



17 | **2016**

69. Jg., 35.–37. KW, 15. September 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Michael Grömling, Hartmut Bechtold und Markus Demary,
Michael Dauderstädt, Heinz-Jürgen Axt*

- **Ökonomische Konvergenz und Divergenz in Europa**

Forschungsergebnisse

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

- **ifo Bildungsbarometer 2016: Denken Lehrkräfte anders
über die Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung?**

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

- **Bildungsmaßnahmen zur Integration der Flüchtlinge:
Was die Deutschen befürworten**

Daten und Prognosen

*Florian Dorn, Benedikt Kauf, Manuela Krause und
Niklas Potrafke*

- **Ökonomenpanel: Altersvorsorge und Gesetzliche
Rentenversicherung**

Im Blickpunkt

Tobias Lohse und Stephan Waizmann

- **Steuerliche Förderung privater Forschungs- und
Entwicklungsaktivitäten**

Erich Gluch

- **ifo Architektenumfrage: Umfangreiche Planungsaufträge
für Wohngebäude**

Klaus Wohlrabe

- **ifo Konjunkturtest August 2016**

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. Clemens Fuest, 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

Ökonomische Konvergenz und Divergenz in Europa

3

Handelsliberalisierung, freier Kapitalverkehr sowie die Mobilität der Arbeitskräfte fördern Wirtschaftswachstum und wirtschaftliche Konvergenz zwischen Staaten, aber auch Regionen. Dieser neoklassische Theorieansatz ist die wichtigste ökonomische Grundlage für die europäische Einigung. Wirtschaftliche Integration ist demnach nicht nur für reiche, sondern auch für ärmere Mitgliedsländer bzw. Regionen förderlich. Diese Theorie geht allerdings von restriktiven Annahmen aus und steht deshalb vielfach in der Kritik. Ein anderer Ansatz verweist auf die Wirkung von Agglomerations- und Skaleneffekten, die der Konvergenzthese entgegenstehen. Empirisch sind beide Entwicklungstrends zu beobachten. So konnte man in der Europäischen Union über viele Jahrzehnte feststellen, wie sich Mitgliedsländer ökonomisch annäherten, dann jedoch in den Jahren nach der Finanz- und Schuldenkrise wieder auseinander entwickelten. Wächst die Europäische Union wirtschaftlich, sozial und letztlich auch politisch zusammen, oder driftet sie eher auseinander? Und welche Faktoren sind für den jeweiligen Entwicklungstrend verantwortlich? Zu diesen Fragen fand vom 8. bis 10. Juli 2016 eine wissenschaftliche Tagung unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser in der Akademie für Politische Bildung Tutzing statt. Einige der dort vorgetragenen Beiträge sind hier dokumentiert: Nach Ansicht von *Michael Grömling*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, sind die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse kein Grund für Sanktionen. Die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse in den vergangenen zehn Jahren seien die Folge eines asymmetrischen Schocks und einer spezifischen Wirtschaftsstruktur. Damit sei Deutschland nicht auf Kosten anderer EWU-Länder gewachsen und habe somit auch keine Probleme und Anpassungslasten in der EWU ausgelöst. *Hartmut Bechtold*, True Sale International GmbH, Frankfurt am Main, und *Markus Demary*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, legen dar, dass die Kapitalmarktintegration in Europa über die Verbriefungsmärkte verbessert werden kann. Die erforderliche geographische Diversifikation von Kreditrisiken könne nur über die Verbriefung erreicht werden, die das europäische Modell der Kapitalmarktintegration sei. *Michael Dauderstädt*, ehem. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, diskutiert den Grad der Konvergenz zwischen reichen und armen Staaten in der EU und weist darauf hin, dass in der Eurozone – zumindest seit 1999 – die Divergenz dominiert. *Heinz-Jürgen Axt*, Universität Duisburg-Essen und Gastprofessor an der Universität des Saarlandes, zeigt, dass es der Strukturpolitik trotz erheblichen Mitteleinsatzes nur in geringem Maße gelingt, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, und schlägt statt einer weitgehend flächendeckenden Förderung eine Konzentration auf Wachstumskerne vor.

Forschungsergebnisse

Denken Lehrkräfte anders über die Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2016

19

Ludger Wöbmann, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler und Katharina Werner

Das diesjährige ifo Bildungsbarometer, das zum dritten Mal die deutsche Bevölkerung nach ihrer Meinung zu bildungspolitischen Themen befragte, zeigte, dass Lehrkräfte zum Teil grundlegend andere Ansichten zu Fragen der Bildungspolitik haben als die Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz zur Gesamtbevölkerung befürworten Lehrkräfte mehrheitlich höhere Lehrergehälter und die Verbeamtung von LehrerInnen, lehnen aber mehrheitlich ein Ganztagschulsystem, den Unterricht von Kindern mit Lernschwächen in Regelschulen, den Einsatz von Quereinsteigern im Lehrerberuf und Gehaltszuschläge für gute Lernfortschritte oder in Fächern mit Lehrermangel ab. Lehrkräfte geben den Schulen in ganz Deutschland schlechtere Noten als die Gesamtbevölkerung, den Schulen vor Ort hingegen bessere. Es gibt aber auch Übereinstimmungen, etwa bei der mehrheitlichen Zustimmung zu Aufnahmeprüfungen beim Zugang zum Lehramtsstudium, zu deutschlandweit einheitlichen Vergleichstests, zur freien Gestaltung des Unterrichts, zur Autonomie von Schulleitungen bei der Einstellung von Lehrkräften, zur

Aufteilung auf weiterführende Schularten erst nach der sechsten Klasse und bei bildungspolitischen Fragen außerhalb des Schulsystems.

