geil« verträgt sich nicht mit guter Arbeit

Die Weltbevölkerung wächst, der Ressourcenverbrauch auf der Nord- und auf der Südhalbkugel steigt, und auch angesichts einer immer stärkeren Internationalisierung von Produktion und Handel steht das Thema Nachhaltigkeit oben auf der politischen Tagesordnung. Und wer darüber redet, der muss sich auch mit der Verantwortung global agierender Unternehmen auseinandersetzen – verknüpft mit der Frage, inwiefern auch die Konsumenten aus westlichen Industrieländern mit ihrer Kaufentscheidung mitverantwortlich sind für die Arbeitsbedingungen in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

Die Nachhaltigkeitsdebatte an sich ist nicht neu. Gesellschaftliche Verantwortung ist der Inbegriff der Nachhaltigkeit und für uns Gewerkschaften schon immer Thema. Wir meinen, in einer demokratisch verfassten Gesellschaft gehört unternehmerische Verantwortung dazu. Die deutschen Gewerkschaften verstehen darunter in erster Linie, dass sich Unternehmen verbindlich verpflichten, ihren Beitrag für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu leisten, zum dauerhaften Erhalt der Umwelt beizutragen und die Verbraucher zu schützen. Und die Verantwortung von Unternehmen hat hierzulande Verfassungsrang: Eigentum verpflichtet – diese Klarstellung im Grundgesetz gilt auch für Unternehmen.

Auf der anderen Seite stehen die Umsatz- und Gewinninteressen der Unternehmen und ihre globalen Produktions- und Zulieferermöglichkeiten, die zu Wertschöpfungsketten geführt haben, die Verbraucher kaum noch nachvollziehen können. Nicht nur in der Nahrungsmittel- und Textilproduktion sind die Märkte inzwischen global. Westliche Verbraucher können zu Dumpingpreisen Textilien erwerben, die rund um den Globus hergestellt werden und tausende von Kilometern auf ihrem Weg vom Produktions- zum Verkaufsort zurückgelegt haben.

* Stefan Körzell ist Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

Doch in welchem Verhältnis stehen hier Verbraucherinteressen zu anderen Interessen, wie etwa denen von Beschäftigten? Wie sieht hier eine arbeitnehmerorientierte Verbraucherpolitik aus? Diese Fragen bewegen Verbraucherorganisationen und Gewerkschaften gleichermaßen, zumal beide gemeinsame historische Wurzeln haben. Beide haben ihren Ursprung in der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts. Die aus der Arbeiterbewegung entstandenen Konsumgenossenschaften sind die Vorgänger der heutigen Verbraucherschutzverbände. Und bis heute gibt es gemeinsame Interessen und Ziele. Dazu zählen das Recht der Verbraucher auf die Befriedigung existenzieller Bedürfnisse, ihr Recht auf Produktinformation, das Recht auf Entschädigung und auch das Recht in einer intakten Umwelt leben zu können. Wie diese Ziele zu erreichen sind, dazu gibt es unterschiedliche Auffassungen. Für Gewerkschaften steht die soziale Dimension im Mittelpunkt, für Verbraucherorganisationen eher die ökologische.

Verbraucherpolitik kann aber, wenn sie nachhaltigen Konsum fördert, zu gesellschaftlichem Fortschritt beitragen. Hierbei kommt dem Wandel von Konsummustern eine bedeutende Rolle zu. Konsumgüter sind nicht nur Güter zur Deckung des täglichen Bedarfs. Sie sind heute oft auch identitätsstiftend und vermitteln eine Zugehörigkeit zu einem sozialen Milieu. Die sichtbare Darstellung des eigenen Lebensstils durch Konsumgüter, durch Marken, ist in westlichen Gesellschaften Alltag geworden. Diese neuen Konsummuster treffen zudem auf veränderte Verbrauchertypen. Der geläufigste ist sicherlich der Homo oeconomicus, also der informierte und auf den Preis bedachte Verbrauchertyp. Zunehmende Bedeutung hat jedoch der gestaltende, souveräne Konsument, der mit seinen Kaufentscheidungen zur nachhaltigen Entwicklung und zu globaler Gerechtigkeit beitragen will.

Für Gewerkschaften in den westlichen Industriegesellschaften stellt sich die Herausforderung, diese Konsummuster zu bündeln und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren mühevoll verdienten Lohn nicht durch hohe Preise oder schlechte Produktqualität aus der Tasche ziehen lassen. In diesem Spannungsfeld ist die Frage nach nachhaltigem Konsum und der sozialen Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher das sprichwörtliche Bohren dicker Bretter.

Die Verbraucherpolitik, die in ihren Anfängen auf Wettbewerb, Wahlmöglichkeiten und auf rationale Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher gesetzt hat, stellt sich zunehmend der Debatte, ob nachhaltiger Konsum überhaupt durchsetzbar ist. Bei vielen Verbraucherschützern ist die Erkenntnis gereift, dass dies ohne gesetzliche Leitplanken nicht funktionieren wird. Die Verantwortung auf die Ver-

braucherinnen und Verbraucher abzuwälzen ist aus Sicht des DGB der falsche Weg.

Die neuesten Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zeigen, dass das Bild des Homo oeconomicus, der rationale Kaufentscheidungen fällt, nicht zutrifft. Vielmehr orientieren sich Verbraucherinnen und Verbraucher an Empfehlungen aus dem Familien- und Freundeskreis, an oft irrationalen Wünschen. Qualitative und nachhaltige Aspekte spielen kaum eine Rolle. Wer Nachhaltigkeit stärken will, muss woanders ansetzen. Nämlich bei den Schutzstandards für Umwelt und Arbeitsschutz. Insbesondere um Letztere soll es hier im Weiteren gehen.

Auf internationaler Ebene setzen die ILO-Kernarbeitsnormen und die Erklärung der internationalen Arbeitsorganisation von 1998 über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen. Die Kernarbeitsnormen sind fester Bestandteil der Menschenrechte und verpflichten auch die ILO-Mitgliedsländer zur Einhaltung, die die ILO-Normen nicht ratifiziert haben. Darüber hinaus messen die Gewerkschaften den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen große Bedeutung bei.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind neben den ILO-Kernarbeitsnormen und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen ebenfalls wichtig. Die internationalen Menschenrechtsverträge beschreiben die Pflichten von Staaten, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Allzu oft sind jedoch transnational agierende Unternehmen nicht in der Lage oder willens, Menschenrechtsverstöße zu verhindern. Deshalb gibt es die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die auf drei Säulen ruhen: Sie betonen die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte, die diesbezügliche Unternehmensverantwortung und den Zugang zu effektiven Rechtsmitteln.

Mit diesen Leitlinien sind die Unternehmen aufgefordert, die Menschenrechte entlang ihrer gesamten Unternehmensstruktur und in ihre Entscheidungsprozesse zu integrieren, kontinuierlich ihre eigene Geschäftstätigkeit auf Auswirkungen auf die Menschenrechte zu untersuchen und eine Kommunikationsstruktur einzurichten, die es externen Stakeholdern ermöglicht, die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen.

Die Staaten sind aufgefordert, in nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien konkrete Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Menschenrechte, zu denen auch Arbeitnehmerrechte gehören, nachhaltig umgesetzt werden können. Der deutsche nationale Aktionsplan soll im Frühjahr 2016 vom Bundeskabinett beschlossen werden. Klar ist, Menschenrechte, ökologische und soziale Mindeststandards können nur mit staatlichen nationalen Aktionsplänen durchgesetzt werden. Ausbeutung, Kinderarbeit oder Um-

weltschäden müssen bekannt gemacht und die Betroffenen entschädigt werden. Freiwillige unternehmerische Verantwortung (CSR) reicht hier nicht aus. Die Verantwortung den Konsumenten zu übertragen widerspricht dem Verursacherprinzip.

Darüber hinaus brauchen wir mehr Transparenz der unternehmerischen Tätigkeiten. Und die wird es nur mit umfassenden Berichtspflichten für die Unternehmen geben, die neben wirtschaftlichen Kennzahlen auch soziale, ökologische bzw. nachhaltige Aspekte publizieren müssen. Nur die Transparenz von Liefer- und Wertschöpfungsketten kann Verbraucherinnen und Verbraucher ertüchtigen, nachhaltige Konsumententscheidungen zu treffen. Nur die Einhaltung der international gültigen ILO-Kernarbeitsnormen, der OECD-Leitsätze und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte kann die soziale Dimension der Globalisierung vorantreiben.

Dass dies dringend geboten ist, haben zahlreiche Skandale und Unglücke in der südasiatischen Textilproduktion der letzten Jahre gezeigt. Es sind die Unternehmen, die dafür Sorge tragen müssen, dass ihre weltweiten Produktionsstandorte oder die ihrer Zulieferer sicher sind und dass die Arbeiterinnen und Arbeiter vor Ort existenzsichernde Löhne bekommen. Doch Appelle reichen nicht. Das Thema darf nicht im Bereich der Freiwilligkeit verbleiben. Wir brauchen strengere Haftungsregeln für Unternehmen, und zwar auf nationaler und internationaler Ebene. Die Unternehmen müssen für die sozialen, ökologischen und humanitären Auswirkungen ihrer Tätigkeiten in größerem Umfang haften als bisher. Die nationalen Regierungen stehen in der Pflicht, dafür einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen und bestehende internationale Regelungen umzusetzen oder für deren Einhaltung zu sorgen. Für uns Gewerkschaften ist klar: Nachhaltiger Konsum verträgt sich nicht mit Dumpinglöhnen. Konsumenten und Arbeitnehmer, die die Produkte herstellen, brauchen faire, existenzsichernde und auskömmliche Löhne. »Geiz ist geil« verträgt sich nicht mit guter Arbeit.



Thomas Silberhorn*

Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten

Im Zeitalter der Globalisierung umspannen komplexe Liefer- und Handelsketten den gesamten Erdball. Die Herstellung der Produkte ist in einem Großteil der Industrien über Landesgrenzen hinweg organisiert. Die Fertigungsschritte verteilen sich auf viele einzelne Unternehmen aus unterschiedlichen Ländern, häufig auch aus Entwicklungsländern. Laut Berechnungen der OECD, der WTO und der Weltbank machten 2013 Zwischenprodukte 70% der weltweit gehandelten Güter aus. Ferner sind nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) rund 453 Millionen Menschen in allen Teilen der Welt in globale Lieferketten eingebunden.

Die Produktionsprozesse werden international arbeitsteiliger. Gleichzeitig sollten Schwellen- und Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, stärker an der Wertschöpfung teilzuhaben. Denn die Integration in globale und regionale Wertschöpfungsketten eröffnet Chancen für die Länder, unter anderem durch positive Beschäftigungseffekte. So konnte China durch schnell wachsende industrielle Produktion zwischen den Jahren 2000 und 2013 über 200 Millionen Menschen aus der Armut befreien.

Aus Kostengründen werden die Produktionsprozesse oft in Länder mit niedrigen Sozial- und Umweltstandards ausgelagert. So liegt das Lohnniveau häufig unterhalb des Existenzminimums. Zum Beispiel verdienen mehr als 10% der Arbeiterschaft in weiten Teilen Afrikas und Südasiens weniger als 1,25 US-Dollar am Tag. Feste Arbeitszeiten, angemessene Bezahlung von Überstunden und Urlaubsregelungen sind kaum existent. Auch werden selten Gesundheits- und Sozialleistungen angeboten.

Bestehende Gesetze zum Arbeitsschutz werden oft unzureichend umgesetzt, da die Einhaltung nur mangelhaft kontrolliert wird. Durch das Fehlen von Arbeitnehmervertretun-

gen bzw. durch die eingeschränkte Versammlungsfreiheit in vielen Produktionsländern bleiben Gesetzesverletzungen oftmals ohne Konsequenzen. Mangelnde Arbeits- und Sicherheitsstandards führen häufig zu Arbeitsunfällen. Weltweit stirbt alle 15 Sekunden ein Mensch an den Folgen berufsbedingter Krankheiten oder Arbeitsunfälle. Jedes Jahr entsteht so ein Schaden von 2,8 Billionen US-Dollar. Dies entspricht 4% der weltweiten Wertschöpfung. Kinderarbeit konnte weltweit seit 2000 deutlich reduziert werden, dennoch müssen nach Schätzungen der ILO immer noch 168 Millionen Kinder arbeiten. Mehr als 21 Millionen Menschen sind Opfer von Zwangsarbeit.

Gemeinsam Verantwortung übernehmen

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensbedingungen in den Produktionsländern sind sichere und gute Arbeitsbedingungen die Grundlage. Die Ausrichtung der Produktion an internationalen Rahmenwerken führt zu sozial und ökologisch verträglichen Bedingungen in globalen Lieferketten. Wichtige Rahmenwerke und Konventionen sind hierbei unter anderem die ILO-Kernarbeitsnormen, die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die VN-Klima- und Umweltvereinbarungen sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Regierungen, Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbraucher, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern müssen sich ihrer Verantwortung für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung stellen. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt dafür auf mehreren Ebenen an: Gemeinsam mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft und den Partnerländern arbeiten wir an sozialen und ökologischen Verbesserungen entlang globaler Lieferketten, fördern nachhaltiges Konsumverhalten in Deutschland und treiben internationale politische Prozesse voran.

Sozial- und Umweltstandards entlang globaler Lieferketten fördern

Unternehmen setzen sich zunehmend freiwillig für bessere Umwelt- und Sozialbedingungen in ihren Zulieferbetrieben ein. Ebenso müssen die Regierungen der Industrienationen, aber auch der Produktionsländer Verantwortung übernehmen. Beratung, Erfahrungsaustausch und koordinierte Maßnahmen von Regierungen, Zivilgesellschaft und Verbänden können helfen, Kräfte zu bündeln und Standards flächendeckend umzusetzen. Im Rahmen dieser Partnerschaften werden durch die Mitglieder verbindliche Standards für bestimmte Branchen festgelegt, und die Mitglieder verpflichtet

* Thomas Silberhorn ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

sich zur Umsetzung dieser Standards (freiwillige Selbstverpflichtungen).

Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiierte Bündnis für nachhaltige Textilien ist ein Beispiel dafür, wie Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam an sozialen und ökologischen Verbesserungen entlang der Lieferkette arbeiten können. Das Textilbündnis zählt rund 170 Mitglieder und repräsentiert inzwischen etwa 50% des deutschen Einzelhandelsmarkts in der Textilbranche. Das Textilbündnis ist international ausgerichtet, um so seine Wirksamkeit zu erhöhen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dafür strebt das Textilbündnis Partnerschaften mit nationalen und internationalen Initiativen auf Ebene der EU, der OECD sowie der G7 an.

Das Forum Nachhaltiger Kakao ist ein weiteres erfolgreiches Beispiel für eine Multiakteurspartnerschaft. Hier setzt sich die Bundesregierung gemeinsam mit Süßwarenindustrie, Lebensmittelhandel und Zivilgesellschaft für eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort ein, z.B. in der Elfenbeinküste. Bis 2020 sollen mindestens 50% des Kakao in hierzulande verkauften Süßwaren aus nachhaltiger Produktion stammen.

Die deutsche Entwicklungspolitik setzt mit den Partnerländern zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen vor Ort um. Unter Einbeziehung der Unternehmen wird die Einführung von besseren Verfahren zum Umgang mit Chemikalien, die Einbindung sozialer und ökologischer Ziele in betriebliche Entscheidungsprozesse und die Ausbildung für nachhaltige Verfahren gefördert. In Bangladesch konnte so bei ca. 800 Unternehmen der Textilbranche die Einhaltung nationaler und internationaler Standards nachweislich verbessert werden. Über politischen Dialog und Politikberatung werden die Regierungen beim Aufbau von Systemen zur Umsetzung und Kontrolle von Nachhaltigkeitsstandards unterstützt, z.B. durch die Ausbildung von Arbeitsinspektoren.

Nachhaltigen Konsum vorantreiben

Die Konsumenten spielen eine wichtige Rolle bei der Verankerung von Sozial- und Umweltstandards in globalen Lieferketten, denn sie stehen am Ende der Lieferkette. Umwelt- und sozialverträgliche Produktion muss sich für die Unternehmen lohnen. Ein kritisches Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher und eine steigende Nachfrage nach nachhaltig hergestellten Waren und Dienstleistungen eröffnen neue Marktchancen für Unternehmen und setzen Anreize, transparenter und nachhaltiger zu produzieren.

Umwelt- und Sozialsiegel können dabei ein hilfreiches Instrument für Unternehmen und Verbraucher sein. Es gibt für Verbraucher jedoch kaum Möglichkeiten, sich umfassend über die Qualität und Glaubwürdigkeit von Siegeln oder Standardsystemen zu informieren. Die Bundesregierung hat deshalb im Jahr 2015 die Informationsplattform www.siegelklarheit.de auf den Weg gebracht.

Der Staat ist selbst ein wichtiger Konsument. Für ca. 260 Mrd. Euro kauft die öffentliche Hand in Deutschland jährlich ein. Neben der Vorbildfunktion des Staates kann nachhaltige öffentliche Beschaffung ein wichtiger Hebel für die Steigerung des Angebots nachhaltiger Produkte sein. Die Bundesregierung hat daher im Frühjahr 2015 zahlreiche Ziele zu nachhaltiger Beschaffung verabschiedet. Beispielsweise strebt der Bund bis 2020 an, die Hälfte aller Textilien (außer Sondertextilien) nach ökologischen und sozialen Kriterien zu beschaffen. Die neue EU-Vergaberichtlinie und der nationale Gesetzesentwurf gestatten die Berücksichtigung umweltbezogener und sozialer Aspekte im Vergabeverfahren. Um Bund, Länder und Kommunen bei der nachhaltigen Beschaffung zu unterstützen, wird die Bundesregierung im April 2016 das Informationsportal »Kompass Nachhaltigkeit« neu starten. Das kommunale Netzwerk für faire Beschaffung bei der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt berät u.a. Kommunen zur nachhaltigen Beschaffung. Mindestens 95 Kommunen haben bereits Rats- oder Magistratsratsbeschlüsse zu nachhaltiger Beschaffung gefasst, 34 eine Dienstanweisung erlassen.

Nachhaltigkeit auf der internationalen Agenda verankern

Um einen Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsordnung zu schaffen, müssen Nachhaltigkeitsstandards in globalen Lieferketten im internationalen politischen Diskurs, in den globalen und nationalen Prozessen und Rahmenwerken verankert werden. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen (VN) wurde dieser Paradigmenwechsel eingeleitet.

Zum ersten Mal existiert eine Agenda, die für alle Länder – Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer – gleichermaßen gilt und die alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (sozial, ökologisch, ökonomisch) berücksichtigt. Mit der Agenda 2030 erkennen die VN-Mitgliedstaaten an, dass sich die globalen Herausforderungen nur gemeinsam bewältigen lassen. Das Ziel 8 – *Nachhaltiges Wirtschaftswachstum* – fordert die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung, die Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und den Schutz von Arbeitneh-

merrechten und sicheren Arbeitsumfeldern. Ziel 12 – *Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster* – beinhaltet nachhaltige, öffentliche Beschaffung und Transparenz für Konsumenten. Die deutsche Bundesregierung überarbeitet derzeit die nationale Nachhaltigkeitsstrategie im Lichte der Agenda 2030 und ergänzt entsprechende Ziele und Indikatoren.

Bereits im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 hat die Bundesregierung das Thema Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt. Auf Schloss Elmau verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs Beschlüsse zur Förderung von Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten. Im Oktober 2015 wurden auf einem Treffen der G7-Arbeits- und Entwicklungsminister die Beschlüsse von Elmau mit konkreten Maßnahmen unterlegt. In der Erklärung »Action for Fair Production« einigte man sich darauf, Bündnisse aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften zu fördern, um gemeinsam die Umsetzung international vereinbarter Sozial- und Umweltstandards voranzutreiben. Die G7-Staaten vereinbarten, Transparenzinitiativen für Konsumenten sowie öffentliche Beschaffer zu fördern und den Kapazitätsaufbau in Produktionsländern zu unterstützen. Außerdem wurde die Umsetzung eines globalen Präventionsfonds, des *Vision Zero Fonds*, beschlossen, der die Arbeitsbedingungen in Produktionsländern grundlegend verbessern soll. Neben Prävention und Entschädigung sind effektive Beschwerdemechanismen ein weiterer elementarer Aspekt, um Standards besser durchzusetzen. So haben die G7-Staaten die Bedeutung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Rolle der Nationalen Kontaktstellen bei der Förderung eines verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns anerkannt. Es ist wichtig, dieses Momentum der G7 zu nutzen und in weitere Prozesse und Foren zu tragen, wie z.B. die G20.

Ebenso kann die EU-Handelspolitik über die Integration von sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards und die entwicklungsfreundliche Ausgestaltung von Handelsabkommen und Präferenzsystemen einen Beitrag zu Verankerung von Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten leisten. Dies hat die EU-Kommission in ihrer neuen Handels- und Investitionsstrategie hervorgehoben. Sie fordert einen wertebasierten Ansatz in der EU-Handelspolitik, Transparenz sowie auch die Berücksichtigung der Wirkungen der europäischen Handelspolitik auf Drittstaaten. Das BMZ unterstützt diese Neuausrichtung der EU-Handelspolitik und fordert eine aktive Umsetzung der EU-Handelsstrategie. Ein Ansatz ist der Aufbau eines Monitoring-Systems, das die Wirkungen der Handelspolitik auf die nachhaltige Entwicklung laufend überprüft. Gerade Entwicklungs- und Schwellenländer müssen bei der Nutzung der Potenziale von Handelsabkommen unterstützt werden. Hier ist das BMZ bereits heute sehr engagiert. Über handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit werden die Partnerländer bei der Umset-

zung und Nutzung der Potenziale der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterstützt und zur Vertiefung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses beraten.

Auf nationaler Ebene wird seit Ende 2014 und bis zum Kabinettsbeschluss im Mai 2016 der »Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte« zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet. An der Erstellung sind sechs Bundesressorts beteiligt. In einem breit angelegten Konsultationsprozess wurden zudem Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften einbezogen. Mit einem ambitionierten Nationalen Aktionsplan wird ein klarer Bezugsrahmen für menschenrechtskonformes, sozial nachhaltiges und zugleich ökonomisch erfolgreiches Wirtschaften geschaffen. Ein zentrales Handlungsfeld des Aktionsplans wird die Förderung nachhaltiger und transparenter Lieferketten sein, denn die Missachtung elementarer Menschenrechte findet häufig in stark verzweigten und undurchsichtigen Zulieferketten statt.

Die aufgezeigten Herausforderungen zeigen: Wir tragen gemeinsam Verantwortung für eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung. Hierfür ist ein gemeinsames Handeln von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern notwendig.