Bildungsmaßnahmen zur Integration der Flüchtlinge – was die Deutschen befürworten

35

Ludger Wößmann, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler, Katharina Werner

Im Rahmen des diesjährigen ifo Bildungsbarometers wurde eine Reihe von Fragen zur Bildungssituation der Flüchtlinge gestellt. Es zeigt sich, dass drei Viertel der Deutschen den durchschnittlichen Bildungsstand der Flüchtlinge als niedrig einschätzen. Dementsprechend glaubt die Mehrheit auch nicht, dass die Flüchtlinge dabei helfen, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern. Bei möglichen bildungspolitischen Maßnahmen für erwachsene Flüchtlinge finden sich Mehrheiten für staatlich finanzierte verpflichtende Sprachkurse, eine Ausweitung der Schulpflicht bis 21 Jahre und ein zweijähriges Bleiberecht nach Abschluss einer Ausbildung.

Daten und Prognosen

Altersvorsorge und Gesetzliche Rentenversicherung – nachhaltig aufgestellt?

44

Florian Dorn, Benedikt Kauf, Manuela Krause und Niklas Potrafke

In der Juni-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zum Thema Altersvorsorge und einer Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung befragt. Die Mehrheit der Ökonomen sieht demnach das gegenwärtige Rentensystem als nicht nachhaltig aufgestellt an. Die Teilnehmer sprechen sich daher im Hinblick auf eine langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rente, insbesondere für ein höheres Renteneintrittsalter, aus.

Im Blickpunkt

Die steuerliche Förderung privater Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten: Empirische Evidenz und offene Forschungsfragen

49

Tobias Lohse und Stephan Waizmann

Ein Großteil der OECD-Mitgliedsländer hat in den vergangenen Jahren steuerliche Fördermaßnahmen für private Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) entweder gänzlich neu eingeführt oder bereits bestehende Strukturen ausgebaut. Deutschland und die Schweiz zählen zu den wenigen forschungsintensiven Ländern, die private FuE derzeit ausschließlich direkt, d.h. über projektbezogene Zuschüsse, fördern. Auch aus diesem Grund mehren sich hierzulande wieder die Stimmen, die die Einführung eines steuerlichen FuE-Fördersystems fordern. Der Artikel fasst die wichtigsten Ergebnisse empirischer Evaluationsstudien zusammen, die sich mit der kausalen Wirksamkeit steuerlicher FuE-Fördersysteme in den anderen Ländern beschäftigen.

ifo Architektenumfrage: Umfangreiche Planungsaufträge für Wohngebäude

52

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des dritten Quartals 2016 weiter aufgehellt. Es ist mittlerweile so gut wie zu Beginn der 1990er Jahre.

ifo Konjunkturtest im August 2016 auf einen Blick: Die deutsche Konjunktur fällt in ein Sommerloch

54

Klaus Wohlrabe

Die Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich merklich verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex ist von 108,3 Punkten im Juli auf 106,2 Punkte im August gefallen. Die Unternehmen beurteilten sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Erwartungen für die kommenden sechs Monate schlechter als im Vormonat. Die deutsche Konjunktur fällt in ein Sommerloch.

Handelsliberalisierung, freier Kapitalverkehr sowie die Mobilität der Arbeitskräfte fördern Wirtschaftswachstum und wirtschaftliche Konvergenz zwischen Staaten, aber auch Regionen. Dieser neoklassische Theorieansatz ist die wichtigste ökonomische Grundlage für die europäische Einigung. Wirtschaftliche Integration ist demnach nicht nur für reiche, sondern auch für ärmere Mitgliedsländer bzw. Regionen förderlich. Diese Theorie geht allerdings von restriktiven Annahmen aus und steht deshalb vielfach in der Kritik. Ein anderer Ansatz verweist auf die Wirkung von Agglomerations- und Skaleneffekten, die der Konvergenzthese entgegenstehen. Empirisch sind beide Entwicklungstrends zu beobachten. So konnte man in der Europäischen Union über viele Jahrzehnte feststellen, wie sich Mitgliedsländer ökonomisch annäherten, dann jedoch in den Jahren nach der Finanz- und Schuldenkrise wieder auseinander entwickelten. Wächst die Europäische Union wirtschaftlich, sozial und letztlich auch politisch zusammen, oder driftet sie eher auseinander? Und welche Faktoren sind für den jeweiligen Entwicklungstrend verantwortlich? Zu diesen Fragen fand vom 8. bis 10. Juli 2016 eine wissenschaftliche Tagung unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser in der Akademie für Politische Bildung Tutzing statt. Einige der dort vorgetragenen Beiträge sind hier im Anschluss dokumentiert.

Deutsche Leistungs- bilanzüberschüsse – kein Grund für Sanktionen!

Makroökonomische Überwachung

Die im Jahr 2007 in den USA ausgelöste Finanzmarktkrise und die sich ab dem Jahr 2010 in den Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU) verschärfende Staatsschuldenkrise haben eine intensivere Beobachtung der finanzwirtschaftlichen, monetären und realwirtschaftlichen Entwicklung der Mitglieder der EWU ausgelöst.

Bereits vor dem Eintritt in die Währungsunion sollten die Länder eine dauerhafte Konvergenz aufweisen und so ihre Stabilitätspolitische Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen. Die damit verbundene fiskalische, monetäre und realwirtschaftliche Entwicklung sollte auf Basis der Theorie optimaler Währungsräume (vgl. Mundell 1961; McKinnon 1963; Kenen 1969) gewährleistet, dass die Kosten der Währungsunion für die beteiligten Länder möglichst gering ausfallen. Denn durch den Verzicht auf eine autonome Geld- und Wechselkurspolitik können im Fall von so-

genannten asymmetrischen Schocks nicht unerhebliche Anpassungslasten entstehen. Diese Kosten sind gemäß der Theorien zum optimalen Währungsraum umso höher, je niedriger und heterogener die Faktormobilität, die außenwirtschaftliche Offenheit und die Preis- und Lohnflexibilität in den beteiligten Ländern sind. Außerdem sollten die Auswirkungen eines asymmetrischen Schocks umso höher sein, je heterogener die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedsländer sind. Bestehen bezüglich dieser vielfältigen Strukturmerkmale große Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften, dann ist eine einheitliche Geldpolitik bei einem andauernden Schock schwierig und problematisch (vgl. Berthold 1992).

Um diese für einen einheitlichen Währungsraum offensichtlich notwendige Konvergenz und Homogenität zu erreichen, wurden im Vorfeld der EWU verschiedene Konvergenzkriterien definiert und deren Erreichen in Konvergenzprüfungen überwacht (vgl. hierzu Görgens et al. 2014, S. 46 ff.). In dieser ersten Ära der Konvergenzbeobachtung wurden besonders die Inflationsrate, ein langfristiger Zinssatz, der Finanzierungssaldo und der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte sowie eine spannungsfreie Teilnahme am EWS-Wechselkursmechanismus herangezogen. Nach der globalen Finanzmarktkrise und dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise in Europa wurde für alle



Michael Grömling*

* Prof. Dr. Michael Grömling leitet die Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Internationalen Hochschule Bad Honnef/Bonn.

EU-Länder ein Makroökonomisches Überwachungsverfahren (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP) eingeführt. Auf dessen Basis sollen makroökonomische Ungleichgewichte erkannt und ihnen entgegengewirkt werden. Dafür wurde im Jahr 2011 ein sogenanntes Scoreboard mit aktuell 14 Hauptindikatoren und jeweiligen Schwellenwerten definiert und installiert. Hierzu gehören beispielsweise der Leistungsbilanzsaldo, Indikatoren zu Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, zur Staatsfinanzierung, zur Kostenentwicklung sowie diverse Finanzmarktindikatoren. Werden Schwellenwerte überschritten, dann wird das betreffende Land einer tiefergehenden Länderanalyse unterzogen – und in problematischen Fällen werden vom Europäischen Rat Empfehlungen und die Verpflichtung zu Gegenmaßnahmen ausgesprochen. In letzter Konsequenz können den Ländern auch Sanktionen drohen.

Streitfall deutsche Leistungsbilanzüberschüsse

Mit Blick auf Deutschland spielt in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung der Leistungsbilanzüberschuss immer wieder eine große Rolle (vgl. European Commission 2016; IMF 2016). Gemäß dem MIP soll ein Defizit nicht höher als 4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sein und ein Überschuss nicht höher als 6% des BIP. Die Kontrolle bezieht sich jeweils auf den gleitenden Durchschnitt der letzten drei Jahre. Abbildung 1 zeigt für die EWU-Mitgliedsländer den aktuellen Datenstand 2015. Demnach überschreiten die Niederlande, Deutschland und Slowenien den Wert nach oben und Zypern die untere Schwelle. Die Situation hat sich mit Blick auf die Länder, die im Gefolge der Staatsschuldenkrise eine hohe Aufmerksamkeit erreichten, erheblich entspannt. Irland, Italien, Portugal und Spanien erzielten zuletzt Leistungsbilanzüberschüsse. Griechenland wies nach den hohen Defiziten in einer Größenordnung von über 10% des BIP zuletzt nur noch ein minimales Defizit auf. Dagegen hat sich

der deutsche Überschuss auf einem Niveau deutlich oberhalb der 6%-Schwelle festgesetzt – wenngleich der Anstieg seit dem Jahr 2012 nahezu ausschließlich auf den starken Rückgang der Importpreise zurückzuführen war (vgl. Grömling und Matthes 2016).

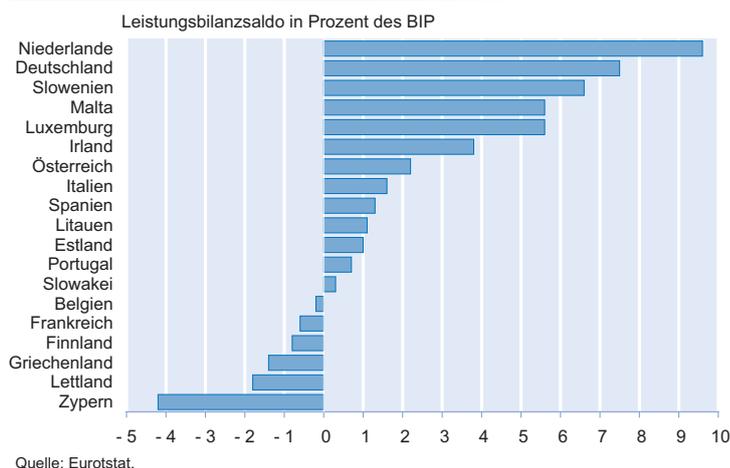
Die Leistungsbilanzsituation in der EWU in den letzten Jahren – hoher deutscher Überschuss bei gleichzeitigen Überschüssen der Krisenländer – ist bereits eine erste und wichtige Indikation, dass die deutsche Leistungsbilanzposition offensichtlich nicht das Spiegelbild der EWU-Länder mit Leistungsbilanzdefiziten ist. Vielmehr sind zum Verständnis der Leistungsbilanzunterschiede in der EWU vielzählige Faktoren und Erklärungen heranzuziehen. Ebenso ist diese Differenzierung bei der Ableitung von wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, Handlungsempfehlungen und möglichen Sanktionen zu berücksichtigen.