Literatur

Auswärtiges Amt (2015), »Nationaler Aktionsplan »Wirtschaft und Menschenrechte«, verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr_node.html.

BMAS und BMZ (2015), *Gute Arbeit weltweit, Zukunftspapier*, verfügbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materiale252_lieferketten.pdf.

BMZ (2015), »Handeln für faire Produktion (Action for Fair Production)«, G7-Beschäftigungs- und Entwicklungsministertreffen, Ministererklärung, verfügbar unter: http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/G7_Ministererklarung_DE.PDF.

ILO (2015), »Child Labour«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »Forced labour, human trafficking and slavery«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »Ratifications of fundamental Conventions and Protocols by country«, verfügbar unter: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F.

ILO (2015), »Safety and health at work«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »World Employment and Social Outlook 2015«, verfügbar unter: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_370189/lang--en/index.htm.

OECD (2011), *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48808708.pdf>.

OECD, WTO und Weltbank (2014), *Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting, Sydney, Australia*, verfügbar unter: http://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf.

United Nations (2015), »Sustainable Development Goals«, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

Die Europäische Union und der Euro in der Krise – vertrauensbildende Maßnahmen für die Gemeinschaftswährung sind drängender denn je!

12

Ralph Hirdina*

Ein wesentlicher Baustein des Vertrauens in die Geldpolitik der EZB und damit in den Euro ist die Einhaltung der vereinbarten Rechtsregeln. Doch sind die gegenwärtigen Maßnahmen der EZB vom europäischen Vertragswerk gedeckt?

Die Europäische Union steht vor der größten Belastungsprobe ihrer noch jungen Geschichte. Die Eurokrise, der Konflikt um die Ukraine, der Flüchtlingsstrom aus dem Nahen Osten und der jüngste Terroranschlag in Paris am 13. November 2015 spalten und einen die Europäische Union zugleich. Zeug zur Spaltung haben die Euro- und Flüchtlingskrise. Einig und solidarisch hingegen zeigen sich die EU-Mitglieder an der Seite Frankreichs im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat vor dem Hintergrund der Terroranschläge von Paris. Die Annäherung an die Türkei zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms findet in der Europäischen Union nicht nur Zustimmung. Ablesen lässt sich dies an der Ablehnung einiger EU-Mitgliedstaaten, sich an der Zahlung in Höhe von 3 Mrd. Euro zu beteiligen, die die Europäische Union der türkischen Regierung als Flüchtlingshilfe zugesagt hat. Die Sicherung der Außengrenzen der Europäischen Union scheint mit Blick auf den Flüchtlingsdruck eine Herkulesaufgabe zu sein und birgt auch vor dem Hintergrund des Gebots humanitären Handelns enormen politischen Sprengstoff. Das Dublin-Abkommen zur Klärung der Frage, welcher europäische Staat für den gestellten Asylantrag zuständig ist, ist faktisch, nicht aber rechtlich, außer Kraft gesetzt. Bei der Übernahme von Flüchtlingskontingenten zeigen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union alles andere als solidarisch. Wie schon bei der Rettung Griechenlands vor der Staatspleite wird auch bei der Frage des Umgangs mit der Flüchtlingskrise Deutschland eine politische Meinungsführerschaft innerhalb der Europäischen Union vorgehalten, die mangels ausreichender vorheriger EU-interner Abstimmung nationale Befindlichkeiten bei manchen EU-Mitgliedstaaten hervorgerufen hat. Großbritannien kokettiert trotz seines Sonderstatus als EU-Mitglied sogar mit einem Aus-

tritt aus der Europäischen Union. Frankreich, eines der Kernländer der Eurozone, hat bezüglich seiner militärischen Einsätze in Syrien und gestiegener Sicherheitsausgaben wegen drohender Terrorgefahren angekündigt, die Defizitgrenze von maximal 3% des Bruttoinlandsprodukts erneut und wohl auch bis auf weiteres nicht einhalten zu können.

Droht die Europäische Union unter der Last dieses Problembündels auseinanderzubrechen? Als Bindemittel für den Zusammenhalt der Europäischen Union wird von führenden Politikern immer wieder die europäische Gemeinschaftswährung ins Spiel gebracht. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel formulierte im Zuge der Eurokrise den Satz »Scheitert der Euro, dann scheitert Europa«. Der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker gab vor dem Hintergrund der drohenden Außerkraftsetzung des Schengen-Abkommens anlässlich der Flüchtlingskrise das Statement ab: »Sollte uns der Geist von Schengen verlassen, dann werden wir mehr verlieren als das Schengener Abkommen. Eine gemeinsame Währung macht keinen Sinn, sollte Schengen fallen.«

Fraglich ist allerdings, wie belastbar der Euro als Bindemittel für den Zusammenhalt der Europäischen Union noch ist. Es ist gefährlich, außerhalb der Geldpolitik liegende politische Probleme mit der Gemeinschaftswährung zu verknüpfen. Das gilt für die Staatsschuldenkrise eines Teilnehmerstaates der Eurozone genauso wie für das Flüchtlingsproblem einschließlich des Schengen-Abkommens. Die Bürger der Eurozone wissen sehr wohl, dass die Gemeinschaftswährung selbst mit teilweise unkonventionellen Maßnahmen in der Vergangenheit vor dem Zusammenbruch bewahrt werden musste. Der Euro als »Kitt der Europäischen Union« kämpft selbst um sein Vertrauen bei den Bürgern. Gerade deshalb sollte das Schicksal der Gemeinschaftswährung nicht ohne Not

* Prof. Dr. Ralph Hirdina hat die Professur für Wirtschaftsprivatrecht und Arbeitsrecht an der Hochschule Aschaffenburg inne und ist Mitglied im Aktionskreis Stabiles Geld.

mit anderen politischen Problemen der Europäischen Union verknüpft werden.

Auch wenn nach dem Schnüren des dritten Hilfspakts für Griechenland im Sommer 2015 das Thema »Eurokrise«, sicher wegen der Flüchtlingskrise und der Terroranschläge von Paris, derzeit nicht ganz oben auf der Tagesordnung steht, sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass das Eurosystem mit zahlreichen, teilweise auch rechtlich umstrittenen Rettungsaktionen, bisher am Leben gehalten wurde. Ein erneutes Aufflammen der Eurokrise ist nicht ausgeschlossen.

Erinnert sei an die befristeten Rettungsschirme, namentlich die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), die später durch den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst wurden. Finanzhilfen aus den Rettungsschirmen, teilweise neben IWF-Mitteln, erhielten die Programmländer Irland, Portugal, Griechenland, Spanien und Zypern. Alle Krisenländer bis auf Griechenland sind auf einem mehr oder weniger guten Weg der fiskalischen Konsolidierung.

Flankierend zu den durch die EU und die Euroteilnehmerstaaten geschnürten Rettungspaketen beschloss die EZB unkonventionelle geldpolitische Programme. Genannt seien die Ablösung der Zinstendergeschäfte durch Refinanzierungsgeschäfte mit Vollzuteilung und festem Zinssatz, langfristige Refinanzierungsgeschäfte mit einer Laufzeit von mehreren Jahren, Staatsanleihenkaufprogramme wie das Securities Markets Programme (SMP), das Outright Monetary Transactions Programme (OMT) und das jüngste Quantitative Easing Programme (QE). Hinzu kam eine massive Ausweitung der Notfall-Liquiditätshilfe (Emergency Liquidity Assistance – ELA) der griechischen Notenbank zur Sicherung der Solvabilität griechischer Banken, die von der EZB akzeptiert wurde.

Doch sind die genannten Maßnahmen vom europäischen Vertragswerk gedeckt? Darf man das europäische Vertragswerk bis zur Zerreiẗprobe dehnen, wenn eine Krise wie die Eurokrise ein beherztes Eingreifen verlangt? Was ist der Grundsatz »Pacta sunt servanda – Verträge sind einzuhalten« noch wert?

Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite ist ein Kerngebot des jetzigen europäischen Vertragswerks. Defizitsünder sind allerdings nicht nur die Eurokrisenstaaten, sondern auch die, die als Retter fungieren, wie bspw. Deutschland und Frankreich. Man gewinnt den Eindruck, die beiden Fiskalkriterien, maximales Defizit von 3% des BIP pro Haushaltsjahr und maximale Verschuldung von 60% des BIP, was per definitionem noch dem Grundsatz des dauerhaft tragfähigen öffentlichen Finanzgebarens entspricht, werden von der Politik je nach öffentlicher Kassenlage als erfüllt interpretiert oder

eben ignoriert. Eine derartig laxe Handhabung einer zentralen Stabilitätsregel untergräbt zunehmend das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Rechts.

Das europäische Vertragswerk fußt nicht zuletzt auf dem Grundsatz des No-bail-out. Solange in der Europäischen Union bspw. die Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken nicht vereinheitlicht sind, sollte aus gutem Grund der Grundsatz gelten, dass jeder europäische Staat für seine Schulden selbst aufkommt und haftet. Ansonsten könnte ein Mitgliedstaat der Europäischen Union die finanziellen Auswirkungen seiner verfehlten Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik den anderen EU-Staaten aufbürden. Die Euro-Rettungsprogramme haben den Grundsatz des No-bail-out ein Stück weit untergraben. Die Rettungsschirme, die vom deutschen Bundestag gebilligt wurden, finden ihre rechtliche Legitimation zwar in dem Rechtskonstrukt, dass der ESM an Eurokrisenstaaten Finanzhilfen geben darf, soweit sie sich an Reformauflagen halten. Sicher bleibt es den einzelnen Euroteilnehmerstaaten aus rechtlicher Sicht unbenommen, über die Speisung eines supranationalen Fonds mit Finanzmitteln und Garantien Krisenstaaten der Eurozone Finanzhilfen unterschiedlicher Art zukommen zu lassen. Dies muss umso mehr gelten, wenn die jeweiligen nationalen Parlamente derartigen Hilfen zustimmen. Doch der Bürger ahnt, dass es dann mit dem No-bail-out-Grundsatz im strengen Sinne nicht mehr so gut bestellt ist. Werden erhaltene Finanzhilfen nicht mehr komplett zurückgezahlt oder zu nicht marktgerechten Konditionen in Anspruch genommen, ist der Rettungsschirm im Grunde genommen der Einstieg in den europäischen Finanzausgleich, obwohl ein solcher in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen ist. Da die Eurokrisenstaaten aus den Rettungsschirmen Finanzhilfen zu äußerst günstigen Konditionen erhielten, erfolgte letztlich auch eine Preisverzerrung an den Kapitalmärkten. Vor dem Hintergrund der Gefahr einer weiteren Destabilisierung der Eurozone sind die Euroteilnehmerländer den Krisenstaaten, insbesondere auch Griechenland, bei ihrem Schuldendienst sehr weit entgegengekommen. Man gewinnt den Eindruck, dass die Krisenstaaten durch ein solches Verhalten der EWU-Staaten in die Position versetzt werden, faktisch die Konditionen des eigenen Schuldendienstes diktieren zu können.

Die von der EZB aufgelegten Refinanzierungsgeschäfte zu einem Festzinssatz bei Vollzuteilung zementieren die Wettbewerbsverzerrung an den Geld- und Kapitalmärkten. Bonitätsmäßig schwache Banken erhalten über die EZB die gewünschte Liquidität, die sie ansonsten am Interbankengeldmarkt nicht erhalten würden. Das Prinzip der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wie vom europäischen Vertragswerk gefordert, wird durch die Politik der unbegrenzten Liquiditätsversorgung durch die EZB geschwächt.

Die langfristigen Refinanzierungsgeschäfte erlaubten es Banken der Eurozone, über dieses geldpolitische Instrument Staatsanleihen ihrer Heimatstaaten als Sicherheiten für die Notenbankkredite in die EZB-Bilanz zu überführen und die Liquidität an ihre Regierungen weiterzureichen, und zwar weit unter marktkonformen Konditionen. Auch hier wird das Argument, die EZB verstoße gegen das Verbot der Staatsfinanzierung, stichhaltig.

Noch weiter in den Verbotsbereich der Staatsfinanzierung wagt sich die EZB mit ihren Programmen zum Aufkauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt wie SMP, OMT und QE. Zwar erlaubt das europäische Vertragswerk der EZB, Offenmarktgeschäfte vorzunehmen, also auch Staatsanleihen am Sekundärmarkt für geldpolitische Zwecke zu kaufen. Die EZB darf dabei aber das Verbot der Staatsfinanzierung nicht verletzen. Ist nicht der Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des SMP oder die Ankündigung eines solchen über das OMT eine verbotene Staatsfinanzierung, wenn die Maßnahme just zu einem Zeitpunkt ergriffen bzw. angekündigt wird, in dem sich Eurokrisenstaaten am Kapitalmarkt nur noch zu für sie als nicht mehr tragbar erachteten Konditionen finanzieren können? Ein Verstoß gegen das Verbot der Staatsfinanzierung durch den OMT-Beschluss der EZB ist auch deshalb anzunehmen, da dieses an die Konditionalität gebunden wurde, dass sich die Staaten, deren Anleihen über das Programm aufgekauft werden sollten, den Auflagen der Rettungsschirmprogramme unterwerfen. Derartige Auflagen zu fordern, ist Sache der Fiskal- und nicht der Geldpolitik. Aus diesem Grund bezweifelte auch der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof die Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses. Liegt eine indirekte Staatsfinanzierung nicht auch dann auf der Hand, wenn das ESZB über das QE-Programm der größte Einzelgläubiger der Staatsschulden der Euroteilnehmerländer wird? Wie sollte eine marktgerechte Preisbildung für Staatsanleihen am Primärmarkt noch möglich sein, wenn das ESZB bis zu einem Gesamtvolumen von mehr als 1,5 Billionen Euro Staatsanleihen der Eurozone in seine Bücher nimmt? Der EZB-Ratsbeschluss vom 3. Dezember 2015, wonach das QE-Programm um sechs Monate verlängert, also bis März 2017 bei einem monatlichen Kaufvolumen von 60 Mrd. Euro fortgeführt und auch auf regionale Anleihen ausgedehnt werden soll, dokumentiert die Marktverzerrung für Staatsanleihen sehr deutlich. Offenbar ist der Markt für ankauffähige Staatsanleihen weitgehend ausgetrocknet, so dass das QE-Programm künftig auch regionale Anleihen umfassen muss. Misslich, dass der Europäische Gerichtshof die Aspekte der Marktverzerrung und unverhältnismäßigen Störung einer marktgerechten Preisbildung für Anleihen der Eurostaaten und deren Regionen bei seiner Urteilsfindung zur Rechtmäßigkeit des OMT-Beschlusses nicht tiefergehend gewürdigt hat.

Die starke Ausweitung des ELA-Volumens bis zu 89 Mrd. Euro für Griechenland mit Billigung des EZB-Rats vermied

die Staatspleite Griechenlands und ist damit klar als verbotene Staatsfinanzierung durch die EZB zu qualifizieren. Die Liquiditätshilfe für die griechischen Banken bedeutet in der Endkonsequenz nicht allein ein Risiko für den griechischen Steuerzahler, wie es von der Politik beschwichtigend vorgetragen wird. Denn die Euromittel, die über das ELA-Volumen nach Griechenland auf griechische Konten flossen, wurden von den Griechen größtenteils aus Angst vor einem Grexit ins Ausland transferiert. Die dadurch entstandenen Euroforderungen der Griechen aus dem Target-Zahlungsverrechnungssystem sind damit Forderungen der Griechen gegen Banken im Ausland. Die zu keinem Zeitpunkt glatt gestellten Salden der Zentralbanken des Eurosystems untereinander, insbesondere die gewaltigen ungesicherten Target-Forderungen der Deutschen Bundesbank, bedeuten eine massive Kreditierung von Krisenstaaten der Eurozone. Hierin könnte ein weiterer Verstoß gegen das No-bail-out-Verbot gesehen werden.

Das Niedrig-, Null-, ja sogar Negativzinsniveau infolge der EZB-Interventionen führt zu einem vielschichtigen Vermögenstransfer, einerseits vom Privatsektor in den öffentlichen Sektor, andererseits von den Gläubigern zu den Schuldneren sowie von den EU-Geberstaaten zu den EU-Krisenstaaten. Die Eurostaaten können ihre Staatsschulden zu äußerst günstigen Konditionen finanzieren. Sparer, betriebliche Altersvorsorgesysteme, die Versicherungs- und Kreditwirtschaft sind von den niedrigen Kapitalmarktzinsen massiv betroffen. In diesem Zusammenhang muss die Rechtsfrage gestellt werden, ob die EZB die Marktmechanismen nicht unangemessen aushebelt und damit in Grundrechte wie die Eigentumsgarantie sowie die unternehmerische Freiheit der Akteure am Kapitalmarkt unverhältnismäßig eingreift. Qualifizierte man die Vermögenstransfers als verdeckte Sondersteuer, würde ein solch massiver Eingriff in die Dispositionsfreiheit und Verfügungsautonomie der Privatrechtssubjekte ohne rechtliche Legitimation unter dem Deckmantel der Geldpolitik betrieben.

Die Zukunft des Euro ist nur gesichert, wenn die EU-Bürger volles Vertrauen in die langfristige Stabilität der Gemeinschaftswährung behalten. Der Euro basiert auf einem klaren Regelwerk der europäischen Verträge. Der Bürger weiß sehr wohl, dass bereits erste Schritte in Richtung eines europäischen Finanzausgleichs getan werden, ohne dass hierfür eine demokratisch legitimierte Rechtsgrundlage vorhanden wäre. Der Bürger spürt auch, dass die EZB mit ihren monetären Mitteln Eurokrisenstaaten finanziell stützt, obwohl dies nach dem europäischen Vertragswerk nicht ihr Mandat ist. Vielleicht akzeptieren dies die Bürger der EU-Geberstaaten noch mit dem Argument der angeblichen Handlungsunfähigkeit der Politik, obgleich eine derartige Strategie des fortwährenden Zeitkaufens perspektivlos ist.

Wesentlicher Baustein des Vertrauens in die Geldpolitik der EZB und damit in den Euro ist die Einhaltung der vereinbarten Rechtsregeln, die für alle gleichermaßen gelten. Vertrauen ist ein hohes und zerbrechliches Gut. Die EZB muss schon aus Eigeninteresse mit Blick auf das Demokratieprinzip die Trennlinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik genau beachten. Nur so ist ihre Unabhängigkeit zu rechtfertigen.

Pacta sunt servanda! Vertragstreue und regelkonformes Verhalten der Geld- und Fiskalpolitik zur Bewältigung der Eurokrise sind und bleiben unerlässlich zur Verwirklichung einer funktionierenden Währungsunion.

Nur so ist das Vertrauen der Bürger in den Euro gesichert und nur auf dieser stabilen Basis kann die Gemeinschaftswährung der »Kitt für die Europäische Union« sein. Auf diesem Vertrauensfundament aufbauend stellt sich dann immer noch ein Bündel von Fragen.

Wie geht es weiter mit der europäischen Integration? Soll die Europäische Union am Ende ein europäischer Bundesstaat mit europäischer Verfassung und rechtlich abgesichertem Länderfinanzausgleich sein? Gibt es herausragende Politiker, die sich für dieses europäische Zukunftsprojekt glaubwürdig einsetzen könnten? Wer übernimmt die Meinungsführerschaft und Überzeugungsarbeit gegenüber den europäischen Bürgern? Wird eine Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses von der Mehrheit der europäischen Bürger überhaupt akzeptiert? Kann die Eurozone mit dem derzeitigen Regelwerk fortbestehen, oder braucht Europa wegen der Eurokrise und der Flüchtlingskrise eine Reform der Verträge? Funktioniert ein einheitlicher Währungsraum, obwohl die Wirtschaftspolitiken im nationalen Verantwortungsbereich der EU-Staaten verblieben sind? Wie geht Europa mit dem offenbar unterschiedlichen Verständnis der Eurostaaten von der Funktion und der Unabhängigkeit einer Zentralbank um? Bedarf die derzeitige Stimmenaufteilung im EZB-Rat einer Reform? Gibt es künftig mit Blick auf den Kampf gegen den Terror noch eine gemeinsame europäische Haltung gegenüber Russland als zentralem Akteur im Syrienkonflikt? Wie geht die Europäische Union mit dem drohenden Austritt Großbritanniens um? Passen zu dem Szenario eines Brexit Beitrittsverhandlungen mit der Türkei?

Der Fragenkatalog könnte fortgesetzt werden. Antworten der politischen Entscheidungsträger stehen aus. Zu vermuten ist, dass gerade wegen der Vielzahl ungelöster europäischer Probleme weitere Hilfszahlungen für Eurokrisenstaaten bei einem erneuten Aufflammen der Eurokrise kaum auf Akzeptanz bei den Bürgern der EU-Geberstaaten stoßen würden. Bleibt zu hoffen, dass die EZB, der die Sicherung der Geldwertstabilität des Euro und nicht die Fiskalpolitik anvertraut ist, sich nicht noch weiter für Aufgaben vereinnahmt, die außerhalb ihres geldpolitischen Mandats liegen.

Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang bringen – Ergebnisse und Lösungsansätze aus der Klimaökonomie

16

Karen Pittel, Klaus Rennings*(†), Katrin Sommerfeld* und Johann Wackerbauer

Bei diesem Beitrag handelt es sich um ein Impulspapier für die Statuskonferenz des BMBF-Förderschwerpunkts »Ökonomie des Klimawandels« am 11./12. November 2015 in Berlin, bei der der Dialog zur Klimaökonomie über die Grenzen der akademischen Forschung hinaus geöffnet wurde. Mit dem Förderschwerpunkt »Ökonomie des Klimawandels« förderte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 27 Forschungsprojekte, die wirtschaftliche Aspekte des Klimawandels untersuchten. Im Rahmen der Begleitaktivitäten zu diesem Förderschwerpunkt koordinierten das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und das ifo Institut gemeinsam einen von vier Themenschwerpunkten mit dem Titel *Energieressourcen und klimafreundliche Energieversorgung*. Ziel der Begleitaktivitäten war die Stärkung der Anwendungsorientierung und Verwertung der wissenschaftlichen Arbeit sowie deren Kommunikation mit Praktikern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dazu wurden von den vier Themenschwerpunkten verschiedene Workshops und Fachforen organisiert, deren Ergebnisse schließlich in die Statuskonferenz mündeten.