Determinanten der Leistungsbilanz

Für das Entstehen von Leistungsbilanzsalden und ihren buchungstechnisch spiegelbildlichen Kapitalbilanzsalden gibt es ganz unterschiedliche Ursachen (vgl. Fuest 2013; Busch et al. 2011; Kooths 2014; Matthes 2014). Diese können zum einen in der landesspezifischen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage liegen, die im Fall eines Leistungsbilanzdefizits die gesamtwirtschaftliche Produktion überschreitet. Dafür kommen zum Beispiel eine hohe Staatsnachfrage, die dann zu einem Zwillingdefizit (Leistungsbilanz- und Staatsdefizit) führt, ein Konsumboom oder eine hohe Investitionstätigkeit im Gefolge eines wirtschaftlichen Aufholprozesses in Betracht. Diese Güter- und entsprechende Kapitallücke kann auch durch eine expansive Geldpolitik ausgelöst werden. Zum anderen kann auch die Angebotsseite einer Volkswirtschaft eine bestimmte Leistungsbilanzkonstellation zur Folge haben. So kann eine bestimmte Faktorausstattung oder eine spezifische und historisch gewachsene Wirtschaftsstruktur im Fall eines positiven oder negativen globalen Schocks dazu führen, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion und Nachfrage voneinander abweichen. Die rohstoffreichen Länder haben zum Beispiel in der Phase einer hohen Rohstoffnachfrage und gleichzeitig ansteigender Preise Leistungsbilanzüberschüsse in einer Größenordnung von insgesamt über 600 Mrd. US-Dollar pro Jahr erwirtschaftet (vgl. hierzu Grömling 2014a). Selbst flexible Wechselkurse konnten im Fall eines für diese Länder positiven Ölpreisschocks die Leistungsbilanzsalden nicht vermindern. Die schwache Weltkonjunktur und die stark gefallen Rohstoffpreise haben zuletzt die Überschussposition fast aufgelöst.

Abb. 1

Leistungsbilanzen in der EWU gleitender Drei-Jahresdurchschnitt (Stand 2015)



Diese angebotsseitige Erklärung von Leistungsbilanzüberschüssen wird im Folgenden als ein zentrales Argument für die deutsche Position herangezogen (vgl. Grömling 2014b). Die folgende These steht hier im Vordergrund: Die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse in den vergangenen zehn Jahren sind die Folge eines asymmetrischen Schocks und einer spezifischen Wirtschaftsstruktur. Damit erklärt der deutsche Überschuss nur zum Teil die Defizite anderer EWU-Länder. Überspitzt formuliert folgt daraus, dass Deutschland nicht auf Kosten anderer EWU-Länder wuchs und somit auch keine Probleme und Anpassungslasten in der EWU auslöste.

Asymmetrische Schocks

Unter einem asymmetrischen Schock versteht man ein angebots- oder nachfrageseitiges Ereignis, dass in einer Währungsunion nur wenige Länder oder alle Länder in sehr unterschiedlichem Ausmaß betrifft:

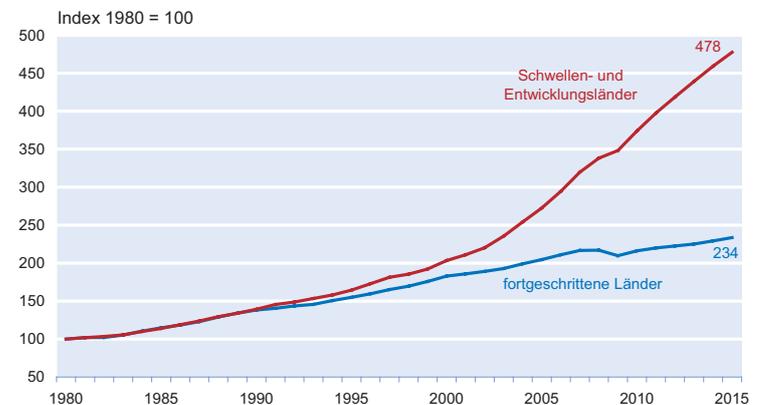
- Als angebotsseitiger Schock kommen markante Energiepreisveränderungen oder der demographische Wandel in Betracht. Ein Ölpreisschock hat zum Beispiel wegen der unterschiedlich hohen Bedeutung von energieintensiven Wirtschaftsbereichen in den einzelnen Ländern abweichende Effekte (vgl. Grömling 2014a).
- Ein Nachfrageschock kann etwa durch Zins- und Wechselkursveränderungen oder durch Veränderungen der globalen Wirtschaftslage ausgelöst werden. Asymmetrische Zinswirkungen ergeben sich zum Beispiel aus der unterschiedlichen Kapitalintensität von Wirtschaftsbereichen oder aus divergierenden Staatsverschuldungen.

In der folgenden Argumentation steht ein globaler Nachfrageschock im Vordergrund. Abbildung 2 zeigt die Wachstumsdynamik in den fortgeschrittenen und in den aufstrebenden Volkswirtschaften (auf Basis der IMF-Abgrenzung) im Zeitraum 1980 bis 2015. Bis zur Jahrtausendwende legten diese beiden Wirtschaftsräume mehr oder weniger gleichmäßig zu. Bei gleich hohen Wachstumsraten öffnet sich die Wohlstandsschere zwischen reichen und armen Ländern. Diese Divergenz ist unter entwicklungsökonomischen Gesichtspunkten als äußerst negativ zu bewerten. Zeitgleich – aber nicht in einem faktischen Zusammenhang stehend – kam es mit dem Beginn der EWU zu einer anhaltenden und kräftigen Abkopplung der Schwellen-

Abb. 2

Wachstum nach Entwicklungsstatus

Veränderung des realen BIP nach Ländergruppen^{a)}



^{a)} IMF-Abgrenzung Advanced Economies and Emerging market and developing economies.