Zielkonflikte in einer Green Economy

In der Forschungsagenda Green Economy des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wird eine international wettbewerbsfähige, umwelt- und sozialverträgliche Wirtschaft als Leitbild postuliert. Auf dem Weg zu einer Green Economy soll den globalen Herausforderungen wie begrenzten Ressourcen, bedrohten Ökosystemen und Klimawandel wirtschaftlich erfolgreich begegnet werden.¹ In Bezug auf die Klimapolitik besteht ein zentrales Problem darin, wie potenzielle Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit vermieden bzw. gelöst werden können. Die Forschungsagenda Green Economy ist als Leitinitiative eingebettet in das weiterentwickelte Rahmenprogramm »Forschung für Nachhaltige Entwicklung – FONA«, zu dem auch der Förderschwerpunkt »Ökonomie des Klimawandels« gehört. In diesem Impulspapier wird in komprimierter Form dokumentiert, welche Lösungsansätze die Teilprojekte des Themenschwerpunkts *Energieressourcen und klimafreundliche Energieversorgung* entwickelt haben, um Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang zu bringen. Im Anschluss an die Lösungsansätze werden offene Fragen thematisiert, die den Bedarf für zukünftige Forschung deutlich machen.

Die Debatte um Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit – Ergebnisse und Lösungsansätze

Um die verschiedenen Aspekte der Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu analysieren, wurden im Themenbereich *Energieressourcen und klimafreundliche Energieversorgung* eine Reihe wichtiger und aktueller Fragen der Klimapolitik behandelt: Welchen Einfluss hat der Wettbewerb auf den Energiemärkten auf die Abbaupfade fossiler Energieträger? Wie beeinflussen verschiedene klimapolitische Instrumente den internationalen Wettbewerb? Welche infrastrukturellen Maßnahmen sind zur Unterstützung der Klimapolitik erforderlich? Welche Wettbewerbseffekte können in den einzelnen Branchen auftreten? Welche Auswirkungen hat die Berücksichtigung der Akzeptanz für verschiedene Klimaschutzmaßnahmen sowie verteilungspolitischer Aspekte? Die Aktualität und Relevanz dieser Fragen wurden dabei auch in Diskussionen mit Stakeholdern aus Politik, Wirtschaft und Verbänden im Rahmen des Forums Klimaökonomie immer wieder bestätigt.

Langfristige und globale Wirkungen von Klimapolitik

Die aktuelle klimapolitische Debatte widmet sich vor allem der Frage der effizienten Ausgestaltung klima- und energiepolitischer Maßnahmen, stellt deren grundsätzliche Notwendigkeit allerdings selten in Frage. Ob und welche klimapolitischen Maßnahmen tatsächlich erforderlich sind,

* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Forschungsagenda Green Economy, Bonn 2014.

Abb. 1
Beteiligte Institute



hängt jedoch in hohem Maße von der Größe der globalen Ressourcenbestände ab. Die Einhaltung des 2°C-Ziels macht es nämlich notwendig, einen großen Teil der fossilen Ressourcen im Boden zu belassen. In der energiepolitischen Debatte wird aber teilweise immer noch die Vermutung geäußert, dass wegen der Erschöpfung der fossilen Ressourcen die Emissionen von Treibhausgasen ohnehin reduziert werden. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Themenschwerpunkt zeigen jedoch, dass Reserveknappheiten auch langfristig keine ausreichenden preistreibenden Effekte im globalen Markt bewirken, die Treibhausgasemissionen aus dem Verbrauch von fossilen Energieträgern einschränken würden. Somit können Knappheiten eine ambitionierte Klimapolitik nicht ersetzen. Im Gegenteil, theoretische und Simulationsanalysen zeigen, dass die Einführung klimapolitischer Maßnahmen sogar dazu führen kann, dass der Abbau von Kohle, Öl und Erdgas schneller als ohne diese Politiken erfolgt (sogenanntes »grünes Paradoxon«). Erwarten die Eigentümer von Öl, Erdgas und Kohle, dass die Profitabilität des Abbaus ihrer Ressourcen in der Zukunft aufgrund von Klimapolitiken, kostengünstigerer grüner Energie oder

höherer Substituierbarkeit in der Wahl des Energieträgers sinkt, besteht ein Anreiz, den Abbau der fossilen Energieträger zu beschleunigen. Daher sollten auch unorthodoxe angebotsseitige Klimapolitiken in Betracht gezogen werden, die Anreize für Ressourcenbesitzer setzen, das Angebot fossiler Energieträger zu reduzieren, wie z.B. Kompensationszahlungen für die Nicht-Extraktion eines Teils der fossilen Energieträger.²

Emissionswirkung einer verstärkten Erdgasnutzung

Gleichzeitig wird eine Strategie der Substitution kohlenstoffreicher durch kohlenstoffärmere fossile Energieträger propagiert. Daher haben der US-amerikanische »Fracking«-Boom, technischer Fortschritt bei den Förder- und Frack-Techniken von Erdgas und der Rückgang der amerikanischen CO₂-Emissionen teilweise die Hoffnung genährt, auch einen globalen Emissionsrückgang durch die Verdrängung von Kohle durch Erdgas zu erreichen. Obwohl die Verbrennung von Erdgas geringere Emissionen als die Verbrennung von Kohle hervorruft, scheint die Hoffnung auf eine Bremsung des Klimawandels durch die Erschließung und Nutzung von reichhaltigeren Erdgasvorkommen irreführend zu sein. So zeigen Simulationsanalysen, dass nicht nur Kohle durch Erdgas ersetzt würde, sondern auch erneuerbare Energien und Kernkraft. Außerdem würde das zusätzliche Erd-

gasangebot in einigen Sektoren wie Haushalten und Industrie lediglich zu einer erhöhten Nutzung und kaum zur Substitution führen.³

Ausbau der Energieinfrastruktur

Damit rücken hinsichtlich der CO₂-Minderungsstrategien die erneuerbaren Energien in den Fokus, und es stellt sich die Frage, wie die volatile Einspeisung von Strom aus Wind und Sonne am effizientesten genutzt werden kann. Wegen des zunehmenden Ausbaus erneuerbarer Energien gewinnt der Stromhandel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an Bedeutung. Im Augenblick sind die existierenden Übertragungskapazitäten nicht ausreichend, um eine effiziente Nutzung der volatil einspeisenden erneuerbaren Energien in den verschiedenen Regionen Europas zu ge-

² Forschungsprojekt RESOURCES – Internationale Energiemarkte im Kontext von Klimapolitiken, Universität Potsdam und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

³ Forschungsprojekt Green Paradox – Das grüne Paradoxon – Wirkungsmechanismen und quantitative Bedeutung, ifo Institut und Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

währleisten. Entsprechend würde ein Ausbau der Leitungen zu einer effizienteren Nutzung der bestehenden Erzeugungskapazitäten sowie der eingespeisten erneuerbaren Energie führen. Berechnungen zeigen, dass durch einen Ausbau der Übertragungskapazitäten deutliche Wohlfahrtsgewinne erreicht werden können.⁴

Energieeffizienz und Innovationen

Neben dem Ausbau erneuerbarer Energien stellt die Verbesserung der Energieeffizienz eine zweite wichtige Säule der Energiewende dar. Hinsichtlich der Steigerungsmöglichkeiten der Energieeffizienz in der Industrie erscheinen die Möglichkeiten zur Minderung von Treibhausgasemissionen unter Nutzung der aktuell besten verfügbaren Techniken jedoch in vielen Bereichen ausgeschöpft zu sein. Die Ausgestaltung regulatorischer Energieeffizienzstandards sollte entsprechend nur industriespezifisch und unter Berücksichtigung technischer Minderungspotenziale sowie unterschiedlicher Kostenstrukturen erfolgen. Nicht-intendierte Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit können so vermieden werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Innovationen und Energieeffizienzsteigerungen in Industriesektoren, die zugleich durch das Europäische Emissionshandelssystem erfasst werden, kurzfristig lediglich zu einer Umverteilung der Emissionen zwischen Sektoren und Staaten führen.⁵

Trade-Off zwischen Verteilungs- und Effizienzzielen

Neben den Fragen nach der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Effizienz klimapolitischer Maßnahmen rücken zunehmend auch verteilungspolitische Gesichtspunkte in den Vordergrund des politischen Diskurses. Die Debatten um den Netzausbau wie auch um den Ausbau der Standorte für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien haben gezeigt, dass beide Maßnahmen zunehmend auf Akzeptanzprobleme stoßen. Bei der Finanzierung des Ausbaus erneuerbarer Energien und des Netzausbaus müssen Effizienz- und Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsziele daher gegeneinander abgewogen werden. So wird beispielsweise ein Ausbau erneuerbarer Energien nach dem Kriterium der Kosteneffizienz allein zu einer sehr ungleichen Verteilung der Anlagen im Raum führen. Anwohner werden entsprechend unterschiedlich durch Landschaftsveränderungen betroffen, was die Akzeptanz der Anlagen schmälern kann. Das Akzeptanzproblem kann durch Einbeziehung von Gerechtigkeitszielen abgemildert werden, z.B. in Gestalt von Mindestabständen bei der räumlichen Verteilung der Anlagen. Ein höherer Mindestabstand führt zu einer stärkeren Streuung der Anlagen im Raum, senkt aber die Kosteneffizienz, da

gleichzeitig die Stromgestehungskosten überproportional zum Mindestabstand ansteigen. Die Berücksichtigung von Gerechtigkeitszielen kann damit zu steigenden Kosten der Energieversorgung führen. Werden die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien auf die Strompreise umgelegt, führt dies zudem zu regressiven Verteilungseffekten. Steigt die Fördersumme aufgrund einer kostenintensiveren Verteilung der Anlagen, so verstärken sich auch diese Effekte.⁶

Akzeptanz von Technologien

Nicht zuletzt aufgrund der Zielkonflikte und Akzeptanzfragen beim Umbau des Energiesystems sollte mittelfristig auch die Möglichkeit eines Einsatzes von Brückentechnologien diskutiert werden. Eine Nicht-Berücksichtigung dieser Optionen engt den Technologieraum ein und kann potenziell zu Kostensteigerungen führen. Brückentechnologien wie CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) oder Climate Engineering können die Erreichung der gesteckten Klimaziele mittelfristig erleichtern. Allerdings wird diesen Technologien häufig mit Skepsis begegnet. So lehnt die Bevölkerung CCS weitgehend ab, obwohl Experten die Gesundheits- und Umweltrisiken von beispielsweise CCS auf dem Meeresgrund als gering einschätzen. Andere Maßnahmen, die bei der Bevölkerung auf weniger Ablehnung stoßen, wie die Aufforstung großer Flächen in der Sahara oder im australischen Outback, sehen Experten dagegen sehr kritisch. Die Ergebnisse der Akzeptanzforschung zeigen, dass ein umfassender, ergebnisoffener Dialogprozess mit der Öffentlichkeit dringend notwendig ist, wenn CCS in Zukunft als Option für die Bekämpfung des Klimawandels in Europa in Betracht gezogen werden soll.⁷

Offene Fragen und Forschungsbedarf

Beim Forum Klimaökonomie zum Themenschwerpunkt *Energieressourcen und klimafreundliche Energieversorgung* wurden weiterführende Fragen erörtert, die für den zukünftigen Forschungsbedarf relevant sind und im Folgenden stichpunktartig dargestellt werden. Einige dieser Fragen schließen dabei direkt an den bisherigen und zuvor dargestellten Stand der Forschung an, während andere ergänzende Forschungsfelder identifizieren:

- *Langfristige und globale Wirkungen von Klimapolitiken:* Die Analyse potenziell konterkarierender Wirkungen von Klimapolitiken hat sich in der Vergangenheit zum größten Teil auf theoretische und Simulationsanalysen beschränkt. Eine Abschätzung der Dimension dieser Effekte bedarf

⁴ Forschungsprojekt Hybrid Modeling – Bewertung von klimapolitischen Strategien im Elektrizitätssektor mit einem hybriden Top-Down/Bottom-Up-Modell, Technische Universität Berlin und ETH Zürich.

⁵ Forschungsprojekt DECARBONISE – Klimaschutz durch die Dekarbonisierung der deutschen Industrie, Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

⁶ Forschungsprojekt EnergyEFFAIR – Effiziente und gerechte Allokation erneuerbarer Energien auf nationaler Ebene, Technische Universität Berlin, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) Leipzig und Georg-August-Universität Göttingen.

⁷ Forschungsprojekt ACCEPT – Analyse der öffentlichen Akzeptanz neuer Technologien zur Abschwächung des Klimawandels, Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel.

allerdings empirischer Untersuchungen anhand existierender Politiken. Diese Untersuchungen könnten Antworten auf folgende Fragen liefern: Wie (stark) reagiert das Angebot an fossilen Energieträgern auf Nachfrageänderungen? Inwieweit regen Klimapolitiken zur weiteren Exploration von Ressourcenbeständen an oder verhindern diese sogar? Wie ist es möglich, die Extraktion von fossilen Brennstoffen zu verhindern, um das 2°C-Ziel zu erreichen?

- *Carbon-Leakage*: Bisherige Analysen von Carbon Leakage konzentrieren sich auf kurz- bis mittelfristige Wirkungen unilateraler Klimapolitiken. Es ist allerdings zu erwarten, dass langfristige Angebotselastizitäten unter anderem aufgrund von Preiseffekten auf den Energiemärkten stärker ausfallen werden. In diesem Zusammenhang wären auch Vergleiche der wirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener einseitiger nationaler Klimapolitiken in unterschiedlichen Ländern erforderlich. Diese Untersuchungen sollten auch durch empirische Ex-post-Analysen begleitet werden, insbesondere im Hinblick auf die empirische Evidenz von Carbon Leakage über die Anpassung von Handelsströmen und Substitutionsprozesse auf den Energiemärkten.
 - *Energiesicherheit und Unsicherheit*: Unsicherheit spielt für die Wirkungen von klima- und energiepolitischen Maßnahmen in vielerlei Hinsicht eine große Rolle. Dies bezieht sich sowohl auf die Verfügbarkeit und die Preise von fossilen Energieträgern wie auch die volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten technischer Alternativen. Zukünftige Forschung sollte daher explizit die Rolle von Unsicherheit bei der Erreichung der Klimaziele und ihre technischen und politischen Ursachen berücksichtigen. Hier sollte auch das Spannungsfeld zwischen globalem Überfluss an fossilen Energien einerseits und lokaler sowie kurzfristiger Gefährdung der Versorgungssicherheit andererseits thematisiert werden.
 - *Wettbewerbseffekte von Energiepolitik*: Die große Heterogenität der industriespezifischen Wettbewerbseffekte von Energiepolitik erfordert weitere detaillierte Betrachtungen. Die Kostenänderungen, die sich durch unterschiedliche Energiepolitiken für gewerbliche Energieverbraucher ergeben, können ein Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit darstellen – oder eine Chance, sofern gezielte Energiepolitik zur Stärkung der Wettbewerbsposition beiträgt, z.B. durch verstärkte Innovationstätigkeit. Hier ist weitere Forschung erforderlich zu den Wirkungen von Klima- und Energiepolitik auf unterschiedliche Wirtschaftszweige und deren Wettbewerbsfähigkeit.
 - *Energieeffizienz und Innovationen*: Hinsichtlich der Wirkung und des Potenzials der Innovationspolitik muss der zeitliche Vorlauf, der für technische Entwicklungen ebenso wie für Infrastrukturmaßnahmen notwendig ist, bei der Beurteilung von Politikmaßnahmen berücksichtigt werden. Hieraus ergibt sich Forschungsbedarf bezüglich des Investitionsverhaltens energieintensiver Industrien vor dem Hintergrund ihrer sehr langen Investitionszyklen. Dabei wäre auch die Erforschung der technischen und wirtschaftlichen Treibhausgas-Minderungspotenziale energieintensiver Industrien im Ausland im Vergleich zu Deutschland von Interesse. Ergänzend könnten detailliertere Studien zum Potenzial temporärer Verschiebungen der Stromnachfrage zwischen Haushalten und energieintensiven Industrien durchgeführt werden.
- *Ausbau der Energieinfrastruktur*: Wie bereits dargestellt wurde, kann ein Ausbau der vorhandenen Übertragungskapazitäten zu Wohlfahrtsgewinnen führen. In diesem Zusammenhang bestehen aber nach wie vor Defizite in der Forschung hinsichtlich der geeigneten regulatorischen Instrumente für die Unterstützung des Netzausbaus. Es sind politische Empfehlungen herzuleiten, die sich insbesondere bezüglich des Infrastrukturausbaus ergeben.
 - *Europäischer Emissionshandel*: Rund 50% der CO₂-Emissionen der Europäischen Union werden vom Europäischen Emissionshandel erfasst. Aufgrund dieser Bedeutung wurde der Emissionshandel von Seiten der Stakeholder als wesentliche Determinante der Wirkung der europäischen Klimaschutzanstrengungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Hier bietet sich als Forschungsperspektive an, transdisziplinär zwischen Wissenschaft und Stakeholdern Szenarien über die zukünftige Ausgestaltung des Europäischen Emissionshandels zu entwickeln. Wichtig wäre dabei, die Politikfolgenabschätzung von Umweltregulierung sowohl ex ante durch Simulationen vorzunehmen als auch die Politikmaßnahmen ex post zu evaluieren.
 - *Akzeptanz*: Bezüglich der Akzeptanz von verschiedenen Klimaschutztechnologien wurde diskutiert, dass nicht nur deren Kosten, sondern auch deren Nutzen für die betroffene regionale Wirtschaft berücksichtigt werden sollten. Hieraus ergibt sich u.a. Forschungsbedarf hinsichtlich der Nettobeschäftigungseffekte umweltökonomischer Regulierung und der daraus resultierenden Technologieoptionen. Auch wären die Möglichkeiten und Grenzen des Klimaschutzes über freiwillige Verhaltensänderungen ein interessanter Forschungsgegenstand. Zur Erklärung des Verhaltens von Energiekonsumenten sollten Ansätze aus der Verhaltensökonomik stärker genutzt werden.

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben noch einmal deutlich gemacht, wie vielschichtig die Frage nach dem Verhältnis von Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit ist. Die beschriebenen Ergebnisse und Lösungsansätze widmeten sich sehr unterschiedlichen Aspekten des Themenkomplexes Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Aus diesem Grund bieten die entwickelten Lösungsansätze keine einfachen und einheitlichen Antworten, sondern fo-

kussieren auf Handlungsoptionen in verschiedenen Politikfeldern. Festzuhalten bleibt dabei insbesondere, dass

- die Klimapolitik nicht allein auf die ohnehin zu erwartende Verknappung fossiler Ressourcen oder eine Substitutionsstrategie durch Erdgas vertrauen darf.
- eine Erweiterung der Stromübertragungskapazitäten im Zuge des Ausbaus erneuerbarer Energien mit erheblichen Wohlfahrtsgewinnen verbunden sein kann.
- die Ausgestaltung regulatorischer Energieeffizienzstandards industriespezifisch erfolgen sollte, um nicht-intendierte Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu vermeiden.
- Akzeptanzprobleme in Bezug auf erneuerbare Energien wie auch Brückentechnologien die Kosten der Energiewende erhöhen können.

Trotz der Vielzahl an für die energie- und klimapolitische Debatte relevanten Ergebnissen lassen sich in Bezug auf alle diskutierten Fragestellungen offene Forschungsfragen und Forschungsbedarf identifizieren. Die Beantwortung dieser Fragen kann wichtige Impulse für die Klimapolitik liefern und dabei helfen, potenzielle Zielkonflikte zwischen Klimaverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu entschärfen.

Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben

21

Ludger Wößmann*

Bildung in Form von Sprache und Qualifikation ist der Schlüssel zur Integration von Flüchtlingen am deutschen Arbeitsmarkt und damit letztlich auch in die Gesellschaft. Über das durchschnittliche Bildungs- und Qualifikationsniveau der Flüchtlinge darf sich die Politik keine Illusionen machen. Nur so kommen wir zu einer realistischen Integrationspolitik, die den Flüchtlingen wirklich hilft. Bei den Flüchtlingskindern müssen eine möglichst breite Verteilung auf die Schulen und eine schnelle Teilnahme am normalen Unterricht an oberster Stelle stehen.

Wenn innerhalb eines Jahres über eine Million Flüchtlinge in einem Land mit 80 Mio. Einwohnern ankommen, so stellt das dieses Land sicherlich vor große Herausforderungen. Aus humanitären Gründen wollen und müssen wir den Menschen, die vor Krieg und Verfolgung in ihrem Heimatland fliehen, bei uns Schutz gewähren. Und da viele von ihnen kurzfristig wenig Hoffnung auf Rückkehr in ihre Heimat haben, müssen unsere Anstrengungen zuvorderst darauf zielen, diese Menschen in unsere Gesellschaft zu integrieren. Daher beschäftigt sich dieser Beitrag mit der Frage der Integration der Schutzbedürftigen. Fragen wie die Rückführung von Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsländern oder Regelungen über eine internationale Aufteilung der Flüchtlinge werden hier explizit nicht behandelt.¹

Integration durch Bildung

Zu einer erfolgreichen Integration gehören viele Dimensionen – Sprache, Kultur, Grundwerte und vieles mehr. Aber letztlich wird Integration in all diesen Dimensionen nur gelingen, wenn es auch gelingt, die Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Wenn sich Menschen jahrelang nicht in unseren Arbeitsmarkt einbringen können, kein Einkommen erzielen und untätig abwarten müssen, so wird dies Unzufriedenheit und Resignation hervorrufen, radikale Kräfte stärken und letztlich

eine bereitwillige Integration in unsere Gesellschaft nahezu unmöglich machen.

Die Migrationsforschung hat wiederholt belegt, dass Spracherwerb und berufliche Qualifikationen der Migranten entscheidende Faktoren für die Integration am Arbeitsmarkt sind (vgl. etwa Dustmann und Glitz 2011; Borjas 2014). Dies gilt besonders am heutigen deutschen Arbeitsmarkt, auf dem 20% der Personen ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss arbeitslos sind – im Vergleich zu 5% der Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau, z.B. einer Berufsausbildung, und 2,5% der Personen mit Hochschulabschluss (vgl. IAB 2015). Auch hängen die erzielten Einkommen am deutschen Arbeitsmarkt besonders stark von den individuellen Bildungskompetenzen ab (vgl. Hanushek et al. 2015). Umso mehr geht es im Rahmen des abzusehenden demographischen Wandels auch in Zukunft um die Abdeckung eines ungedeckten Fachkräftebedarfes, mit wenigen Chancen für unqualifizierte Arbeitnehmer.

Das Bildungsniveau der Flüchtlinge

Wie sieht es also mit dem Bildungsniveau der Flüchtlinge aus? Leider gibt es dazu für die aktuell ankommenden Flüchtlinge derzeit keine belastbaren Zahlen, was an sich schon ein grundlegendes Hemmnis für eine gezielte Planung politischer Maßnahmen zur Integration ist. Allerdings ergeben sich Hinweise aus verschiedenen Quellen, die interessanterweise ein recht einheitliches Bild abgeben. So gibt es nicht-repräsentative Befragungen von Asylbewerbern aus verschiedenen Integrationsprogrammen mit selektiver Teilnahme, Daten über die bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Erwerbspersonen aus den wichtigsten Asylher-

* Prof. Dr. Ludger Wößmann, Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der vorliegende Beitrag ist eine leicht ergänzte Fassung eines zunächst in der Zeitschrift *Forschung & Lehre*, Heft 1/2016, erschienenen Artikels.

¹ Auch Fragen der ökonomischen Effekte auf die einheimische Bevölkerung werden hier nicht behandelt; vgl. dazu etwa Battisti et al. (2014; 2015) und Borjas (2014).

kunftsändern und der Untergruppe der Kriegs- und Krisenländer, Daten aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe über als Asylbewerber eingereiste Migranten sowie Daten über Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund im Mikrozensus (vgl. Brücker et al. 2015a; 2015b; Statistisches Bundesamt 2015).

Recht unabhängig von der jeweiligen Quelle lässt sich daraus für die aktuellen Hauptherkunftsländer das Bild ableiten, dass vielleicht rund 10% einen Hochschulabschluss haben, aber etwa zwei Drittel keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss. Im Gegensatz dazu haben unter den Personen ohne Migrationshintergrund in Deutschland 18% einen Hochschulabschluss und 68% einen mittleren Bildungsabschluss, aber nur 14% keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Dieser Vergleich zeigt das Ausmaß der Herausforderung, vor der die Integrationsaufgabe steht.

Damit ergibt sich auch die Frage, ob ein großer Teil der Flüchtlinge vielleicht noch hier in Deutschland ausgebildet werden kann. Die Altersstruktur der Flüchtlinge ließe hier einiges Potenzial erkennen: 55% der 2015 (bis einschließlich Oktober) gestellten Asylerstanträge stammten von Personen im Alter von unter 25 Jahren (vgl. BAMF 2015), gleiches galt im Jahr 2014.

Allerdings ist wohl eine der klarsten Erkenntnisse der bildungsökonomischen Forschung im letzten Jahrzehnt, dass Bildung ein dynamischer und synergistischer Prozess ist (vgl. etwa Cunha und Heckman 2007): Jeder Bildungsprozess setzt auf den vorherigen auf. Je mehr man auf einer Stufe gelernt hat, desto effektiver lernt man auf der nächsten Stufe. Wenn aber die Grundlagen auf der unteren Stufe nicht gelegt wurden, kann das einen erfolgreichen Bildungserwerb auf der nächsten Stufe trotz großen Aufwandes verhindern.

Insofern sind Angaben über die Kompetenzniveaus der schulischen Grundausbildung in den Herkunftsländern nützlich. Diesbezüglich lässt sich auf eine kürzlich von Eric Hanushek und mir für die OECD verfasste Studie zurückgreifen, die Schülerleistungen in 81 Ländern miteinander vergleicht (Hanushek und Woessmann 2015). Dazu haben wir die Ergebnisse der PISA-Studie von 15-Jährigen 2012 mit denen der TIMSS-Studie von Achtklässlern 2011 zusammengebracht. An Letzterer hat auch Syrien teilgenommen, das Land, aus dem 2015 (bis einschließlich Oktober) mit Abstand die meisten Asylanträge stammen. Die damaligen Teilnehmer sind heute etwa 18 Jahre alt. An der PISA-Studie hat neben Deutschland unter anderem auch Albanien teilgenommen, das Land mit den zweitmeisten Asylanträgen.

In Deutschland erreichen 16% der Jugendlichen nicht die absoluten Grundkompetenzen, wie sie die OECD mit der PISA-Kompetenzstufe 1 definiert hat. In Syrien sind das 65%

der Schülerinnen und Schüler (was aufgrund eines Schulbesuchs von nur 69% im Sekundarschulbereich noch unterschätzt sein dürfte), in Albanien 59%. Oder anders gemessen: Im Durchschnitt liegt das syrische Leistungsniveau 140 PISA-Punkte hinter dem deutschen, das albanische 123 Punkte. Diese Differenz – wohlgermerkt unter Gleichaltrigen – entspricht in etwa dem, was Schülerinnen und Schüler im Durchschnitt in vier bis fünf Schuljahren lernen.

Zwei Drittel der jungen Syrer und nahezu ebenso viele junge Albaner können also selbst in ihrer Muttersprache nur einfachste Aufgaben lösen. Nach internationalen Bildungsstandards müssen sie in Bezug auf die Beteiligung an einer modernen Gesellschaft als funktionale Analphabeten gelten. Diese Jugendlichen können in Deutschland, selbst wenn sie Deutsch gelernt haben, vermutlich kaum dem Unterrichtsgeschehen folgen, und ihnen wird zumeist die nötige Ausbildungsreife für die hiesigen Betriebe fehlen.

Ob und inwiefern die in Deutschland ankommenden Flüchtlinge bezüglich ihres Bildungsstandes eine positive oder negative Selektion der Bevölkerung ihres Heimatlandes darstellen, wissen wir nicht. Allerdings deuten schon die Bildungsabschlüsse der früheren Migranten aus diesen Ländern nicht auf eine besonders positive Selektion hin, und bei dem derzeitigen Ausmaß der Zuwanderung ist noch weniger davon auszugehen. Hinzu kommt, dass viele der Jugendlichen vor ihrer Ankunft in Deutschland oft mehrere Jahre in Flüchtlingslagern verbracht haben, wo sie keinen geregelten Schulunterricht hatten. Insofern ist es nicht unplausibel, die Werte der internationalen Schülervergleichstests als Ausgangswert für die Einschätzung des durchschnittlichen Bildungsniveaus heranzuziehen.

Maßnahmen zur Integration

Was müsste also geschehen, um die Chancen einer schnellen Integration möglichst vieler Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt zu erhöhen? Vor dem Hintergrund der Datenlage ist es vor allem wichtig, dass sich die Politik keine Illusionen macht. Wer will, dass Integration gelingt, der darf nicht auf unrealistischen Prämissen bauen, sondern muss realistisch sein und pragmatische Lösungen finden.

Als Erstes muss es darum gehen, dass die zu integrierenden Flüchtlinge so schnell und gut wie möglich die deutsche Sprache lernen. Die Forschung zeigt, dass darin das A und O der Integration am Arbeitsmarkt und darüber hinaus liegt (vgl. etwa Dustmann und Glitz 2011; Ruhose 2013; Chiswick und Miller 2015). Deshalb müssen verpflichtende Sprachkurse schnell und flächendeckend umgesetzt werden. Dazu ist es auch von zentraler Bedeutung, dass die Asylverfahren beschleunigt werden, damit der Zugang zu Sprachkursen schnell möglich ist und die Flüchtlinge Arbeit suchen können.

Dann muss es darum gehen, alle Qualifizierten in qualifizier- te Jobs zu bringen – eine große Herausforderung, die auf die Unternehmen und die Bundesagentur für Arbeit zu- kommt.

Dazu müssen am Arbeitsmarkt alle spezifischen Hemmnisse abgebaut werden, die einen schnellen Arbeitsmarktzu- gang der Flüchtlinge verhindern. Hier sind spezifische War- tefristen und das Verbot der Zeitarbeit ebenso zu nennen wie die Vorrangprüfung, ob es keinen deutschen oder EU-Bewerber für die Stelle gäbe. Gerade bei der aktuellen positiven Arbeitsmarktsituation sind solche Regelungen nur schwer zu begründen. Wenn Flüchtlinge einen Arbeitsnach- weis vorweisen können, sollte ein regionaler Umzug flexibel möglich sein. Ist man in diesen Bereichen nicht zu dauer- haften Änderungen bereit, sollte es in der aktuellen Situation zum Beispiel zunächst einjährige Ausnahmeregelungen ge- ben, die all diese Hemmnisse aussetzen, um dann nach einem Jahr zu sehen, ob die Sonderregelungen zu verlän- gern sind oder nicht.

Auch beim Mindestlohn benötigen wir eine Ausnahmerege- lung, etwa indem Flüchtlinge diesbezüglich den Langzeitar- beitslosen gleichgesetzt werden, für die ja bereits Ausnah- meregelungen bestehen. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro wird deutlich über der Produktivität der meisten geringqua- lifizierten Flüchtlinge liegen und ihnen damit den Zugang zum Arbeitsmarkt verbauen (vgl. Battisti und Felbermayr 2015). Hier muss es Einstiegsmöglichkeiten für Unternehmen ge- ben, damit diese bereit sind einzustellen, einzuarbeiten und dann zu prüfen, welche Mitarbeiter auf Mindestlohnniveau angehoben werden können.

Schließlich sollten wir unter den jüngeren Flüchtlingen jeden beruflich so gut qualifizieren wie es geht. Dabei müssen wir uns aber bewusst machen, dass vor dem Hintergrund der oben berichteten schulischen Kompetenzniveaus die Mehr- heit der jungen Flüchtlinge realistischweise an einer drei- jährigen hochqualifizierten Vollausbildung mit hohem Theo- rieanteil scheitern würde. Konsistent damit hat die Hand- werkskammer München und Oberbayern kürzlich mitgeteilt, dass etwa 70% der Auszubildenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak, die vor zwei Jahren eine Lehre angefangen hatten, diese inzwischen bereits wieder abgebrochen ha- ben. Um dies zu verbessern, sollten wir andere Angebote machen und ihnen zum Beispiel mehr Ausbildungsbegleiter an die Seite stellen.

Aber für viele wäre auch eine teilqualifizierende Berufsaus- bildung das Beste, die stärker die praktischen Fähigkeiten betont und die theoretischen Grundlagen begrenzt. Mit einer ein- oder zweijährigen Teilqualifizierung in Bereichen, in denen es am deutschen Arbeitsmarkt zurzeit durchaus Per- spektiven gibt, könnte für viele der Einstieg in den Arbeits- markt gelingen. Solche teilqualifizierenden Ausbildungen

sollten in möglichst vielen Branchen ausgebaut werden, wie zum Beispiel beim Helfer in der Kranken- und Altenpflege, aber auch etwa beim Landschaftsgärtner oder Maurer. Am besten wäre eine modulare Konstruktion, die später die Möglichkeit offen hält, die Teilqualifizierung in eine Vollaus- bildung auszuweiten.

Für kürzere Ausbildungsangebote spricht auch ein zweiter Grund: Wenn die jungen Männer zunächst viele Jahre in Sprach- und Berufsvorbereitungskursen verbringen müs- sen, wird das extreme Unzufriedenheit erzeugen. Bei allem, was die Flüchtlinge durchgemacht haben, ist jahrelanges Schulbankdrücken das Letzte, was sie wollen. Deshalb muss es gelingen, sie in ein bis zwei Jahren in den Arbeits- markt zu bringen.

Bildungschancen der Kinder

Die größte Hoffnung zur Integration durch Bildung besteht bei den Kindern, die mit ihren Eltern geflohen sind. Ihre Aus- sichten sind ungleich besser – allerdings nur, wenn wir eine bessere Integrationsarbeit machen als bei früheren Zuwan- derungswellen. Viele der Gastarbeiterkinder, die schon selbst in Deutschland geboren sind – also einen Migrations- hintergrund der zweiten Generation haben –, schneiden ja etwa in den PISA-Studien besonders schlecht ab.

Die Lernforschung zeigt, dass Kinder im Alter bis etwa zehn Jahre am schnellsten eine neue Sprache lernen, wenn sie ins kalte Wasser geworfen werden: Der tägliche sprachliche Austausch mit Kindern ohne Migrationshintergrund ist hier die wichtigste Integrationsmaßnahme. Deshalb sollten möglichst alle Kleinkinder spätestens ab drei Jahren früh- kindliche Einrichtungen besuchen. Auch Grundschulkin- der sollten von Anfang an in die normalen Regelklassen inte- griert werden, mit begleitenden Sprach- und Unterstüt- zungsmaßnahmen. In den weiterführenden Schulen wird eine kurze Phase des gezielten Spracherwerbs in Vorberei- tungsklassen notwendig sein, diese darf aber keinesfalls zum Dauerzustand werden.

Dazu ist es notwendig, die Flüchtlingsfamilien möglichst weit im Bundesgebiet zu verteilen. Die Forschung zeigt, dass es keine negativen Auswirkungen auf die Bildungsleistungen hat, wenn wenige Kinder mit Migrationshintergrund in den Klassenverband integriert werden (vgl. Jensen 2015). Wenn sie aber etwa die Mehrheit ausmachen, so kann das die Ergebnisse der Kinder mit wie ohne Migrationshintergrund beeinträchtigen. Trotz der massiven Flüchtlingsströme wür- de das Schulsystem bei einer gleichmäßigen Verteilung nicht überfordert: Wenn wir eine Ghettoisierung vermeiden und die Flüchtlinge gleichmäßig auf die Kommunen verteilen wür- den, käme selbst bei einer Million bleibenden Flüchtlingen auf zwei Schulklassen oder Kitagruppen nur etwa ein zu-

sätzliches Flüchtlingskind. Gelingt uns die erfolgreiche Bildungsinvestition für die Flüchtlingskinder, werden sie später erfolgreich am Arbeitsmarkt tätig sein und zum Gewinn für unser Sozialsystem werden; gelingt sie nicht, werden wir das als Kosten im Sozialsystem zu spüren bekommen.

Ohne Zweifel stellt die Integration der Flüchtlinge für unsere Gesellschaft eine große Herausforderung dar. Sie wird nur mit großen Anstrengungen gelingen – und nur dann, wenn die Politik von realistischen Prämissen über die qualifikatorischen Ausgangsbedingungen ausgeht. In ihrer Breite werden die derzeit bei uns ankommenden Flüchtlinge den im demographischen Wandel begründeten zukünftigen Fachkräftebedarf nicht decken. Aber das ist auch nicht die Frage: Realistische Maßnahmen zu ihrer erfolgreichen Integration in unseren Arbeitsmarkt und damit in unsere Gesellschaft sind schlichtweg aus humanitären Gründen geboten. Und wenn die Integration der Flüchtlingskinder durch Bildung gelingt, können es diese sein, die in der nächsten Generation unsere dann noch deutlicher durchschlagenden demographischen Probleme lindern.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47.

Battisti, M., G. Felbermayr, G. Peri und P. Poutvaara (2014), »Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare«, NBER Working Paper 20131, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015), »Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?«, *ifo Schnelldienst* 68(18), 42–51.

Borjas, G.J. (2014), *Immigration Economics*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Brücker, H., A. Hauptmann und P. Trübzwetter (2015a), *Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, Aktuelle Berichte Nr. 8, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015b), *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte Nr. 14, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Ausgabe Oktober, BAMF, Nürnberg.

Chiswick, B.R. und P.W. Miller (2015), »International Migration and the Economics of Language«, in: B.R. Chiswick und P.W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Vol. 1, North-Holland, Amsterdam, 211–269.

Cunha, F. und J.J. Heckman (2007), »The Technology of Skill Formation«, *American Economic Review* 97(2), 31–47.

Dustmann, Chr. und A. Gitz (2011), »Migration and Education«, in: E.A. Hanushek, St. Machin und L. Woessmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 4, North-Holland, Amsterdam, 327–439.

Hanushek, E.A., G. Schwerdt, S. Wiederhold und L. Woessmann (2015), »Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC«, *European Economic Review* 73, 103–130.

Hanushek, E.A. und L. Woessmann (2015), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015), »Qualifikations-spezifische Arbeitslosenquoten, Aktuelle Daten und Indikatoren«, 16. Juni, IAB, Nürnberg.

Jensen, P. (2015), »Immigrants in the Classroom and Effects on Native Children«, *IZA World of Labor*, 194.

Ruhose, J. (2013), »Bildungsleistungen von Migranten und deren Determinanten – Teil II: Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich«, *ifo Schnelldienst* 66(10), 24–38.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014*, Fachserie 1 Reihe 2.2, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Moderates Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen – 2016 geringere Dynamik erwartet

Der 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 3,8%. Für das Jahr 2016 deuten die Werte zwar auf eine weitere Zunahme hin, jedoch mit abgeschwächter Dynamik.

Die deutsche Wirtschaft hat ihren moderaten Wachstumskurs fortgesetzt, wie das Statistische Bundesamt im November 2015 berichtete. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) war im dritten Quartal 2015 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,3% höher als im Vorquartal, in den ersten zwei Quartalen war es ebenfalls moderat gestiegen (um 0,4% im zweiten und um 0,3% im ersten Quartal 2015). Positive Impulse kamen im dritten Quartal 2015 hauptsächlich vom inländischen Konsum: Sowohl die privaten Konsumausgaben (+0,6%) als auch die des Staates (+1,3%) nahmen kräftig zu. Dagegen waren die Anlageinvestitionen leicht rückläufig: In Ausrüstungen wurden 0,8% weniger investiert als im Vorquartal, in Bauten 0,3% weniger.

Im Vorjahresvergleich hat sich das Wirtschaftswachstum leicht beschleunigt: Das preisbereinigte BIP stieg im dritten Quartal 2015 um 1,8% nach 1,6% im zweiten und 1,2% im ersten Quartal 2015. Dabei kamen die positiven Impulse im dritten Quartal 2015 vor allem aus dem Inland: Die privaten Konsumausgaben waren preisbereinigt um 2,1% höher als im Vorjahr, die des Staates um 2,9%. Daneben wurde in Ausrüstungen deutlich mehr investiert als ein Jahr zuvor (+4,2%). Die Bauinvestitionen legten ebenfalls zu (+0,8%), aber nicht in allen Teilbereichen: Während in den Wohnungsbau mehr investiert wurde als im dritten Quartal 2014, entwickelte sich der gewerbliche Bau schwächer als im Vorjahr.

Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung war im dritten Quartal 2015 in fast allen Wirtschaftsbereichen höher als ein Jahr zuvor. Den stärksten Anstieg hatte der Bereich Information und Kommunikation (+2,9%), gefolgt von den Unternehmensdienstleistungen (+2,7%). Auch das Verarbeitende Gewerbe steigerte seine Wirtschaftsleistung (+1,4%), im Baugewerbe gab es dagegen nur ein kleines Plus von

0,2% (vgl. Statistisches Bundesamt 2015a).

Die gute Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich zuletzt leicht eingetrübt. Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands sank von 109,0 Punkten im November auf 108,7 Punkte im Dezember. Die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage fielen zurück. Der Optimismus bezüglich der zukünftigen Geschäfte blieb hingegen unverändert. Die Indexwerte für Klima, Lage und Erwartungen liegen jedoch insgesamt um etwa 3 Punkte höher als im Vorjahresmonat (vgl. Sinn 2015). Die Geschäftserwartungen der Unternehmen haben aktuell einen Horizont bis zum Frühjahr; das lässt hoffen, dass bei nicht verschlechterten Rahmenbedingungen der moderate Wachstumskurs der Wirtschaft beibehalten wird. Zumal auch die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland im November wieder zuversichtlicher klangen. Der Index stieg gegenüber dem Vormonat um 8,5 Punkte auf einen Stand von 10,4 Punkten (langfristiger Mittelwert: 24,8 Punkte). Dies war der erste Zugewinn nach sieben Rückgängen in Folge. »Der Ausblick für die deutsche Volkswirtschaft hellt sich gegen Ende des Jahres etwas auf. Die robuste deutsche Konjunktur dürfte sich insbesondere auf die derzeitige Konsumfreude der Deutschen, den erneut gesunkenen Außenwert des Euro und die voranschreitende Erholung in den Vereinigten Staaten stützen« (Fuest 2015).

Kräftiges Wachstum der Fahrzeuginvestitionen

Eine wesentliche Stütze für das Leasing im Jahr 2015 waren die Fahrzeuginvestitionen, da sich die Automobilkonjunktur unerwartet günstig entwickelte. Bei den Pkw-Neuzulassungen ergab sich in den ersten elf Monaten des Jahres ein Plus von 5,4%, wobei im November die Die-

selfahrzeuge, ungeachtet des Abgasskandals, kräftig zulegen konnten. Für das Gesamtjahr ist mit einer Steigerung von etwa 5% zu rechnen. Dabei war der Anteil der gewerblichen Neuzulassungen, die zu den Investitionen zählen, mit 66,4% rekordverdächtig hoch. Bei den Nutzfahrzeugen, die als guter Konjunkturindikator gelten, gab es von Januar bis November einen Zuwachs von rund 3%; hier war im November sogar ein zweistelliges Wachstum erzielt worden (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2015).

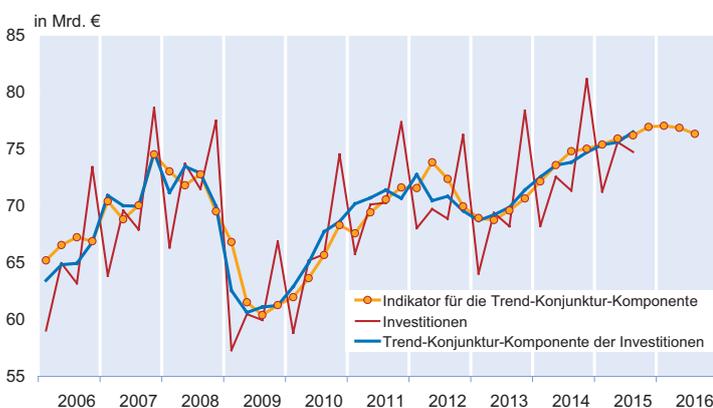
Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften verbessert sich seit dem Jahresbeginn 2015 tendenziell, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Die Geschäftslageurteile erreichten im Juli mit +36% ihren zwischenzeitlichen Höhepunkt, blieben damit aber leicht unter dem Maximum des Jahres 2014 mit +39% (August). Insgesamt pendelten sie von Januar bis November um die 30%-Marke, im Dezember verbesserten sie sich allerdings kräftig; mit +46% war die Zufriedenheit der Leasinggesellschaften mit ihrem Geschäftsverlauf so groß wie zuletzt im Sommer 2007. Die Geschäftserwartungen erreichten im Juni mit +28% ihren Jahreshöchstwert. In der Folgezeit ließ der Optimismus jedoch nach und sank im November deutlich auf +8%. Im Dezember stiegen die Erwartungen zwar wieder auf +18%, das war aber dennoch der zweitniedrigste Wert des Jahres. Dies deutet auf eine nachlassende Dynamik in den kommenden Monaten hin. Das vierte Quartal dürfte gegenüber dem dritten ein spürbar geringeres Wachstum aufweisen, da es sich mit dem recht hohen Wachstum des Schlussquartals im Vorjahr messen muss.