Quelle: IMF; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

und Entwicklungsländer von der Wirtschaftsdynamik der fortgeschrittenen Länder und damit zu einer merklichen Konvergenz zwischen diesen beiden großen Ländergruppen.

Globaler Investitionszyklus

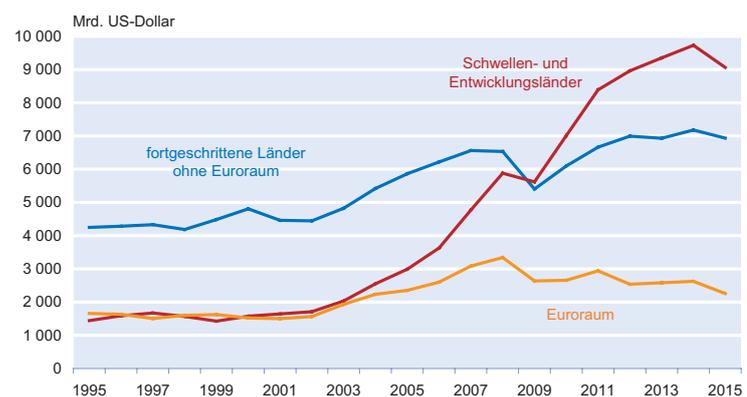
Mit Blick auf die Natur der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse war es entscheidend, dass sich im Gefolge dieses weltwirtschaftlichen Strukturbruchs auch die globalen Investitionsschwerpunkte erheblich verschoben haben. Abbildung 3 zeigt ab Mitte der 1990er Jahre die Entwicklung der absoluten Bruttoinvestitionen in Milliarden US-Dollar in den beiden Ländergruppen, wobei die Investitionen im Euroraum gesondert ausgewiesen werden. Folgendes ist zu erkennen:

1. Die Investitionstätigkeit war von 1995 bis 2002 in allen drei Ländergruppen und damit auch weltweit mehr oder weniger konstant. Vor allem der Stillstand in den aufstrebenden

Abb. 3

Globale Investitionstätigkeit

Inländische Bruttoeinnahmen nach Ländergruppen^{a)}



^{a)} IMF-Abgrenzung Advanced Economies and Emerging market and developing economies.

Quelle: IMF; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

benden Volkswirtschaften war bedenklich, da dies angesichts der wachsenden Bevölkerungen mit einer anhaltend rückläufigen Kapitalintensität einherging. Vom globalen Investitionsvolumen entfielen rund 80% auf die fortgeschrittenen Länder, obwohl dort nur 20% der Weltbevölkerung lebten.

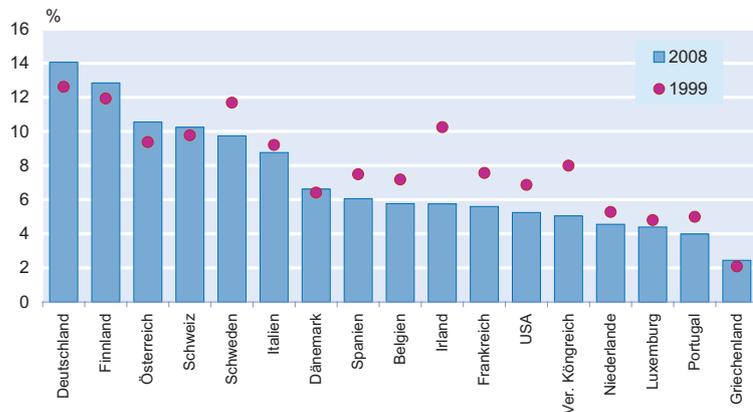
- Ab dem Jahr 2002 setzte in allen Ländergruppen ein deutlicher Anstieg der Sachkapitalbildung ein. Bis zum Krisenjahr 2008 verdoppelte sich das globale Investitionsvolumen. Den stärksten Anstieg verzeichneten mit knapp 250% die Schwellen- und Entwicklungsländer. Im Euroraum verdoppelten sich die Investitionen. Am absoluten Investitionszuwachs im Zeitraum 2002 bis 2008 hatten die aufstrebenden Volkswirtschaften ein Gewicht von über 50%, ihr Anteil am globalen Investitionsvolumen stieg dadurch auf 37% an.
- Die globale Finanzmarktkrise beeinträchtigte im Jahr 2009 vor allem die Investitionstätigkeit in den fortgeschrittenen Ländern. Im Euroraum war danach keine Erholung, sondern allenfalls eine Stagnation zu beobachten. Auch in den fortgeschrittenen Ländern außerhalb des Euroraums stagnierte die Investitionstätigkeit in den letzten Jahren. Dagegen hielt der Investitionsboom in den aufstrebenden Ländern zumindest bis zum Jahr 2014 an. Das Investitionsvolumen stieg dort nochmals kräftig an, so dass zuletzt die Hälfte der globalen Investitionstätigkeit auf diese Ländergruppe entfiel. Im Gesamtzeitraum 2002 bis 2015 hatte sich die Sachkapitalbildung in den aufstrebenden Volkswirtschaften mehr als verfünffacht.