Für das Wachstum der Leasinginvestitionen 2015 war vor allem die Fahrzeugsparte verantwortlich, die ein Plus von fast 6% erreichte, aber auch die Produktionsmaschinen mit +4%. Bei den übrigen Produktgruppen waren leichte Rückgänge zu verzeichnen. Das Immobilien-Leasing, das in den vergangenen Jahren – bei erheblicher Volatilität – kontinuierlich an Bedeutung verlor, verzeichnete 2015 ein Minus von knapp 29% auf rund 1,2 Mrd. Euro. Hier und bei Großmobilen zeigt sich die Zurückhaltung der bankenabhängigen Leasinggesellschaften bei Großprojekten.

Investitionsindikator signalisiert für 2015 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen

Der auch auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator¹, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unter-

Abb. 1
Investitionsindikator



Berechnungsstand: 27. November 2015.

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

nehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2015 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 3,8%. In den ersten drei Quartalen beliefen sich die Zuwächse auf über 4%, für das Schlussquartal zeigt der Indikator hingegen nur noch ein Plus von 2,1% an. Danach deuten die Werte für die ersten drei Quartale von 2016 zwar auf eine weitere Zunahme hin, jedoch mit abgeschwächter Dynamik.

Die Gemeinschaftsdiagnose führender Forschungsinstitute vom Oktober 2015 ging von einem Anstieg der nominalen Bruttoanlageinvestitionen von 3,7% (real: +2,4%) für das Gesamtjahr 2015 aus, davon +4,5% (real: +4,4%) für die Ausrüstungsinvestitionen. Die Investitionen im Gewerbebau sollen hingegen um real 1,7% zurückgehen, was nominal Stagnation bedeuten dürfte (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015). Dass der Aufschwung 2015 nicht kräftiger ausfällt, liegt an der weiterhin moderaten Investitionstätigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Ausrüstungsinvestitionen nehmen mit 4,5% zwar so stark zu wie im Vorjahr. In Anbetracht der relativ guten Konjunktur und der niedrigen Zinsen ist das allerdings eine im historischen Vergleich wenig dynamische Entwicklung, wie der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Herbstgutachten feststellte. Angesichts der ungewöhnlich günstigen Finanzierungsbedingungen deutet die insgesamt moderate Investitionsentwicklung auf relativ verhaltene Erwartungen der Unternehmen über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung hin, und es stellt sich die Frage, ob der Investitionsstandort Deutschland hinreichend attraktiv ist (vgl. Sachverständigenrat 2015).

In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den Anlageinvestitionen nach wie vor auch erheblich 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

¹ Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Gürtler und Städtler (2007).

unaufhaltsam. Wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte, wurde bei der Erwerbstätigkeit im dritten Quartal 2015 mit 43,2 Mio. Erwerbstätigen ein neuer Höchststand seit der Wiedervereinigung erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2015b).

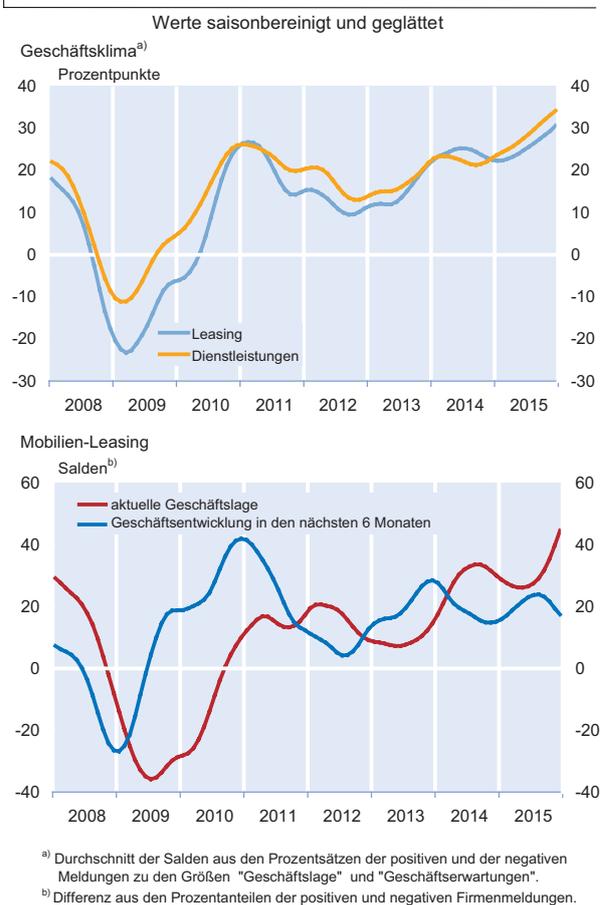
Die deutsche Wirtschaft will auch weiter neue Mitarbeiter einstellen. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im Dezember von 109,9 im Vormonat auf 110,5 Punkte. Dies ist der höchste Wert seit April 2011. Die Arbeitsmarktzahlen werden sich damit anhaltend positiv entwickeln. Die Investitionen in Humankapital (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). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen im Rahmen der Maßnahmen, die unter dem Stichwort »Industrie 4.0« beschrieben werden. Experten weisen darauf hin, dass die Lösungen bisher vor allem in der Technik gesucht werden. Dabei spielen gerade der Mensch im Innovationsprozess eine wichtige Rolle: als Mitgestalter und Koproduzent, als Anwender und Innovator (vgl. Buhr 2015). Positiv ist auch zu bewerten, dass die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der deutschen Industrieunternehmen seit 2010 im Aufwind sind, wie eine aktuelle Studie des DIW feststellte: »Alles in allem befindet sich die deutsche Industrie mit dem kräftigen FuE-Aufwuchs jedoch auf einem guten Weg und schneidet – zumindest im europäischen Vergleich – besser ab als andere Länder (Eickelpasch 2015)«.

2016: Gebremste Dynamik erwartet

Für 2016 rechnet die ifo Prognose vom Dezember 2015 erneut mit einem realen Anstieg der Wirtschaftsleistung in Deutschland. Im Jahresdurchschnitt wird für das BIP ein nominales Plus von 3,6% (real: +1,9%) angenommen und für die Ausrüstungsinvestitionen ein Wachstum von nominal 3,9% und real 3,5%. Auch für die Investitionen in den Nichtwohnbau ist, nach dem Rückgang im Vorjahr, für 2016 ein Zuwachs von real 1,3% veranschlagt, der sich nominal auf etwa 3% belaufen dürfte (vgl. Wollmershäuser et al. 2015).

Insgesamt ist also für 2016 – nach derzeitigem Prognosestand – mit nochmals steigenden Ausgaben für die Ausrüstungsgüter und für die Leasingengagements zu rechnen, wenn auch mit gebremster Dynamik. Verunsicherungen im Gefolge der weltweiten Konfliktherde und der anhaltenden Eurokrise dürften erfahrungsgemäß zuerst beim Investitionsverhalten der Unternehmen sichtbar werden und stellen daher ein Prognoserisiko dar. Ein wesentliches Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung geht von den politischen Spannungen im Nahen Osten und den unübersichtlichen Interessenslagen der an den zahlreichen Konflikten beteiligten

Abb. 2
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 18. Dezember 2015.

Parteien aus. Zwar dürften die jüngst in Paris von einer dieser Parteien verübten Terroranschläge keine nennenswerten konjunkturellen Auswirkungen haben. Die daraus hervorgehenden politischen Reaktionen Frankreichs sowie anderer Nationen zeigen jedoch, wie brisant die geopolitische Lage im Nahen Osten ist. Eine Eskalation der Zerwürfnisse dort könnte Konsumenten, Produzenten und Investoren auf der ganzen Welt verunsichern und somit die konjunkturelle Entwicklung spürbar dämpfen.

Die Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (VBW) erklärte kürzlich: Deutschland verliert als Investitionsstandort an Bedeutung. Die Musik spielt im Ausland. Das Anlagevermögen der Industrie in Bayern ist seit 2000 nur um knapp 15% gestiegen, die Direktinvestitionen im Ausland haben sich dagegen im gleichen Zeitraum verdreifacht (vgl. Scharnitzky 2015). Die Investitionsdynamik wird 2016 auch etwas von der angekündigten, Milliarden schweren Kürzung des Investitionsbudgets von VW im Zusammenhang mit der Dieselfärfare gedämpft. Ursprünglich hatte der Konzern für den Zeitraum 2015 bis 2019 Rekordinvestitionen geplant (vgl. Fromm 2015). Schließlich bleibt abzuwarten, wie sich diese Problematik auf die Entwicklung der Pkw-Neuzulassungen

und damit auf die Fahrzeuginvestitionen des kommenden Jahres auswirken wird. Diese sind entscheidend für das Wachstum des Leasinggeschäfts. Der Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA) rechnet für 2016 mit 3,2 Mio. Pkw-Neuzulassungen (vgl. Gammelin und Schäfer 2015). Das würde gegenüber dem starken Jahr 2015 bestenfalls ein minimales Wachstum bedeuten. Das CAR-Institut geht in seiner aktuellen Prognose sogar davon aus, dass es hierzulande einen Rückgang der Pkw-Käufe um 0,9% geben wird (vgl. handelsblatt.com 2015).

Die von Energie sparenden Technologien getriebene Investitionswelle ist hingegen ein Hoffnungsträger für die Leasingbranche über 2016 hinaus. Daneben dürfte die unter dem Schlagwort »Industrie 4.0« beschriebene vierte industrielle Revolution beträchtliche Investitionen anstoßen, vor allem auf mittlere Frist.

Wichtig ist, dass die Wirtschaftspolitik nun geeignete Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Wachstumskräfte schafft, und zwar jetzt vor allem für die privaten Investitionen. Das Bundeswirtschaftsministerium plant offenbar großzügigere Abschreibungsregeln für Unternehmen (vgl. Reiermann 2015). Das wäre zwar ein Schritt in die richtige Richtung, es bleibt aber abzuwarten, ob der Finanzminister, mit Blick auf die steigenden Ausgaben für die Flüchtlinge, diesen Plänen zustimmt.

Literatur

Buhr, D. (2015), »Weit mehr als Technik: Industrie 4.0«, *ifo Schnelldienst* 68(10), 10–11.

Eickelpasch, A. (2015), »Forschung und Entwicklung in der Industrie: Unternehmen stehen besser da denn je«, *DIW-Wochenbericht* 82(31), 695.

Fromm, T. (2015), »Wolfsburger Sparpaket«, *Süddeutsche Zeitung*, 21. November, 29.

Fuest, C. (2015), »ZEW-Konjunkturerwartungen – Konjunkturausblick verbessert sich«, Pressemitteilung, 17. November, verfügbar unter: www.zew.de.

Gammelin, C. und U. Schäfer (2015), »Verdeckte Bilanz«, *Süddeutsche Zeitung*, 2. Dezember, 19.

Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.

handelsblatt.com (2015), »Auf Käufer warten 2016 »paradiesische Zeiten««, 3. Dezember, verfügbar unter: www.handelsblatt.com.

Kraftfahrt-Bundesamt (2015), »Fahrzeugzulassungen im Oktober 2015«, Pressemitteilung Nr. 26/2015.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), »Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben«, *ifo Schnelldienst* 68(19), 3–62.

Reiermann, C. (2015), »Unter den Möglichkeiten«, *Der Spiegel*, 19. November, 86.

Sachverständigenrat (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16*, Wiesbaden.

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

Scharnitzky, R. (2015), »Gedrosseltes Wachstum«, *Süddeutsche Zeitung*, 26. November, 46.

Sinn, H.-W. (2015), »ifo Geschäftsklimaindex gibt auf hohem Niveau leicht nach – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im Dezember 2015«, Pressemitteilung, 17. Dezember, verfügbar unter: www.cesifo-group.de.

Statistisches Bundesamt (2015a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2015«, Pressemitteilung Nr. 430, 24. November.

Statistisches Bundesamt (2015b), »Mehr als 43 Millionen Erwerbstätige im 3. Quartal 2015«, Pressemitteilung Nr. 421, 17. November.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T.O. Berg, Chr. Breuer, J. Garnitz, Chr. Grimme, A. Hristov, N. Hristov, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, K. Wohlrabe und A. Wolf (2015), »ifo Konjunkturprognose 2015–2017: Verhaltener Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst* 68(24), 23–66.

Nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden für das Jahr 2015 bis einschließlich November im Erstregistrierungssystem EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) fast eine Million Asylsuchende erfasst. Wie viele Personen letztendlich in Deutschland bleiben können, hängt von den gesetzlichen Regelungen zum Asylrecht ab. Zurzeit liegt die Gesamtschutzquote bei den bearbeiteten Asylanträgen für das Jahr 2015 bei 45,8%. Das bedeutet, dass in etwa die Hälfte der Personen, über deren Asylantrag 2015 entschieden wurde, auch in Deutschland bleiben kann. Es ist deshalb wichtig, die ankommenden Menschen schnell in die Gesellschaft zu integrieren. Integration erfolgt über die Schule, die Arbeit und über spezielle Sprach- bzw. Integrationskurse. Gerade die Integration der Kinder und Jugendlichen über das Schulsystem sowie die Integration der Erwachsenen in den Arbeitsmarkt sind hierbei zentrale Aspekte. Jedoch zeigen sich hier in den institutionellen Regelungen noch Hürden, die eine schnelle Integration verzögern.¹

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, mit denen Menschen konfrontiert sind, die nach Deutschland kommen, um Asyl zu finden, werden zurzeit intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert und sind dieses Jahr schon mehrfach an die jeweils aktuellen Herausforderungen angepasst worden. In diesem Beitrag wird ein Überblick über die Regelungen zum Asyl und über die Wege der Integration anhand zweier Fragen gegeben: »Wer hat in Deutschland Anspruch auf Asyl?«, und »Wie werden die Flüchtlinge in die Gesellschaft integriert?«. Bezüglich der ersten Frage werden drei verschiedene Aspekte betrachtet: die rechtlichen Grundlagen des Asyls und der Asylantragsstellung, die möglichen Entscheidungen im Asylverfahren und die aufenthaltsrechtliche Situation nach Abschluss des Asylverfahrens. Im Anschluss daran werden zur Untersuchung der zweiten Frage die Maßnahmen dargestellt, die eine Integration in die Gesellschaft beschleunigen können. Dazu zählen insbesondere die Schulpflicht bzw. das Schulrecht, die Teilnahme an Integrationskursen und die Integration in den Arbeitsmarkt.

Zum Verständnis der rechtlichen Situation müssen die Begriffe Asylsuchende, Asylbewerber, Asylberechtigte und Flüchtlinge, die im alltäglichen Sprachgebrauch oft synonym verwendet werden, voneinander abgegrenzt werden. Nach den Definitionen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR 2015) sowie der deutschen Gesetzgebung sind *Asylsuchende* Personen, die Asyl suchen, aber noch keinen Asylantrag gestellt haben; ein *Asylbewerber* hingegen ist eine Person, die einen Asylantrag gestellt hat und deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist; bei einem *Flüchtling* wurde seine Flüchtlingseigenschaft im

Asylverfahren bereits anerkannt, und ein *Asylberechtigter* ist, wem im Asylverfahren bescheinigt wird, schutzbedürftig im Sinne des Grundgesetzes zu sein.

Die institutionellen Grundlagen von Asyl und Aufenthalt

Die Phase der Antragsstellung

Die für die Gewährung von Asyl relevante Gesetzgebung in Deutschland sind Art. 16a GG und die §§ 3 und 4 des Asylgesetzes (AsylG).² Um in Deutschland Asyl beantragen zu können, muss sich der Asylsuchende in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Der Asylantrag muss bei einer der Außenstellen des BAMF gestellt werden (§ 14 AsylG). Es ist nicht möglich, einen Antrag auf Asyl im Ausland oder in einer deutschen Auslandsvertretung zu stellen.

Nachdem ein Asylantrag gestellt wurde, erhält ein Asylbewerber für die Dauer des Verfahrens eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylG). Die *Aufenthaltsgestattung* ist kein formeller Aufenthaltstitel, sondern dient lediglich als Bescheinigung, dass man sich für die Dauer seines Asylverfahrens in Deutschland aufhalten darf. Seit Oktober 2015 gilt eine vorübergehende Aufenthaltsgestattung auch bereits dann als erteilt, wenn eine Person bei der Polizei oder in der Erstaufnahmeeinrichtung um Asyl ersucht, also die Absicht kundtut, einen Asylantrag zu stellen (Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender; § 63a AsylG). Dies ist notwendig geworden, um rechtsfreie Räume zu schließen, da Asylsuchende aufgrund ihrer hohen Anzahl zunehmend länger auf einen Termin bei der zuständigen Außenstelle des BAMF warten müssen, um formell einen Asylantrag stellen zu können.

Für Asylbewerber gilt in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland und während der Zeit, in der sie verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, die sogenannte Residenzpflicht. Diese untersagt dem Asylbewerber, den Bezirk der für ihn zuständigen Ausländerbehörde ohne vorherige Erlaubnis durch das Amt zu verlassen (§§ 56 und 58 AsylG).

Die möglichen Entscheidungen im Asylverfahren

Jedes Asylgesuch wird als Einzelfall überprüft, jeder Asylbewerber muss in einem Asylverfahren mit einer mündli-

¹ Der vorliegende Artikel legt den Schwerpunkt auf die institutionellen Regelungen zum Thema Asyl und Integration von Flüchtlingen. Für aktuelle Zahlen zum Thema Migration und Flüchtlinge vgl. Poutvaara und Wech (2015).

² Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist; vorher Asylverfahrensgesetz (AsylVfG).

In den Gesetzestexten sind Inhalte aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention umgesetzt. Zudem setzen die Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) und die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) europäische Mindeststandards, die eingehalten werden müssen.

chen Anhörung seine individuelle Bedrohungs- oder Verfolgungslage nachweisen.³ Das Asylgesetz regelt im Detail (§§ 24 und 25) den Ablauf eines Asylverfahrens. Die Entscheidungsmöglichkeiten über ein Asylgesuch lassen sich in vier verschiedene Fälle unterteilen:

- der Antrag auf Asyl wird bewilligt,
- der Antrag auf Asyl wird abgelehnt, aber es werden Gründe für ein Abschiebeverbot festgestellt,
- der Antrag wird abgelehnt,
- das Verfahren wird eingestellt, weil ein anderer EU-Mitgliedstaat für das Verfahren zuständig ist (sogenannte

³ Von November 2014 bis Ende 2015 gab es für Syrer und Iraker jesidischen oder christlichen Glaubens ein beschleunigtes Verfahren. In diesem wurde auf eine individuelle mündliche Anhörung verzichtet und der Asylantrag auf Grundlage eines schriftlichen Fragebogens entschieden. Die Asylbewerber konnten in diesem Verfahren jedoch keinen Schutz als Asylberechtigte im Sinne des Art. 16a GG erlangen. Zum 1. Januar 2016 wurde dieses Verfahren abgeschafft und es findet nun wieder eine ausführliche Einzelfallprüfung mit persönlicher Anhörung statt.

Dublin-Regelung) oder weil der Antragssteller seinen Antrag zurückzieht.

In Tabelle 1 sind die Schutznormen dargestellt, unter denen ein Asylbewerber aufgrund der Asylbewilligung oder eines Abschiebeverbots in Deutschland bleiben kann, soweit dies auf Bundesebene entschieden werden kann.

Zwei zentrale Aspekte unterscheiden einen Asylberechtigten von einem Flüchtling: Um als Asylberechtigter anerkannt zu werden, muss eine Verfolgungs- oder Bedrohungssituation, die von staatlichen Akteuren ausgeht, nachgewiesen werden. Die Anerkennung als Flüchtling erfolgt hingegen, wenn eine individuelle Verfolgung oder Bedrohung nachgewiesen werden kann, unabhängig davon, durch wen sie erfolgt. Zudem kann als Asylberechtigter nicht anerkannt werden, wer durch einen »sicheren Drittstaat« nach Deutschland einreist. Asylsuchende kommen

Tab. 1
Im Rahmen eines Asylverfahrens zu prüfende Schutznormen

<p>Flüchtling ist nach § 3 Abs. 1 AsylG, wer sich außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit oder als Staatenloser außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthalts befindet</p> <ul style="list-style-type: none"> – aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Nationalität, politischen Überzeugung, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe – »durch wen auch immer« (ein zentraler Unterschied zur Anerkennung als Asylberechtigter, bei dem die Verfolgung durch den Staat vorausgesetzt wird) – und den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will, – wenn keine Ausschlussgründe vorliegen.
<p>Asylberechtigter und demnach ein »politisch Verfolgter« im Sinne des Art. 16 a Abs. 1 GG ist, wer im Falle der Rückkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> – in das Land seiner Staatsangehörigkeit oder als Staatenloser in das Land seines gewöhnlichen Aufenthalts – einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt sein wird, die wegen seiner Rasse, Nationalität, politischen Überzeugung, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe erfolgt, – und der Eingriff vom Staat ausgeht, – ohne eine Fluchtalternative innerhalb des Heimatlandes oder anderweitigen Schutz vor Verfolgung zu haben. <p>Als Asylberechtigter wird nicht anerkannt, wer über einen »sicheren Drittstaat« in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist. Als »sichere Drittstaaten« gelten alle Staaten, in denen die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist (Art. 16a Abs. 2 GG). Dies sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und (nach gesetzlicher Regelung) Norwegen und die Schweiz. Es wird davon ausgegangen, dass der Asylsuchende bereits im »sicheren Drittstaat« einen Asylantrag hätte stellen müssen.</p>
<p>Subsidiär Schutzberechtigter ist nach § 4 Abs. 1 AsylG, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> – im Herkunftsland – ein ernsthafter Schaden – »durch wen auch immer« droht – und er den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der Bedrohung nicht in Anspruch nehmen will, – wenn keine Ausschlussgründe vorliegen. <p>Ernsthafter Schaden =</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, – Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder – eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.
<p>Abschiebungsverbote: Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Abschiebung eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) darstellt (§ 60 Abs. 5 AufenthG) <p>oder</p> <ul style="list-style-type: none"> – durch die Abschiebung in einen Staat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (§ 60 Abs. 7 AufenthG).

Quelle: Basierend auf Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2014a, 20 f.).

dann aus einem sicheren Staat, in dem ihnen keine Verfolgung durch staatliche Akteure droht. Jedoch können Asylsuchende als Flüchtling anerkannt werden, auch wenn sie über einen sicheren Drittstaat eingereist sind. Ausschlussgründe für alle Schutznormen sind z.B., wenn der Asylbewerber Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder sonstige schwere Straftaten begangen hat. Für den weiteren Aufenthalt ist die Unterscheidung in Flüchtlinge und Asylberechtigte jedoch unerheblich, da die Rechtsfolgen gleich sind.

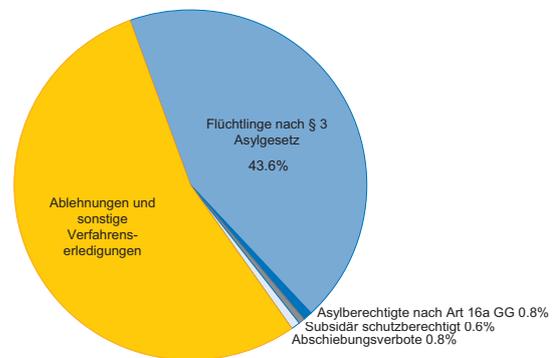
Zusätzlich gibt es weitere Möglichkeiten, als Flüchtling anerkannt zu werden, die jedoch auf Ebene der Bundesländer durch Ausländerbehörden und Härtefallkommissionen entschieden werden (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF 2014a, 19). Darüber hinaus gibt es Personen, die trotz eines abschlägigen Asylentscheids nicht abgeschoben werden dürfen, allgemein wird hier davon gesprochen, dass diese Menschen »geduldet« werden.

Das Konzept der Einreise über einen »sicheren Drittstaat« und die damit verbundene sogenannte Dublin-Verordnung III (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013) sind stark umstritten, da sie in vielen Fällen nicht durchgesetzt werden bzw. durchgesetzt werden können. Einer der zentralen Punkte der Regelungen ist, dass derjenige sichere Staat für ein Asylverfahren zuständig ist, den der Asylsuchende als erstes betreten hat. Seit dem 21. August ist die Dublin-Prozedur in Deutschland für syrische Staatsangehörige aufgehoben (BAMF 2015: Az. 411 – 93605/Syrien/2015 Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublin-Verfahrens für syrische Staatsangehörige). Bereits seit 2011 werden aus Deutschland keine Asylbewerber mehr nach Griechenland zurückgeschickt. Deutschland übt dabei das sogenannte Selbsteintrittsrecht (Art. 17 der Dublin-III-Verordnung) aus, das vorsieht, dass ein Staat aus humanitären Gründen von den Zuständigkeitsregelungen abweichen und sich selbst für einen Flüchtling als zuständig erklären kann. In verschiedenen Gerichtsurteilen⁴ wurden zudem Rückführungen nach Ungarn untersagt.

Im Jahr 2015 (Januar bis November) wurden 0,8% der Asylantragssteller als asylberechtigt im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt, 43,6% der Antragssteller als Flüchtlinge, 0,6% erhielten subsidiären Schutz, und für 0,8% wurden Abschiebungsverbote festgestellt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF 2015a, 6). Insgesamt wurde somit bei 45,8% der Asylbewerber eine Schutzbedürftigkeit konstatiert (Gesamtschutzquote), die ihnen einen weiteren Aufenthalt in Deutschland ermöglicht (vgl. Abb. 1).

⁴ So z.B. Verwaltungsgericht Stuttgart Az.: A 11 K 1039/12.

Abb. 1
Zusammensetzung der Gesamtschutzquote, Januar bis November 2015



Quelle: BAMF (2015a).

Aufenthaltsrechtliche Situation nach Abschluss des Asylverfahrens

Nach Abschluss des Asylverfahrens gelten für die verschiedenen Gruppen unterschiedliche Regelungen. Bei einer Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling wird der Person eine *Aufenthaltserlaubnis*⁵ von drei Jahren erteilt. Personen, die nur subsidiären Schutz genießen, erhalten zunächst eine einjährige Aufenthaltserlaubnis, die ggf. um zwei Jahre verlängert werden kann (§§ 25 und 26 AufenthG). Spätestens nach drei Jahren überprüft das BAMF die Entscheidung des Asylverfahrens dahingehend, ob sich die Bedingungen, unter denen Asyl gewährt wurde, grundlegend geändert haben. Sollte dies der Fall sein, wird der Schutzstatus durch das BAMF widerrufen, und es liegt im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde, den weiteren Aufenthaltsstatus zu überprüfen. Wenn der Asylstatus nicht widerrufen wird – was für 95% der Fälle gilt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF 2015b) – erhält der Asylberechtigte/der Flüchtling eine *Niederlassungserlaubnis* und das Recht, dauerhaft in Deutschland zu bleiben (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Spätestens nach acht, frühestens aber nach sechs Jahren rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland besteht die Möglichkeit, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erlangen, wenn u.a. der eigene Lebensunterhalt finanziert werden kann (§ 10 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)).

In den Fällen, in denen ein negativer Asylbescheid ergeht und alle Rechtsmittel dagegen ausgeschöpft sind, hat der Asylbewerber in der Regel einen Monat Zeit, Deutschland zu verlassen (§ 38 Abs. 1 AsylG), und wird bei Nicht-Ausreise abgeschoben. Liegen jedoch gewichtige Hindernisse für eine Abschiebung vor (z.B. Krankheit, Passlosigkeit oder keine Verkehrswege in das Herkunftsland), kann ein abgelehnter Asylbewerber in Deutschland »geduldet« werden. Diese Duldung hat nur so lange Gültigkeit, bis die Hin-

⁵ Die Aufenthaltserlaubnis ist ein Aufenthaltstitel, der befristet zu den im Aufenthaltsgesetz genannten Zwecken erteilt wird.

dernisse für die Abschiebung ausgeräumt sind (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Personen, denen Asyl gewährt wird, dürfen ihre nächsten Angehörigen (Ehegatten, Kinder) nachholen, da für sie eine ähnliche Gefährdungslage angenommen werden kann wie für den Asylberechtigten selbst (§ 26 AsylG). Für Personen, die jedoch nur geduldet werden, gilt diese Regelung nicht. Zudem gehen die jüngsten Überlegungen der Bundesregierung dahin, bei Asylbewerbern, denen nur subsidiärer Schutz (vgl. Tab. 1) gewährt wird, dieses Recht für die ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts auszusetzen (vgl. Bundesregierung 2015).

Da die aufenthaltsrechtlichen Folgen für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge identisch sind und die große Mehrheit der ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse aufgrund der Flüchtlingseigenschaft erfolgt, wird im Folgenden von Flüchtlingen gesprochen als Synonym für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte.

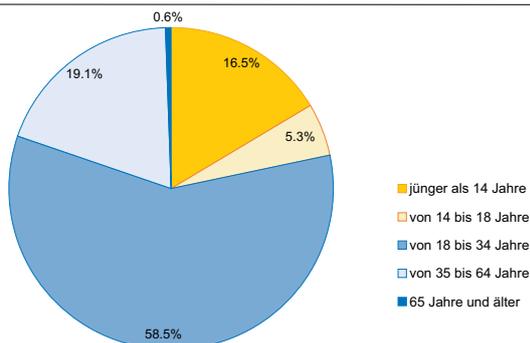
Die institutionellen Regelungen zur Integration von Flüchtlingen in Deutschland

Integration erfolgt über unterschiedliche Wege, insbesondere über die Schule, mit Hilfe von Sprach- und sogenannten Integrationskursen und über die Einbindung in den Arbeitsmarkt. Dementsprechend lässt sich das Thema Integration von Flüchtlingen in Deutschland in die Kategorien Schulbildung für schulpflichtige Kinder und Jugendliche, Sprach- und Integrationskurse für Erwachsene und Arbeitsmarktintegration einteilen.⁶ Betrachtet man die Altersstruktur der Asylbewerber, die eine gute Bleibeperspektive haben⁷, zeigt sich, dass fast 22% unter 18 Jahre sind und somit unter die Schulpflicht fallen (vgl. Abb. 2). 78% der

⁶ Die Hochschulausbildung wird hier ausgeklammert. Des Weiteren werden in diesem Artikel nur die Maßnahmen des Bundes betrachtet. Das Angebot von Sprachkursen findet zusätzlich in großem Umfang auch durch die Kommunen und durch ehrenamtliches Engagement statt.

⁷ Eine gute Bleibeperspektive haben nach aktuellem Stand Asylbewerber aus den Herkunftsländern Eritrea, Irak, Iran und Syrien (vgl. hierzu z.B. Bundesagentur für Arbeit 2015).

Abb. 2
Altersstruktur der Asylbewerber 2015⁹⁾



⁹⁾ Betrachtet werden Daten zu registrierten Asylbewerbern aus den Herkunftsländern Eritrea, Irak, Iran und Syrien für die Monate Januar bis Oktober.

Quelle: Eurostat (2015).

Asylbewerber sind im Alter von 18–64 Jahren, für sie sind eine Sprachkursteilnahme und die rasche Arbeitsmarktintegration relevant.

Schulpflicht für Kinder

Die Schulpflicht ist in Deutschland in den Schulgesetzen und Landesverfassungen der Bundesländer geregelt. Für neuzugewanderte Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter gilt somit das jeweilige Landesgesetz, es gibt kein einheitliches Bundesrecht. Dementsprechend uneinheitlich sind die Regelungen bezüglich Definition und Ausgestaltung der Schulpflicht. Uneingeschränkte Schulpflicht für alle Kinder unabhängig z.B. von Aufenthaltsstatus und Dauer des Aufenthalts besteht in Berlin und im Saarland, andere Bundesländer definieren eine Wartephase von drei oder sechs Monaten, bevor die Kinder zur Schule müssen. In Bremen und Hamburg gilt die Schulpflicht für alle Kinder und Jugendliche, die ihre Wohnung in Bremen bzw. Hamburg haben. Da auch Gemeinschaftsunterkünfte dazu gerechnet werden, gilt hier die Schulpflicht bereits für Asylsuchende direkt bei Bezug einer Gemeinschaftsunterkunft. In anderen Bundesländern gilt die Schulpflicht erst bei Zuweisung zu einer Gemeinde bzw. Gebietskörperschaft (vgl. hierzu Tab. 2 sowie Massumi und von Dewitz 2015). Kritisch zu sehen sind bei diesen eingeschränkten Regelungen die dadurch entstehenden Wartephasen und Verzögerungen, in denen die Kinder und Jugendlichen vom Schulbesuch ausgeschlossen werden. Auch die in einigen Bundesländern eingeräumten Schulbesuchsrechte schließen diese Lücke nicht.

Integrationskurse

Bis Oktober 2015 besaßen Asylbewerber und geduldete Personen laut Gesetz keinerlei Anspruch auf Integrationsmaßnahmen in Form von Sprach- und Integrationskursen durch den Bund. Erst als Flüchtling mit einer Aufenthaltserlaubnis von mehr als einem Jahr waren sie dazu berechtigt, an den in Deutschland auf Grundlage des Zuwanderungsgesetzes verfügbaren staatlichen Integrationsangeboten teilzunehmen, die aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs bestehen. Durch das am 24. Oktober 2015 in Kraft getretene Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz erhalten bereits Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und Personen mit einem Duldungsstatus aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder aufgrund eines erheblichen öffentlichen Interesses einen Zugang zu den Integrationskursen vor dem Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis. Asylbewerber, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, dürfen demnach bei verfügbaren Plätzen an den Kursen teilnehmen. Generell besteht laut Aufenthaltsgesetz (§ 44 AufenthG) eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs für Ausländer mit Aufenthaltstiteln, die zu Er-

Tab. 2
Regelungen der Schulpflicht und des Schulrechts für schulpflichtige Asylbewerber in Deutschland nach Bundesländern

	Schulpflicht	Schulbesuchsrecht
Baden-Württemberg	Ab sechs Monaten nach dem Zuzug	Nicht geregelt
Bayern	Ab drei Monaten nach dem Zuzug	Nicht geregelt
Berlin	Gilt uneingeschränkt	Entfällt wegen uneingeschränkter Schulpflicht
Brandenburg	Ab Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. bis sechs Wochen nach Erteilung einer Aufenthaltsgestattung	Während des Ruhens der Schulpflicht in der Erstaufnahmeeinrichtung
Bremen	Schulpflicht gilt für alle, die ihre Wohnung in Bremen haben (auch Zimmer in Gemeinschaftsunterkünften) ^{a)}	Entfällt wegen Schulpflichtregelung
Hamburg	Schulpflicht gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus für alle in Hamburg lebenden Kinder	Entfällt wegen Schulpflichtregelung
Hessen	Ab Zuweisung zu einer Gebietskörperschaft	Schülerinnen und Schüler, die nicht schulpflichtig sind, aber ihren tatsächlichen Aufenthalt in Hessen haben
Mecklenburg-Vorpommern	Ab Zuweisung zu einer Gebietskörperschaft	Vor der Zuweisung zu einer Gebietskörperschaft
Niedersachsen	Ab Wegfall der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (= Beginn des gewöhnlichen Aufenthalts)	Nicht geregelt
Nordrhein-Westfalen	Ab Zuweisung zu einer Gemeinde	Nicht geregelt
Rheinland-Pfalz	Ab Zuweisung zu einer Gemeinde	Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, die in Erstaufnahmeeinrichtungen leben
Saarland	Gilt uneingeschränkt	Entfällt wegen uneingeschränkter Schulpflicht
Sachsen	Für Schüler mit Migrationshintergrund unabhängig vom Aufenthaltsstatus	Wenn sie oder ihre Eltern bei einer sächsischen Gebietskörperschaft um Asyl nachgesucht haben
Sachsen-Anhalt	Ab Zuweisung zu einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt	Nicht geregelt
Schleswig-Holstein	Schulpflicht gilt für alle, die ihre Wohnung in Schleswig-Holstein haben (auch Zimmer in Gemeinschaftsunterkünften)	Entfällt wegen Schulpflichtregelung
Thüringen	Ab drei Monaten nach dem Zuzug	Nicht geregelt

Die Begrifflichkeiten und Definition der Schulpflicht sind den jeweiligen Landesgesetzen entnommen. – ^{a)} Nach § 15 Satz 1 des Bremer Meldegesetzes ist eine Wohnung im Sinne dieses Gesetzes jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird.

Quelle: Basierend auf Massumi und von Dewitz (2015) sowie Weiser (2013).

werbszwecken, zum Zwecke des Familiennachzuges und aus humanitären Gründen nach Deutschland gekommen sind. Unter die Kategorie humanitäre Gründe fallen anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge, Personen unter subsi-

diärem Schutz sowie Personen, für die ein Abschiebungsverbot festgelegt wurde. Tabelle 3 zeigt eine Übersicht der berechtigten Gruppen zur Teilnahme an den staatlichen Integrationskursen.

Tab. 3
Berechtigte Gruppen zur Teilnahme an staatlichen Integrationskursen

Gruppe	Beschreibung
Ausländer mit Aufenthaltstiteln ab 2005	Gesetzlicher Anspruch auf Teilnahme bei Personen mit Aufenthaltserlaubnis, die nach Deutschland kommen als Arbeitnehmer, zu Zwecken des Familiennachzuges, aus humanitären Gründen (z.B. anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge) und die langfristig Aufenthaltsberechtigte sind. Ausländerbehörde kann Teilnahmeverpflichtung feststellen.
Ausländer mit Aufenthaltstiteln vor 2005	Zulassung nur bei freien Kapazitäten möglich, u.U. verpflichtend für Bezieher von Arbeitslosengeld II oder bei in besonderer Weise integrationsbedürftigen Personen.
Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung	Zulassung bei guter Bleibeperspektive und freien Kapazitäten (nach Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015).
Spätaussiedler	Gesetzlicher Anspruch auf Teilnahme bei Aufnahme als Spätaussiedler ab dem Jahr 2005.
EU-Bürger/Deutsche Staatsangehörige	Kein gesetzlicher Anspruch auf eine Teilnahme, Zulassung möglich bei unzureichenden Deutschkenntnissen und Integrationsbedürftigkeit sowie freien Kursplätzen.

Quelle: Basierend auf Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015c).

Tab. 4**Herkunftsländer der Kursteilnehmer der staatlichen Integrationskurse, 2014 und 1. Halbjahr 2014/2015**

Herkunftsländer	1. HJ 2015		1. HJ 2014		2014 Gesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Top 10, 1. HJ. 2015						
Syrien	14 929	17	5 252	7	12 883	9
Polen	8 459	9	7 962	11	15 372	11
Rumänien	7 644	9	5 536	8	11 674	8
Bulgarien	6 292	7	4 222	6	8 859	6
Italien	4 296	5	3 597	5	6 842	5
Türkei	3 888	4	4 507	6	8 067	6
Griechenland	2 771	3	3 014	4	5 386	4
Spanien	2 449	3	2 638	4	4 773	3
Ungarn	2 001	2	1 852	3	3 559	2
Deutschland	1 820	2	2 157	3	3 970	3
EU gesamt (inkl.DE)	41 218	46	35 671	50	69 590	49
Nicht-EU gesamt	48 626	54	36 326	50	72 849	51
Gesamt »Anzahl Kursteilnehmer«	89 844	100	71 997	100	142 439	100
+ Kurswiederholer	10 813		9 483		18 565	
Gesamt	100 657		81 480		161 004	

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015d; 2014b); Berechnungen des ifo Instituts.

Ein Anspruch auf eine Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die in Deutschland eine Schulausbildung absolvieren. Des Weiteren können auch EU-Bürger und Spätaussiedler sowie Deutsche mit geringen Deutschkenntnissen diese Kurse besuchen. Nach Daten des BAMF haben im Jahr 2014 161 000 Personen die staatlichen Integrationskurse besucht (vgl. Tab. 4), im ersten Halbjahr 2015 waren es gut 100 000 Personen. Im gleichen Zeitraum 2014 waren es noch ca. 81 000, das ist eine Steigerung um etwa 24% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. 46% der Teilnehmer im ersten Halbjahr 2015 sind EU-Bürger (inkl. Deutsche), bei den Nicht-EU-Bürgern handelt es sich zum einen um Zuwanderer mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (nach §§18 und 19a (Blaue Karte) AufenthG) sowie um anerkannte Flüchtlinge. Unter den Top-10-Herkunftsländern erscheinen als Flüchtlingsgruppe bisher nur syrische Personen in der Statistik des BAMF, im ersten Halbjahr 2015 machte diese Personengruppe 17% aller Kursteilnehmer aus.

Durch die teilweise Öffnung der Kurse für Asylbewerber ist in Zukunft mit einem starken Anstieg der Nachfrage nach diesen Kursen rechnen. Um eine Bedarfsschätzung durchzuführen, kann man sich an den Zahlen der bisher in Deutschland registrierten Asylsuchenden orientieren und diese für das gesamte Jahr 2015 hochrechnen (vgl. Tab. 5). Wendet man auf diese Zahl die aktuelle Gesamtschutzquote an (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF 2015a) und betrachtet nur die Personen ab 18 Jahren, dürften etwa 33% der registrierten Asylsuchenden berechtigt sein, an Integrationskursen teilzunehmen.

Auch wenn die EASY-Zahlen des BAMF Fehl- und Doppelerfassungen enthalten können, zeichnet sich ein großer Bedarf an Integrationskursen ab, der die Zahl der bisher angebotenen Plätze um ein Vielfaches übersteigt. Zur Umsetzung der neuen Gesetzeslage ist es daher notwendig, das Angebot an Integrationskursen schnellstmöglich auszuweiten.

Arbeitsmarktintegration

Asylsuchende, die sich noch nicht in einem Asylverfahren befinden, dürfen keine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Erst mit Beginn des Asylverfahrens und dem damit verbundenen Erhalt einer Aufenthaltsgestattung besteht unter bestimmten Bedingungen ein Zugang zum Arbeitsmarkt. Dasselbe gilt auch für Personen mit einem Duldungsstatus (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF 2015e). Für die Dauer der bis zu sechsmonatigen Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf keine Er-

Tab. 5**Berechnung des Bedarfs an Integrationskursen aus Zugängen an Asylsuchenden, 2015**

Registrierte Asylsuchende, Jan.–Nov. 2015	964 574
Registrierte Asylsuchende Okt. 2015	181 166
Registrierte Asylsuchende Nov. 2015	206 101
Hochrechnung registrierte Asylsuchende 2015 gesamt ^{a)}	1 158 208
Gesamtschutzquote bei Asylanträgen 2015 (in %)	45,8
Anteil Erwachsene (ab 18 Jahren, alle Asylbewerber, in %)	71,4
Anteil Integrationskursberechtigte (in %)	32,7
Bedarf an Integrationskursen aus registrierten Asylsuchenden 2015	378 761

^{a)} Anhand des Durchschnitts der Monate Oktober und November. Das BAMF weist jedoch darauf hin, dass bei den EASY-Zahlen Fehl- und Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen sind.

Quelle: Basierend auf EASY-Datenbank, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015a); Eurostat (2015); Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 6
Arbeitsmarktzugang abhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status

Personenkreis		Arbeitsmarktzugang
<i>Asylsuchende (vor Stellung des Asylantrags)</i>		<i>Kein Arbeitsmarktzugang</i>
Personen mit Aufenthaltsgestattung (Asylbewerber) und geduldete Personen	Null bis drei Monate nach Asylantragsstellung und für die Dauer der Pflicht des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung	Kein Arbeitsmarktzugang/Es darf keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden, nur sog. Arbeitsgelegenheiten nach § 5 Asylbewerberleistungsgesetz
	Vier bis 15 Monate nach Asylantragsstellung	Eingeschränkter Arbeitsmarktzugang mit Vorrangprüfung
	16 Monate bis vier Jahre nach Asylantragsstellung	Eingeschränkter Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung
	Nach vier Jahren	Uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang
Personen mit Aufenthaltserlaubnis (Asylberechtigte/anerkannte Flüchtlinge)		Uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015e); BMAS (2015), Beschäftigungsverordnung, Asylgesetz und Aufenthaltsgesetz.

werbstätigkeit ausgeübt werden (§ 61 AsylG). Nach § 5 Asylbewerberleistungsgesetz besteht jedoch die Möglichkeit zur Beschäftigung von Asylbewerbern für »Arbeitsgelegenheiten zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Asylbewerberleistungseinrichtung« sowie »Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, kommunalen und gemeinnützigen Trägern« zu einem Stundenlohn von 1,05 Euro je Stunde. Diese Form der Tätigkeit ist mit den sogenannten Ein-Euro-Jobs zu vergleichen und fällt somit nicht unter die Mindestlohnregelung. Eine davon abweichende Tätigkeit (Erwerbstätigkeit) darf erst drei Monate nach Stellung eines Asylantrages ausgeübt werden, jedoch nur wenn kein Deutscher, EU-Bürger oder entsprechend rechtlich gleichgestellter Ausländer zur Verfügung steht. Man spricht hierbei von der sogenannten Vorrangprüfung durch das Arbeitsamt (§ 61 AsylG, § 39 AufenthG).⁸ Es handelt sich um eine eingeschränkte Arbeitserlaubnis, da vor Beginn einer Arbeitsaufnahme auch eine Erlaubnis bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden muss. Nach 15 Monaten Aufenthaltsgestattung entfällt die Vorrangprüfung, jedoch bleibt die eingeschränkte Arbeitserlaubnis und somit die Notwendigkeit einer Zustimmung durch das Arbeitsamt bestehen. Eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis besteht für Asylbewerber und Geduldete nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland. Für Personen mit positiven Asylentscheiden und somit einer Aufenthaltserlaubnis besteht auch eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis (§ 31 Beschäftigungsverordnung). Tabelle 6 zeigt die genannten Regelungen in der Übersicht.