Günstiges Zeitfenster

Dieser markante Strukturbruch beim globalen Wachstum und bei der weltweiten Investitionstätigkeit, der vor knapp 15 Jahren startete, hatte asymmetrische Auswirkungen auf die EWU-Länder und begünstigte sie sehr unterschiedlich. Dazu zeigt Abbildung 4 in einem ersten Schritt die Anteile der Investitionsgüterproduzenten an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in den Jahren 1999 und 2008. Das Jahr 2008 markiert den ersten Höhepunkt des globalen Investitionsbooms vor der globalen Finanzmarktkrise. In dieser ersten Phase wurde die Dynamik auch von der Investitionstätigkeit in der EWU begünstigt. Deutschland hatte unter den hier betrachteten Volkswirtschaften – wobei neben ausgewählten EWU-Ländern auch Nicht-EWU-Länder wie die Schweiz oder USA berücksichtigt werden – 1999 und 2008 den höchsten Investitionsgüteranteil. Auch die Wirtschaftsstruktur in Finnland, Schweden, der Schweiz, Österreich

Abb. 4

Bedeutung der Investitionsgüterproduktion^{a)}
Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung



^{a)} Basic metals, metal products, machinery and equipment, transport equipment.
Quelle: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

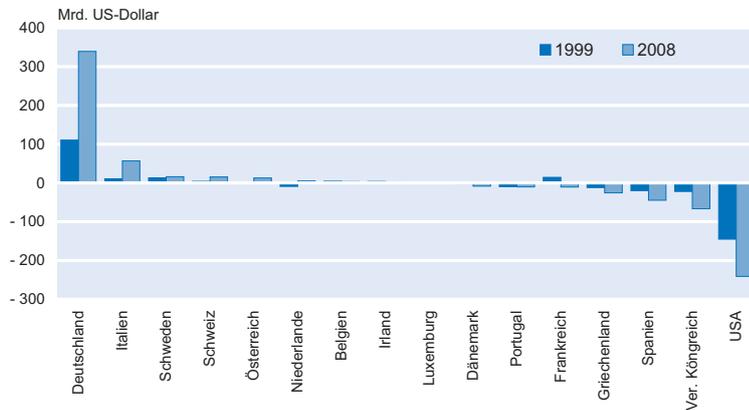
und in Italien war im Jahr 1999 relativ gut aufgestellt, um von dem asymmetrischen Schock des globalen Investitionsbooms zu profitieren. Dagegen hatte die Produktion von Investitionsgütern in Griechenland, Portugal, Luxemburg und auch in Frankreich nur geringe makroökonomische Relevanz. Das gilt im Übrigen auch für die USA und das Vereinigte Königreich.

Aus der Kombination dieses spezifischen asymmetrischen Schocks und der spezifischen und zeitpfadabhängigen Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur auf die Produktion von Investitionsgütern ergeben sich höchst unterschiedliche Handelsbilanzkonstellationen mit Investitionsgütern. Die deutsche Handels- und Leistungsbilanz atmet historisch stark im Rhythmus der globalen Investitionsgüternachfrage (vgl. Abelshauser 2011, S. 283 ff.). Der Überschuss im grenzüberschreitenden Investitionsgüterhandel stieg in Deutschland im Zeitraum 1999 bis 2008 von rund 110 auf 340 Mrd. Euro an. Dagegen fallen die Salden der anderen EWU-Länder nur unmerklich ins Gewicht (vgl. Abb. 5). Allenfalls die USA und das Vereinigte Königreich stellen dem deutschen Überschuss in absoluten Größen nennenswerte Defizite gegenüber. Aber auch diese sind selbstverständlich nicht im Verhältnis 1:1 zu verrechnen. Folglich ist der deutsche Handelsbilanzüberschuss beim Investitionsgüterhandel – der sich im Jahr 2008 auf 9% des BIP belief, bei einem Leistungsbilanzüberschuss von 6% des BIP! – bei weitem nicht als das Spiegelbild der entsprechenden Handelsbilanzdefizite beim Investitionsgüterhandel mit den anderen EWU-Ländern zu interpretieren.

Schließlich zeigt Abbildung 6, dass Länder, die Investitionsgüter produzieren, in Zeiten einer hohen globalen Nachfrage nach Investitionsgütern hohe Handelsbilanzüberschüsse realisieren können. Diese Situation ist vergleichbar mit den Handelsbilanzüberschüssen von rohstoffreichen Ländern in Zeiten hoher Nachfrage und hoher Preise für Rohstoffe.

Abb. 5

Salden beim Handel mit Investitionsgütern^{a)}
Handelsbilanzsaldo mit Investitionsgütern im Jahr 2008



^{a)} Basic metals, metal products, machinery and equipment, transport equipment.

Quelle: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

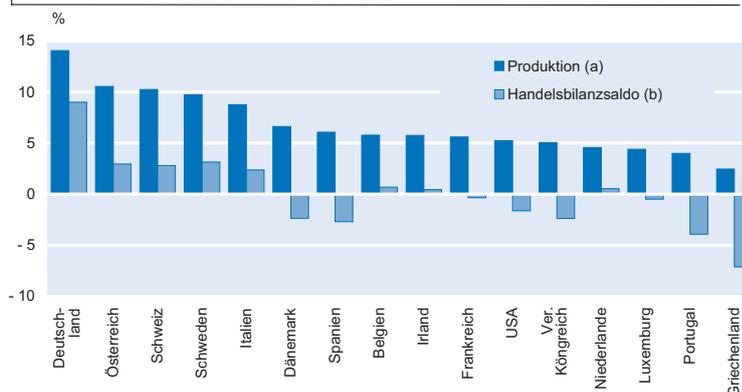
Wirtschaftspolitische Implikationen

Das Makroökonomische Überwachungsverfahren in der EU ist insgesamt als wichtig und richtig zu bewerten. Bei der Evaluierung der einzelnen Indikatoren ist jedoch Augenmaß und Differenzierung hinsichtlich der zugrunde liegenden Ursachen notwendig. Die deutsche Leistungsbilanzposition ist dafür ein gutes Beispiel.