Für Zeitarbeitstätigkeiten bzw. für eine Beschäftigung als Leiharbeiter gibt es spezielle Regelungen. Im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde die Sperrfrist zur Ausübung einer Zeitarbeitstätigkeit für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einem Dul-

dungsstatus von vier Jahren auf 15 Monate reduziert. Für Fachkräfte gilt mit dem neuen Gesetz eine Sperrfrist von drei Monaten. Des Weiteren gibt es bestimmte Beschäftigungsarten, für die von Grund auf keine Zustimmung der Arbeitsagentur erforderlich ist. Hierzu zählen eine Berufsausbildung, Praktika zu Weiterbildungszwecken, Freiwilligendienst oder die Arbeitsaufnahme von Hochqualifizierten.

Auch wenn die Regelung zum generellen Arbeitsverbot 2014 gelockert wurde, da dieses von neun Monaten auf die ersten drei Monate nach Stellung des Asylantrages verkürzt wurde, bestehen durch die Vorrangprüfung und durch die eingeschränkte Arbeitserlaubnis erhebliche Hindernisse für Asylbewerber, eine Arbeit aufzunehmen. Auch die uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ist nicht unproblematisch, da eine Aufenthaltserlaubnis vorerst für einen Zeitraum von drei Jahren ausgestellt ist und dann wieder geprüft werden kann. Diese Unsicherheiten und bürokratischen Hürden hindern Arbeitgeber daran, Asylbewerber und Flüchtlinge als Arbeitnehmer einzustellen. Dies bestätigt sich in einer aktuellen Untersuchung von Battisti et al. (2015) zu den Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland. Nach fehlenden Sprachkenntnissen und fehlender Qualifikation geben die Unternehmen die bürokratischen Hürden als wichtigsten Hinderungsgrund zur Einstellung von Flüchtlingen an.

Betrachtet man die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern, die als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, im Vergleich zu anderen Zuwanderern, zeigen sich signifikante Unterschiede. Die Beschäftigungsquote von Zuwanderern, die als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, liegt deutlich unter der von den anderen Zuwanderern. Im Zuzugsjahr liegt die Beschäftigungsquote von Flüchtlingen bei 8%, nach fünf Jahren bei knapp 50%, nach zehn Jahren bei 60%. Erst nach 14 Jahren Aufenthalt in Deutschland liegt die Quote mit ca. 70% auf demselben Niveau wie bei den anderen Zuwanderern (vgl. IAB 2015). Neben der Erwerbsquote unterscheidet sich auch die Ar-

⁸ Die Vorrangprüfung entfällt seit Januar 2015 für Hochschulabsolventen in Engpassberufen, die die Voraussetzungen für den Erhalt einer »Blauen Karte EU« (§ 19a, AufenthG) erfüllen, oder für Fachkräfte, die eine anerkannte Ausbildung für einen Engpassberuf nach der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit haben bzw. an einer Maßnahme für die Berufsanerkennung teilnehmen.

beitslosenquote zwischen den unterschiedlichen Gruppen von Zuwanderern. Battisti und Felbermayr (2015) zeigen für 2013, dass diese bei Migranten aus Regionen, aus denen die Flüchtlinge vorwiegend kommen (Herkunftsregion »Nicht-West«), bei 13,02% liegt. Bei der Gruppe der Zuwanderer aus anderen Ländern der EU, aber auch aus USA, Kanada und Australien (Herkunftsregion »West«), liegt die Arbeitslosenquote für 2013 hingegen bei nur 5,05%.⁹

Zusammenfassung

Asylsuchende, die nach Deutschland kommen, sind mit einer Vielzahl von Regelungen konfrontiert. Je nach Ausgang ihres Asylverfahrens erhalten sie einen Rechts- und Aufenthaltsstatus, der ihre weitere Perspektive in Deutschland bestimmt. Gerade bei denjenigen, denen schon Asyl gewährt wurde oder die eine gute Bleibeperspektive haben, erscheint es notwendig, Regulierungen zu vereinfachen, um eine schnelle Integration zu ermöglichen.

Gut 20% aller Asylbewerber sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Zurzeit gibt es jedoch bei der Regelung der Schulpflicht zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede, und es entstehen Wartephase, in denen kein Schulbesuch erfolgt. Um unabhängig vom zugeteilten Bundesland schnell Zugang zu Schulbildung zu erhalten, erscheint eine Harmonisierung der Gesetzgebung bei der Schulpflicht von Asylbewerbern notwendig. Bei den Integrationskursen ist durch den Anstieg der Anzahl an Asylsuchenden und durch die sinnvolle Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive eine große Nachfrage nach diesen Kursen zu erwarten. Daher müssen dringend zusätzliche Kapazitäten aufgebaut werden, damit alle Flüchtlinge die Chance haben, Deutsch zu lernen. Im Idealfall werden auch zusätzlich noch berufs begleitende Kurse nach Abschluss der Integrationskurse angeboten.

Der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt besteht bisher für Asylbewerber nach vier Jahren Aufenthalt oder nach Erlangen der Aufenthaltserlaubnis. Zuvor besteht nur ein eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt. Aufgrund der hohen Anzahl an unerledigten Asylanträgen müssen die Asylbewerber zunehmend länger auf einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang warten. Die Zahlen zu den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten von Personen, die als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, zeigen jetzt schon eine verzögerte Arbeitsmarktintegration gegenüber anderen Zuwanderern. Asylbewerber mit guter

Bleibeperspektive sollten daher schneller als bisher einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Bürokratische Hürden für Arbeitgeber, wie die Vorrangprüfung, müssen hierfür weiter abgebaut werden.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47.

Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 22–25.

Bundesagentur für Arbeit (2015), »Einstiegsurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive«, verfügbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/Einstiegsurse/index.htm>, aufgerufen am 13. November 2015.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2014a), *Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen*, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf>, aufgerufen am 16. November 2015.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2014b), *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2014*, veröffentlicht am 18. November, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015a), »Asylgeschäftsstatistik für den Monat November 2015«, veröffentlicht am 7. Dezember, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015b), »Widerrufsverfahren«, Stand: 2. September 2015, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Widerruf/widerruf-node.html>, aufgerufen am 16. November 2015.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015c), »Willkommen in Deutschland/Deutsch lernen/Integrationskurse«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>, aufgerufen am 9. November 2015.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015d), *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2015*, veröffentlicht am 11. November, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF (2015e), »Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen«, Stand: Juni 2015, verfügbar unter: www.bamf.de/FAQ-Arbeitsmarktzugang-gefluechtete-Menschen, aufgerufen am 11. November 2015.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (2015), »Arbeitsmarktzugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge«, Stand: 7. Oktober 2015, verfügbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/Neustart-Asylsuchende/arbeitsmarktzugang-asylbewerber-geduldete.html>, aufgerufen am 13. November 2015.

Bundesregierung (2015), »Schnellere Verfahren, einheitlicher Ausweis«, verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/11/2015-11-06-kanzleramt-fluechtlingspolitik.html>, aufgerufen am 9. November 2015.

Eurostat (2015), »Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex«, monthly data (migr_asyappctzm), aufgerufen am 9. Dezember 2015.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB (2015), »Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015«, *Aktuelle Berichte* 14/15.

Massumi, M. und N. von Dewitz (2015), *Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Emp-*

⁹ Die Herkunftsregion »West« umfasst alle EU-Staaten, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz, Israel, USA, Kanada, Neuseeland, Australien, Japan, Taiwan, Korea und Singapur (vgl. Battisti und Felbermayr 2015). »Nicht-West« bezeichnet alle anderen Staaten. Personen, die als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, fallen somit in der Regel unter die Kategorie »Nicht-West«.

fehlungen, Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Zentrum für LehrerInnenbildung, Arbeitsbereich Interkulturelle Bildungsforschung an der Universität zu Köln, Köln.

Poutvaara, P. und D. Wech (2015), »ifo Migrationsmonitor«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 24–31.

UNHCR (2015), »Asylsuchende«, verfügbar unter: <http://www.unhcr.de/mandat/asylsuchende.html>, aufgerufen am 9. November 2015.

Weiser, B. (2013), »Recht auf Bildung für Flüchtlinge Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende. Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung)«, *Beilage zum Asylmagazin* 11.

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016

38

Johanna Garnitz und Klaus Wohlrabe

In Deutschland ist die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahresverlauf 2015 ohne größere Schwankungen moderat gestiegen. In den ersten drei Quartalen expandierte das reale Bruttoinlandsprodukt mit einer Jahresrate von 1,5%. Getragen wurde der moderate Konjunkturaufschwung von der Binnennachfrage und hier zum überwiegenden Teil vom Konsum. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte expandierten in den ersten neun Monaten in nahezu gleichem Tempo wie das reale Bruttoinlandsprodukt, befördert von höheren Realeinkommen sowie der Ausweitung der Beschäftigung. Zuletzt kamen Impulse vom Kaufkraftplus aufgrund der neuerlich sinkenden Rohölpreise und der Flüchtlingsmigration. Der massive Zustrom von Asylsuchenden schlug sich im dritten Quartal außerdem in einem deutlichen Anstieg der Konsumausgaben des Staates nieder. Mehr aufgewendet werden musste etwa für die Bereitstellung von Unterkünften und für soziale Sachleistungen. Im Vergleich zum Konsum verlief die Investitionskontunktur im Jahr 2015 im Großen und Ganzen enttäuschend, der im Winterhalbjahr scheinbar auf Touren gekommene Investitionsmotor kam wieder ins Stottern. Die Investitionen in Ausrüstungen waren, nach starkem Jahresauftakt, im Sommer rückläufig; angesichts der schwachen Auftragseingänge insbesondere auch aus dem außereuropäischen Ausland sahen die Unternehmen für Erweiterungsinvestitionen keinen Anlass. Die Bauinvestitionen rutschten sogar, nach witterungsbedingt gleichfalls gutem Start, bereits im Frühjahr ins Minus. Schließlich wurde auch vom Außenhandel die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gebremst: Abgesehen von einem temporären Plus im zweiten Quartal war der Beitrag des Außenhandels zur Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2015 negativ, dies gilt vor allem für das dritte Quartal 2015. So haben die Exporte nicht zuletzt aufgrund der Schwäche wichtiger Schwellenländer nahezu stagniert, während die Importe von Waren und Energie im Gefolge der lebhaften Konsumkonjunktur und niedrigerer Rohölpreise recht dynamisch gestiegen sind.

Vor diesem Hintergrund befragte das ifo Institut 450 Manager, welches Konjunkturszenario sie 2016 erwarten und wie ihre Investitions- und Beschäftigungspläne für das neue Jahr aussehen. Die Umfrage deckte im Rahmen der ifo Managerbefragung die Wirtschaftsbereiche Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen ab. Des Weiteren wurden die Unternehmen befragt, wie sie die wirtschaftlichen Folgen der Immigration für die Bundesrepublik beurteilen und welche Hürden sie bei der Einstellung von Asylbewerbern sehen. Die Umfrage wurde im Auftrag der *WirtschaftsWoche* im Dezember 2015 durchgeführt. Der vorliegende Artikel stellt einige ausgewählte Ergebnisse vor.¹

¹ Detaillierte Ergebnisse, u.a. aufgeschlüsselt nach Wirtschaftszweigen und Größenklassen, finden sich auch der Website des ifo Instituts unter www.ifo.de/managerbefragung. Die *WirtschaftsWoche* berichtete in der Ausgabe Nr. 1 auf den Seiten 10 bis 16 über die Umfrage.

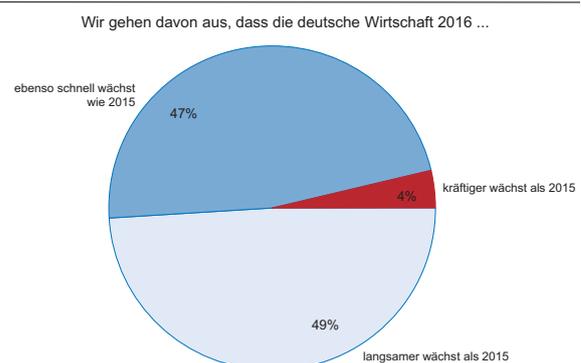
Für 2016 wird ein etwas langsames Wachstum erwartet

Bezüglich der Frage, wie sich die deutsche Wirtschaftsleistung 2016 im Vergleich zu 2015 entwickeln wird (vgl. Abb. 1), sind sich die befragten Manager uneinig: Die relative Mehrheit, 49%, geht davon aus, dass die deutsche Wirtschaft langsamer wächst als 2015. Ein etwas geringerer Prozentsatz, 47%, erwartet ein in etwa gleiches Wachstum wie 2015. Nur 4% sind sehr optimistisch und rechnen mit einer kräftigeren Expansion als 2015. Ein Blick auf die verschiedenen Branchen zeigt, dass die Manager im Bau- und Handelsgewerbe etwas pessimistischer sind als der Durchschnitt. In beiden Branchen erwartet die absolute Mehrheit, dass die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts niedriger sein wird als 2015. Die ifo Konjunkturprognose geht für 2016 von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,9% aus (vgl. Wollmershäuser et al. 2015). Dies würde ein stärkeres Wachstum als in diesem Jahr (1,7%) bedeuten.

Indifferenz bei Investitionsplänen, Personal wird aufgestockt

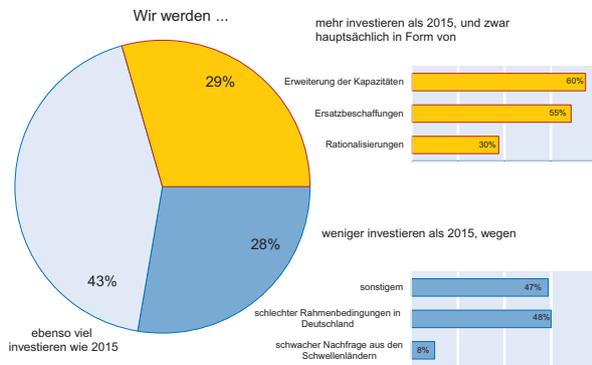
Etwas weniger als die Hälfte der befragten Manager (43%) berichten, dass sie 2016 ungefähr genauso viel investieren wollen wie 2015 (vgl. Abb. 2). Jeweils etwa ein Drittel gab an, mehr bzw. weniger Investitionen als 2015 tätigen zu wollen, d.h., hier halten sich im Durchschnitt die Antworten in etwa die Waage. Bei Betrachtung der einzelnen Wirtschaftsbereiche jedoch lassen sich Unterschiede erkennen: Der Saldo bzgl. der Investitionsplanungen im Dienstleistungs- und Baugewerbe ist positiv, d.h., der Anteil der Manager, die 2016 mehr als 2015 investieren wollen, ist höher als der Anteil, der weniger Investitionen als 2015 plant. Während die Dienstleister hauptsächlich in Kapazitätserweiterungen investieren wollen, möchten Manager des Baugewerbes Ersatzbeschaffungen tätigen. Im Durchschnitt aller Branchen sind Rationalisierungen nur zu 30%

Abb. 1
Erwartungen an das Wirtschaftswachstum im Jahr 2016



Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

Abb. 2
Investitionspläne der Unternehmen für 2016

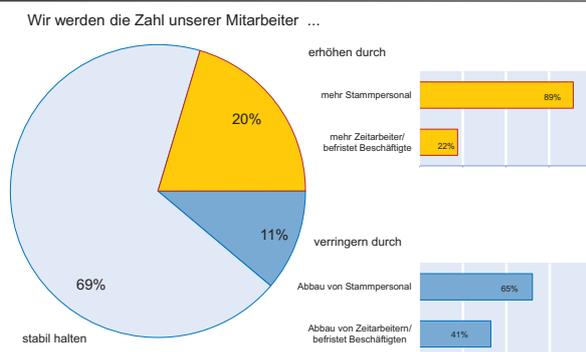


Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

relevant. Als Hauptgründe für geringere Investitionen wurden von den Managern vor allem die schlechten Rahmenbedingungen in Deutschland (z.B. Mindestlohn, Energiekosten, Regulierung) angeführt. Unter sonstigen Gründen gaben viele Manager an, dass hohe Investitionen in den Vorjahren getätigt wurden, so dass der Bedarf im kommenden Jahr niedriger sein wird. Schwächere Nachfrage aus den Schwellenländern ist lediglich für einige wenige Industrie- und Handelsunternehmen ein Grund für die Investitionszurückhaltung.

Bezüglich der Personalplanung für 2015 gab die Mehrheit der befragten Manager (69%) in den vier Wirtschaftszweigen an, den Personalbestand voraussichtlich stabil zu halten (vgl. Abb. 3). Der Anteil der Befragten, die ihren Mitarbeiterstamm erhöhen wollen, ist mit 20% etwas höher als der Anteil, der ihn verringern will (11%). Der Personalabbau soll überwiegend durch Verringerung der Stammbeschäftigten erreicht werden. Der Abbau durch Zeitarbeiter/befristet Beschäftigte kommt erst an zweiter Stelle. Bei der Erhöhung des Personalstocks liegt der Fokus eindeutig auf Stammpersonal, die Zeitarbeiter/befristet Beschäftigten spielen dabei kaum eine Rolle.

Abb. 3
Personalpläne der Unternehmen für 2016



Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

Geopolitische Konflikte bedrohen die Konjunktur

Die Konjunkturrisiken haben sich für die befragten Manager im Vergleich zur Umfrage im Vorjahr kaum verändert. Weiterhin sieht die Mehrheit der befragten Manager (54%) geopolitische Konflikte (Ukraine, Naher Osten) als die derzeit größten Risiken für die Konjunktur an (vgl. Abb. 4). An zweiter und dritter Stelle folgen wie im Vorjahr die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und ein Wiederaufflammen der Eurokrise für weitere wahrscheinliche Bedrohungen der Konjunktur. In der aktuellen Umfrage empfinden die Befragten den zunehmenden Fachkräftemangel diesmal als ein etwas höheres mögliches Risiko (38%) für die Konjunktur als Reformstau und ein schwaches Wachstum in den Euroländern (36%). Weniger als ein Viertel der Befragten sehen überzogene Lohnabschlüsse, steigende Strom- und Energiepreise und Wachstumsschwäche in den Schwellenländern als Gefahr für die Konjunktur. Deflationssorgen teilen nur wenige Manager (7%). Die Ränge der möglichen Konjunkturrisiken waren in allen Wirtschaftsbereichen recht homogen. Mit Ausnahme des Fachkräftemangels: Dieser erhielt im Bau den höchsten Stellenwert als Konjunkturrisiko.

Folgen der Immigration für die deutsche Wirtschaft

Im Jahr 2015 lag die Anzahl der nach Deutschland kommenden Asylsuchenden wahrscheinlich bei mehr als einer Million.² Zu den Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft befragt, fanden nur 13% der befragten Manager, dass die Zuwanderung keine nennenswerten wirtschaftlichen Folgen haben wird (vgl. Abb. 5). Die absolute Mehrheit (56%) dagegen denkt, dass der starke Zustrom an Asylsuchenden zu einer wirtschaftlichen Belastung für die Bundesrepublik wird (z.B. aufgrund fehlender Qualifikation oder mangelnder Sprachkenntnisse der Asylbewerber, die einer er-

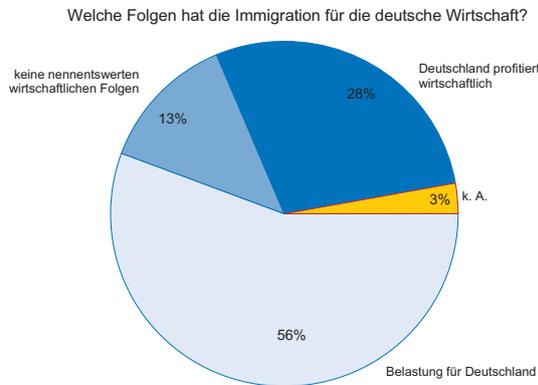
² Für weitere Details vgl. Poutvaara und Wech (2015).

Abb. 4
Risiken für die Konjunktur



Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

Abb. 5
Auswirkungen der Zuwanderung

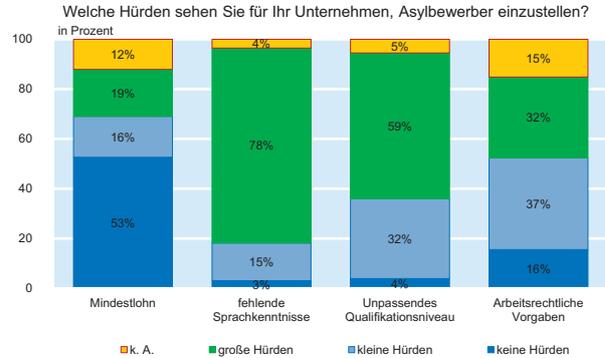


Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

folgreichen Integration in den Arbeitsmarkt entgegenstehen könnten). 29% dagegen denken, dass Deutschland (langfristig) profitiert (z.B. aufgrund stärkerer Nachfrage oder möglicher Lösung des Fachkräftemangels etc.).

Die Integration der Asylbewerber in den Arbeitsmarkt wird vielfach diskutiert. Welche Hürden und wie hoch die befragten Manager diese bei der Einstellung von Migranten beurteilen, zeigt Abbildung 6. Demnach sehen 78% der Manager aus allen Wirtschaftszweigen fehlende Sprachkenntnisse als größte Hürde für die Einstellung von Asylbewerbern. Insbesondere im Bau und im Handel ist der Prozentsatz der Manager, die fehlende Sprachkenntnisse als großes Hindernis sehen, mit 84% bzw. 80% höher als im branchenübergreifenden Durchschnitt. Ein unpassendes Qualifikationsniveau empfinden 59% als große Hürde für die Einstellung von Flüchtlingen. Dies befürchten vor allem die Manager in der Dienstleistungsbranche (63%). Arbeitsrechtliche Vorgaben sehen dagegen die meisten als keine oder kleine Hürde (37% bzw. 16%). Lediglich bei den Managern in Industrie- und Handelsunternehmen überwiegt die Meinung der großen Hürde bei arbeitsrechtlichen Vorgaben. Der Mindestlohn dagegen stellt laut den befragten Managern meist keine Hürde dar (53%). Im Bau allerdings war der Anteil der Manager, die keine Hürde bei der Einstellung von Migranten bezüglich des Mindestlohns sehen, mit 34% wesentlich geringer. Die vorgestellten Ergebnisse decken sich mit denen einer ifo Sonderbefragung im November 2015 zu den Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland (vgl. Battisti et al. 2015). Die jeweilige Relevanz der Hinderungsgründe wurde in etwa genauso bewertet wie in der ifo Managerbefragung. Auch die etwas höhere Betroffenheit des Bausektors bezüglich des Mindestlohns im Vergleich zu den anderen Wirtschaftszweigen spiegelt sich in den Resultaten wider. Zusätzlich zu den fest vorgegebenen vier Hürden, sahen die befragten Manager unter anderem mögliche Einstellungshürden bezüglich der kulturellen Unterschiede (Wertvorstellungen, Mentalität und Religion), speziellen unternehmensspezifischen

Abb. 6
Einstellungshindernisse von Zuwanderern



Quelle: ifo Managerbefragung 2015.