Der deutsche Saldo stellt für die EWU kein Ungleichgewicht dar, sondern er ist das Ergebnis einer globalen Spezialisierung und eines endlichen Schocks. Der globale Investitionsboom nach der Jahrtausendwende kann für die EWU-Länder als ein asymmetrischer positiver Nachfrageschock verstanden werden. Die deutschen Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse sind somit weniger das Spiegelbild der Defizite anderer EWU-Länder, sondern in erster Linie die Folge der Kapitalbildung in den Ländern außerhalb der EWU. Mit Blick auf die zum Leistungsbilanzüberschuss

Abb. 6

Produktion und Handel von Investitionsgütern^{a)}
im Jahr 2008



^{a)} Basic metals, metal products, machinery and equipment, transport equipment.

(a) Anteil der Produktion von Investitionsgütern an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung.

(b) Anteil des HandelsbilanzsalDOS mit Investitionsgütern am BIP.

Quelle: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

buchungstechnisch entsprechenden deutschen Kapitalbilanzdefizite (Nettokapitalexporte) wird dies durch Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland begleitet (vgl. Sinn 2014). Eine Sanktionierung dieser nicht chronischen, sondern schockbedingten Zahlungsbilanzpositionen schädigt möglicherweise sogar andere EWU-Länder, deren Wirtschaften über Zulieferungen mit Deutschland verflochten sind (vgl. Kolev und Matthes 2013). Zudem signalisiert Abbildung 3 einen möglicherweise andauernden Rückgang der globalen Investitionstätigkeit – vor allem in den aufstrebenden Volkswirtschaften – mit entsprechenden Auswirkungen auf die deutsche Leistungsbilanzsituation.

Literatur

Abelshauer, W. (2011), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart*, Beck Verlag, München.

Berthold, N. (1992), »Europa nach Maastricht – sind die währungspolitischen Fragen gelöst?«, *Wirtschaftsdienst* 72, 23–28.

Busch, B., M. Grömling und J. Matthes (2011), *Ungleichgewichte in der Eurozone, Ursachenanalyse und wirtschaftspolitische Empfehlungen*, IW-Analysen, Nr. 74, Köln.

European Commission (2016), *Country Report Germany 2016*, Commission Staff Working Document, Brüssel.

Fuest, C. (2013), »Deutschlands Exportüberschüsse auf dem Prüfstand«, *ZEW Standpunkt*, 13. November, Mannheim.

Görgens, E., K. Ruckriegel und F. Seitz (2014), *Europäische Geldpolitik*, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz.

Grömling, M. (2014a), »Deutsche Leistungsbilanz und Recycling der Petrodollars«, *IW-Trends* 41(3), 123–136.

Grömling, M. (2014b), »A Supply-Side Explanation for Current Account Imbalances«, *Intereconomics* 49(1), 30–35.

Grömling, M. und J. Matthes (2016), »Leistungsbilanz: Höherer Überschuss nur wegen sinkender Importpreise«, *IW-Kurzbericht* Nr. 34, Köln.

IMF – International Monetary Fund (2016), *Germany, 2016 Article IV Consultation – Press Release: Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany*, IMF Country Report No. 16/102, Washington, D.C.

Kenen, P. (1969), »The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View«, in: R. Mundell und A. Swoboda (Hrsg.), *Monetary Problems of the International Economy*, The University of Chicago Press/Chicago, London, 41–59.

Kolev, G. und J. Matthes (2013), »Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Deutschland und der EU«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa*, IW-Analysen Nr. 88, Köln, 53–68.

Kooths, St. (2014), »Die Trugbilder der Leistungsbilanz«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Februar, 18.

Matthes, J. (2014), »Current Account Imbalances: Ten misconceptions about current account imbalances in the euro area«, *Intereconomics* 49(3), 160–170.

McKinnon, R. (1963), »Optimum Currency Areas«, *The American Economic Review* 53(4), 717–724.

Mundell, R. (1961), »A Theory of Optimum Currency Areas«, *The American Economic Review* 51(4), 657–665.

Sinn, H.-W. (2014), »Weltmeister beim Kapitalexport«, *WirtschaftsWoche* (4), 40.



Hartmut Bechtold*



Markus Demary**

Das europäische Modell der Kapitalmarktfinanzierung ist die Verbriefung

Die Bankkreditvergabe an die Realwirtschaft hat sich noch immer nicht von der Krise erholt. Für die Übertragung der Geldpolitik spielen Banken in Europa eine herausragende Rolle, denn rund 80% der Fremdfinanzierung von Unternehmen finden hier durch Kreditvergabe statt und nur 20% über die Emission von Anleihen. Hingegen beläuft sich die Finanzierung der US-Unternehmen über Anleihen mittlerweile auf fast 90% ihrer Fremdfinanzierung (vgl. Demary et al. 2016). Vor diesem Hintergrund hatte es die US-amerikanische Federal Reserve Bank deutlich einfacher als die Europäische Zentralbank (EZB), mit Wertpapierkäufen eine expansive Geldpolitik durchzuführen.

Geldpolitik und Bankenregulierung verzerren die Anlagenscheidung der Banken

Im Euroraum spielt die Bankenregulierung zum Funktionieren der Geldpolitik eine wichtige Rolle. Denn es kann auf dem Kreditmarkt zu einer Mengenbeschränkung kommen, wenn Banken höhere regulatorische Eigenkapitalquoten erreichen müssen (vgl. Hyung und Rhee 2011). Den Banken ist es frei, ob sie diese Quoten durch eine Erhöhung des Zählers oder einer Reduzierung des Nenners erreichen. Für die Erhöhung des Zählers können die Banken entweder Geld auf dem Kapitalmarkt aufnehmen oder Gewinne einbehalten. Da die Aktienkurse bei der Hälfte der systemrelevanten Banken des Euroraums bedingt durch die Finanzkrise um mehr als 56% eingebrochen sind, lässt sich über die Aktienemission nicht das benötigte Eigenkapital aufnehmen, und die Gewinnthesaurierung wird durch das anhaltende Niedrigzinsumfeld erschwert. Es verbleibt nur die Re-

* Dr. Hartmut Bechtold ist Geschäftsführer bei der True Sale International GmbH, Frankfurt am Main.