Gründen (besondere sicherheitsrelevante Personalüberprüfungen), der Bürokratie oder einer unklaren rechtlichen Situation (Asylstatus/Bleiberecht).

Zusammenfassung

Die befragten Manager gehen eher von einem etwas langsameren Wachstum im Vergleich zu 2015 aus. Was die Investitionspläne betrifft, halten sich die positiven und die negativen Antworten die Waage. Hinsichtlich des Personals wollen die Unternehmen allerdings aufstocken. Die geopolitischen Unsicherheiten stellen für die meisten Firmen das größte Risiko für die Konjunktur in Deutschland dar. Die Mehrheit der befragten Manager sieht im starken Flüchtlingszustrom eine wirtschaftliche Belastung auf Deutschland zukommen. Gegen eine erfolgreiche Einstellung von Asylbewerbern in ihren Betrieben sprechen vor allen Dingen sprachliche Hürden. Auch ein unpassendes Qualifikationsniveau sehen die befragten Manager als weiteren Hinderungsgrund.

Literatur

Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 2015, 22–25.

Poutvaara, P. und D. Wech (2015), »ifo Migrationsmonitor«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 2015, 24–31.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T. Berg, Chr. Breuer, J. Garnitz, Chr. Grimme, A. Hristov, N. Hristov, W. Meister, M., Reif., F. Schröter, A. Steiner, K. Wohlrabe und A. Wolf (2015), »ifo Konjunkturprognose 2015/2017: Verhaltener Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst* 68(24), 23–66.

Die gute Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich leicht eingetrübt. Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands sank von 109,0 Punkten im November auf 108,7 Punkte im Dezember. Die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage fielen zurück. Der Optimismus mit Blick auf die zukünftigen Geschäfte blieb hingegen unverändert. Die Indexwerte für Klima, Lage und Erwartungen liegen jedoch insgesamt um etwa drei Punkte höher als im Vormonatsmonat. Ein besseres Ergebnis hätte man sich zu Weihnachten kaum wünschen können. Das Geschäftsklima verbesserte sich nur im Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor. Im Groß- und Einzelhandel sowie im Bauhauptgewerbe gab der Indikator hingegen nach.

Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im Dezember von 109,9 auf 110,5 Punkte. Die Beschäftigungsdynamik nimmt weiter zu. Wie in den Vormonaten trägt der Dienstleistungssektor am meisten zu dem Beschäftigungsboom bei. Der Höchststand vom Vormonat konnte nochmals übertroffen werden. Gleiches gilt für die Bauwirtschaft. Aufgrund des milden Wetters werden weiterhin Arbeitskräfte gesucht. Trotz eingetrübter Stimmung im Handel wollen die Groß- und Einzelhändler mehr Personal einstellen. Die positive Entwicklung in der Industrie bleibt jedoch weiterhin schwach ausgeprägt.

Deutsche Firmen erhalten weiterhin fast problemlos Kredite. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft stieg im Dezember nur minimal auf 14,6%, nach 14,5% im Vormonat. Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank wirkt weiter. Im Verarbeitenden Gewerbe gab die Kredithürde leicht nach. Dies war vor allem auf die Entwicklung bei den kleinen Firmen zurückzuführen. Dort sank die Hürde auf einen neuen historischen Tiefststand. Bei den mittleren und großen Firmen stieg sie hingegen. Im Bauhauptgewerbe konnte das Niveau des Rekordtiefs vom November nicht gehalten werden. Die Kredithürde stieg um 1,5 Prozentpunkte auf 18,6%. Im Handel blieb sie hingegen nahezu unverändert.

Die deutsche Industrie geht von steigenden Exporten aus. Die ifo Exporterwartungen sind auf den höchsten Wert seit März gestiegen und liegen nun bei 11,6 Saldenpunkten nach 7,6 im Vormonat. Die stabile Konjunktur in den USA und die enorme Euro-Abwertung, die die QE-Politik der EZB hervorgerufen hat, spielen hierbei die entscheidende Rolle. Der Export als wichtige Stütze der deutschen Konjunktur gewinnt wieder an beeindruckender Dynamik. In nahezu allen Branchen stiegen die Exporterwartungen. Insbesondere die Unternehmen im Maschinenbau gehen

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

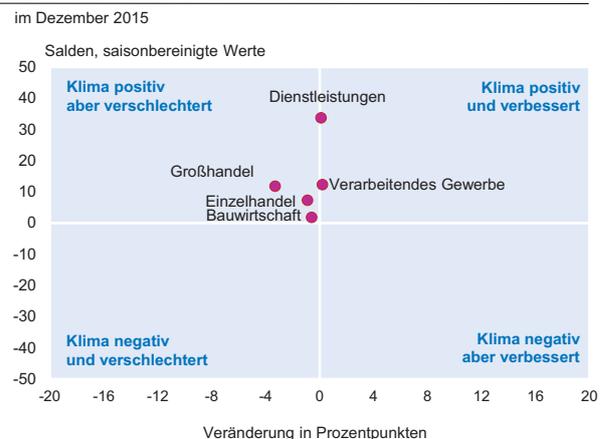
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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



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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

hoffnungsvoll mit Blick auf das Auslandsgeschäft ins neue Jahr. Der entsprechende Indikator zeigt nun den höchsten Wert seit Juli 2007. Auch aus der Metall- und der Pharmaindustrie wurden vermehrt neue Aufträge aus dem Ausland gemeldet.

Das Geschäftsklima im **Verarbeitenden Gewerbe** verharnte nahezu unverändert auf dem hohen Niveau des Vormonats. Dabei wurde die aktuelle Geschäftslage etwas weniger gut bewertet als im November, jedoch blickten die Unternehmen nochmals optimistischer auf die kommenden sechs Monate. Die Firmen verzeichneten mehr Auftragseingänge und stufen ihre Absatzchancen auch auf ausländischen Märkten merklich günstiger ein als zuletzt. Im Zuge dessen wurden auch die Produktionspläne etwas nach oben korrigiert. Auch im Vorleistungsgütergewerbe blieb das Geschäftsklima nahezu unverändert positiv. Die Umfrageteilnehmer schätzten die aktuelle Lage besser ein als zuvor. Die Geschäftsaussichten wurden jedoch, trotz gestiegener Exporterwartungen, leicht nach unten korrigiert. Im Investitionsgüterbereich verbesserte sich das Geschäftsklima leicht, weil die Unternehmen nochmals optimistischer auf die kommenden sechs Monate blickten. Auch vom Ausland wurden stärkere Impulse erwartet. Die Urteile zur derzeitigen Lage waren weiterhin gut. Bei einer deutlich gestiegenen Nachfrage dürfte die Produktion ausgeweitet werden. Im Bereich der Konsumgüterindustrie (ohne Ernährungsgewerbe) stieg der Geschäftsklimaindikator. Die Umfrageteilnehmer schätzten ihre aktuelle Geschäftslage abermals besser ein. Das Auslandsgeschäft nahm wieder mehr Fahrt auf, und die Geschäftsperspektiven wurden günstiger eingeschätzt als im bisherigen Jahresverlauf. Nachdem die Auftragsbestände zuletzt rückläufig waren, stabilisierten sie sich diesen Monat wieder. Das Geschäftsklima im Ernährungsgewerbe schwächte sich weiter ab. Der Geschäftslageindikator sank erneut und lag damit unter dem Vorjahreswert. Nach einem Rückgang im Vormonat wurden die Exportaussichten wieder etwas positiver eingeschätzt. Dennoch rechneten die Unternehmen für das kommenden halbe Jahr mit einer leichten Geschäftsabschwächung.

Zum Jahresende hat sich das Geschäftsklima im **Bauhauptgewerbe** leicht eingetrübt. Nach den Ergebnissen des ifo Konjunkturtests waren die befragten Unternehmen mit ihrer derzeitigen Geschäftssituation zwar etwas zufriedener als zuletzt, dem Geschäftsverlaufs in den kommenden sechs Monaten sahen sie dagegen weniger optimistisch entgegen. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten stieg auf 74,2% und lag damit um 0,4 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert. 27% der Unternehmen meldeten Beeinträchtigungen bei der Bautätigkeit, überwiegend wegen fehlender Aufträge (15%). Arbeitskräftemangel (5%) und ungünstige Witterungseinflüsse (6%) spielten nur eine untergeordnete Rolle. Per saldo erwarteten mehr Bauunternehmen in den kommenden drei Monaten eine Ausweitung

Abb. 4**Kredithürde – gewerbliche Wirtschaft**

^{a)} Anteil der Unternehmen, die angeben, die Kreditvergabe sei restriktiv.

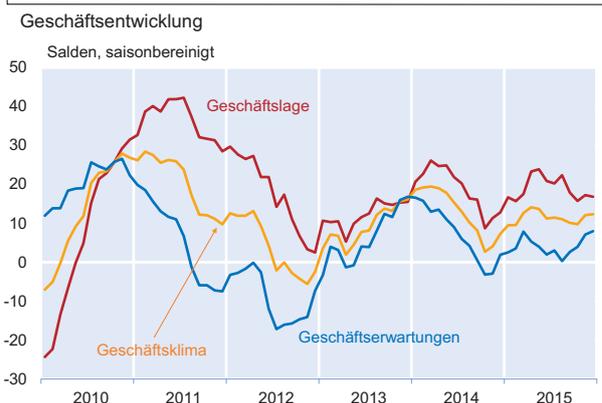
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5**Exportserwartungen – Verarbeitendes Gewerbe^{a)}**

^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

^{b)} Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

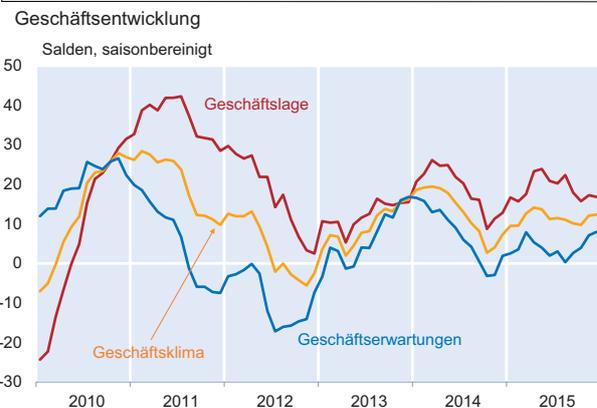
Abb. 6**Verarbeitendes Gewerbe**

Quelle: ifo Konjunkturtest.

der Bautätigkeit. Nach den Angaben der Firmen konnten die Preise seltener heraufgesetzt werden. Für die nahe Zukunft rechneten sie jedoch wieder mit größeren Preiserhöhungsspielräumen. In den kommenden Monaten dürfte sich der Personalbestand der Unternehmen weiter erhöhen. Seit Beginn der gesamtdeutschen Befragung Anfang 1991 waren die Beschäftigtererwartungen noch nie so positiv. Die Dezember-Sonderfrage beschäftigte sich mit dem Thema Betriebsurlaub und ergab, dass hierfür 21% der befragten Firmen in den Sommermonaten den gesamten Baustellenbetrieb einstellen. Weitere 10% der Bauunternehmen lassen dabei die Arbeit nur in einzelnen Niederlassungen ruhen. Der Betriebsurlaub findet zumeist im August (55%; Vorjahreswert: 65%) bzw. im Juli und August (21%; Vorjahreswert: 15%) statt. Er dauert in der Regel zwei Wochen (72%; Vorjahreswert: 77%). In 7% der befragten Unternehmen haben die Beschäftigten lediglich eine Woche Betriebsferien, in 21% (Vorjahreswert: 15%) der Fälle dagegen drei Wochen. Im Tiefbau verbesserte sich das Geschäftsklima merklich. Dies war auf merklich optimistischere Erwartungen zurückzuführen. Der entsprechende Indikator stieg auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Auch die aktuelle Lage wurde etwas besser eingeschätzt. Die Hauptursache für die Beeinträchtigung der Bautätigkeit ist weiterhin Auftragsmangel. Witterungseinflüsse spielten für knapp ein Zehntel der Firmen eine Rolle. Im Hochbau hingegen hat sich das Geschäftsklima merklich abgekühlt. Auch hier waren die Erwartungen der Haupttreiber der Entwicklung. Diese gaben deutlich nach. Die aktuelle Lage wurde zwar etwas weniger gut beurteilt. Die Einschätzungen lagen jedoch weiterhin deutlich über dem langfristigen Mittelwert.

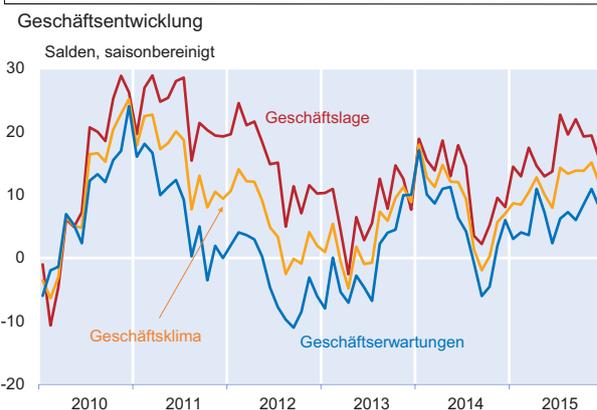
Der Geschäftsklimaindikator des **Großhandels** ist im Dezember gefallen. Die Befragungsteilnehmer zeigten sich deutlich weniger zufrieden mit der derzeitigen Geschäftslage. Auch die Erwartungen für die kommenden Monate trübten sich ein, blieben jedoch über dem Jahresdurchschnitt. Die Nachfrage gewann wieder an Schwung, jedoch sahen sich die Firmen zu Preisabschlägen gezwungen. Die Planungen für die kommenden Monate beinhalteten nach wie vor eine leichte Ausweitung der Bestellmengen und eine Zunahme der Mitarbeiterzahl, allerdings weniger stark als zuletzt. Im Produktionsverbundhandel trübte sich das Geschäftsklima spürbar ein. Die Firmen bewerteten sowohl die momentane Geschäftslage als auch die Aussichten für die kommenden Monate weniger günstig als zuletzt. Den Testergebnissen zufolge gaben die Verkaufspreise nach. Das Geschäftsklima im Konsumgüterbereich hat sich im Vergleich zum Vormonat verschlechtert. Die Unternehmen äußerten sich etwas zurückhaltender zur kommenden Entwicklung als zuletzt. Die Testteilnehmer berichteten zwar von Umsatzsteigerungen im Dezember, konnten jedoch kaum Preissteigerungen durchsetzen. Die Bestelltätigkeit dürfte sich im Vergleich zu den Vormonaten abschwächen.

Abb. 7
Verarbeitendes Gewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 8
Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Der Geschäftsklimaindikator im **Großhandel** mit Nahrungs- und Genussmitteln ist im Dezember gestiegen. Die momentane Geschäftssituation wurde zwar weniger positiv bewertet als im Vormonat, blieb aber auf hohem Niveau. Für die kommenden Monate zeigten sich die Firmen optimistisch. Die Mehrheit der befragten Firmen berichtete von Umsatzsteigerungen, der Saldo erreichte den höchsten Wert des Jahres. Die befragten Betriebe planten, ihre Ordertätigkeit auszuweiten. Die Verkaufspreise und die Beschäftigtenzahlen dürften weiter steigen.

Der Geschäftsklimaindikator für den **Einzelhandel** hat im Dezember aufgrund der weniger positiv bewerteten aktuellen Geschäftslage leicht nachgegeben. Gleichzeitig ging jedoch die Zahl der skeptischen Stimmen bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung etwas zurück. Den Befragungsergebnissen zufolge dürften die Preise in naher Zukunft weiterhin steigen. Der Personalbestand soll weiter erhöht werden. Im Gebrauchsgüterbereich führten weniger skeptische Einschätzungen des zukünftigen Geschäftsverlaufs zu einem Anstieg des Geschäftsklimaindikatoren. Die

Testteilnehmer rechneten häufiger damit, die Verkaufspreise anheben zu können, und kündigten an, zusätzliches Personal einstellen zu wollen. Im Verbrauchsgüterbereich trübte sich das Geschäftsklima ein. Die Beurteilung der aktuellen Lage fiel angesichts des gestiegenen Lagerdrucks negativ aus. Auch die Einschätzungen der Geschäftsperspektiven sind deutlich pessimistischer geworden. Die Bestellvolumina sollen ebenso wie der Personalbestand verkleinert werden. Die Unternehmen gingen trotzdem davon aus, die Verkaufspreise anheben zu können. Im Kfz-Einzelhandel hellte sich das Geschäftsklima auf, da die Skepsis hinsichtlich der Geschäftsaussichten erkennbar nachgelassen hat. Die Urteile zur momentanen Lage fielen nahezu unverändert positiv aus. Angesichts des verringerten Lagerdrucks wurden die Orderpläne weniger restriktiv gestaltet. Der Geschäftsklimaindikator für den Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel ist spürbar gestiegen. In Anbetracht der guten Umsatzentwicklung berichteten die Einzelhändler über eine vorzügliche Geschäftslage und zeigten sich in den Erwartungen optimistisch wie noch nie in diesem Jahr. Dennoch dürften die Preise nur noch vereinzelt angehoben werden. Die Beschäftigung soll weiter nach oben gefahren werden.

Der Indikator für das **Dienstleistungsgewerbe** Deutschlands hat erneut einen historischen Höchststand erreicht. Der Indikator stieg von 33,6 auf 33,7 Saldenpunkte. Die Dienstleister waren auf hohem Niveau abermals merklich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Die sehr optimistischen Erwartungen vom Vormonat wurden hingegen leicht zurückgenommen. Die Bereitschaft, neues Personal einzustellen, stieg auf den höchsten Stand seit mehr als einem Jahr. Im Transportwesen stieg der Klimaindikator nach dreimaligem Rückgang merklich an. Auch mehrte sich der Optimismus bezüglich der Entwicklungen in den kommenden Monaten. Als Reaktion darauf wurden die Personaleinstellungspläne deutlich nach oben korrigiert. Im Teilbereich Landverkehr fingen die optimistischeren Erwartungen die weniger positiven Lageurteile auf und verhalfen dem Klimaindikator zu einem erneuten Anstieg. Die Personalplanungen wurden deutlich expansiver ausgerichtet als zuletzt. In der Güterbeförderung im Straßenverkehr wurde die aktuelle Lage weiterhin sehr günstig beurteilt. Der zuversichtlichere Blick auf die nächsten Monate ließ den Klimaindikator etwas steigen. Personaleinstellungen dürften expansiv ausgerichtet bleiben. Im Bereich Spedition und sonstige Verkehrsdienstleistungen (einschließlich Logistik) stellten sich sowohl die Lage als auch die Aussichten positiver dar als zuletzt, so dass der Klimaindikator wieder an den sehr guten Wert vom Oktober anknüpfen konnte. Den Angaben zufolge dürfte in den kommenden Monaten vermehrt neues Personal eingestellt werden. Im Bereich der Reisebüros und Reiseveranstalter stellte sich die aktuelle Situation nicht mehr ganz so positiv dar wie in den vergangenen zwei Monaten. Außerdem wurden nur noch verein-

Abb. 9
Einzelhandel

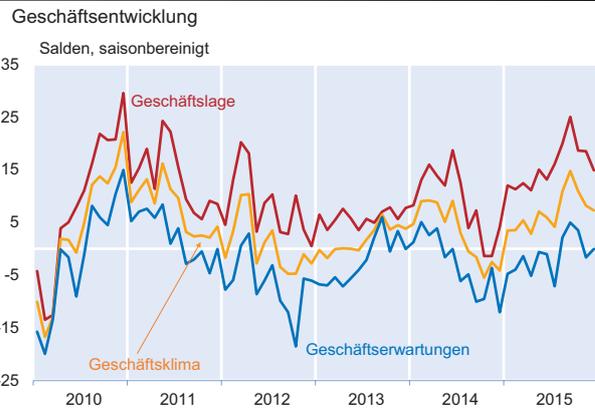
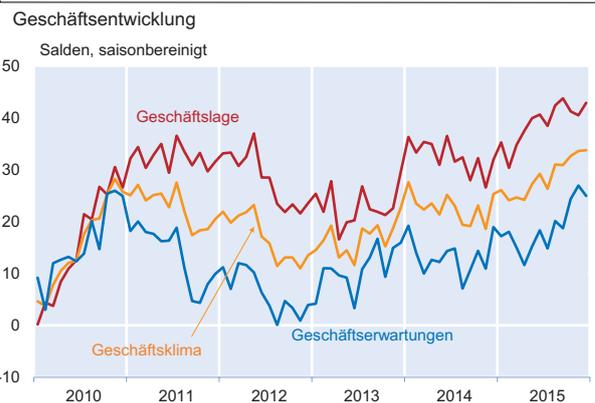


Abb. 10
Dienstleistungen



zelt zuversichtliche Perspektiven angegeben. Der Klimaindikator gab erneut nach und unterschritt seinen langjährigen Mittelwert. Die Personalplanungen wurden ebenfalls deutlich nach unten korrigiert, so dass der Saldenwert nur noch knapp über dem Durchschnitt lag. Im Bereich der Architekturbüros stieg der Klimaindikator leicht an, und die Geschäftssituation stellte sich als außerordentlich günstig dar. Die Nachfrageerwartungen blieben zuversichtlich, und auch die Personalplanungen fielen positiver aus. Im Bereich der Ingenieurbüros blickten die Testteilnehmer weniger erwartungsvoll auf die kommenden Monate. Die Lageurteile verharrten hingegen auf einem sehr hohen Niveau. Die befragten Firmen rechneten weiterhin mit einer wachsenden Beschäftigtenzahl.

ifo Institut

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