** Dr. Markus Demary ist Senior Economist beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

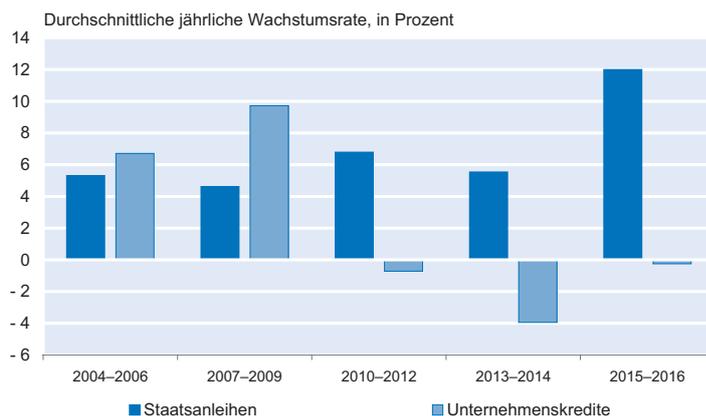
duzierung der risiko-gewichteten Aktiva, d.h. eine Reduzierung der Kreditvergabe an Unternehmen.

Die reichlich vorhandene Zentralbankliquidität muss aber angelegt werden: entweder als Einlagen bei der EZB oder in europäische Staatsanleihen. Denn während Banken für die Unternehmenskreditvergabe Eigenkapital in Relation zum Ausfallrisiko einsetzen müssen, sind die in Landeswährung laufenden europäischen Staatsanleihen von dieser Risikogewichtung ausgenommen. Dies erklärt, warum Banken kaum rentierende Staatsanleihen erwerben, obwohl die Kreditvergabe an Unternehmen deutlich profitabler wäre. Da Staatsanleihen und Einlagen bei der EZB nahezu perfekte Substitute sind, ist es für Banken das kleinere Übel, in eine Staatsanleihe mit niedriger Rendite zu investieren, sofern diese über dem Einlagensatz der EZB von aktuell – 0,4% rentiert.

Die Verzerrung der Anlageentscheidungen der Banken zeigt sich deutlich in den Daten in Abbildung 1. Während die Kreditvergabe an Unternehmen seit dem Jahr 2010 negative Wachstumsraten aufweist und sich erst am aktuellen Rand wieder erholt, so weisen die Investitionen der Banken in Staatsanleihen höhere Wachstumsraten auf als in der Vergangenheit. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 12,0% sind hier das Jahr 2015 und das aktuelle Jahr 2016 besonders ausgeprägt. Neben der unterschiedlichen Behandlung von Bankkrediten und Staatsanleihen in der Eigenkapitalunterlegung bestehen noch weitere regulatorische Privilegierungen der Staatsanleihen. In der Liquiditätsregulierung über die Liquidity Coverage Ratio müssen für Unternehmensanleihen ein Abschlag von mindestens 15% auf den Marktwert getätigt werden, nicht jedoch für Staatsanleihen. Zudem gilt bei der Kreditvergabe eine Großkreditbeschränkung von maximal 25% des Eigenkapitals, die an einen einzelnen Schuldner verliehen werden darf. Davon sind staatliche Schuldner allerdings ausgenommen.

Abb. 1

Investitionen der Banken in Staatsanleihen und Kreditvergabe an Unternehmen



Das bankbasierte Finanzsystem benötigt eine stärkere Kapitalmarktorientierung

Die Europäische Kommission ist sich bewusst, dass die Finanzierung verbessert werden muss. Ihre Lösungsvorschläge setzen aber nicht an der Behebung der Verzerrungen durch die Bankenregulierung an. Sie orientiert sich an der Finanzierung der US-Unternehmen. Der Vergleich zu den USA ist aber nicht ganz angemessen. Denn es ist aus folgenden Gründen zu bezweifeln, dass sich die europäischen Unternehmen stärker über die Anleiheemission finanzieren werden:

- Die USA hat seit dem Glass-Steagal-Act im Jahr 1932 praktisch ein Trennbankensystem. Aufgrund der fehlenden Universalbanken war die Finanzierung von Großprojekten in den Jahren nach dem Glass-Steagal-Act nur über die Emission von Aktien oder Anleihen mit langer Laufzeit möglich, so dass sich entsprechende tiefe Märkte entwickelten. Die Verfügbarkeit von großen Universalbanken in Europa bot den Unternehmen stattdessen den Zugang zu maßgeschneiderten Krediten, was für sie vorteilhafter gegenüber der Aktien- oder Anleiheemission ist.
- Es fehlen in Europa, insbesondere in den großen Ländern Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, auch die großen Kapitalgeber. Kapitalmärkte sind dort stark, wo große Pensionsfonds und Stiftungen als Kapitalanleger vorhanden sind. Dies ist in den USA der Fall, in Europa jedoch nur in Finnland, den Niederlande und England sowie – außerhalb der EU – der Schweiz.
- Und auch die privaten Geldvermögensbesitzer Europas legen ihr Geld nur ungern in Fonds, Anleihen oder Aktien an. Zum Beispiel liegen in Deutschland 71,2% des privaten Geldvermögens bei Banken und Lebensversicherungen.
- Für die kleinen und mittleren Unternehmen ist die Emission von Anleihen aufgrund von Fixkosten und Mindestemissionsvolumina unattraktiv.

So erkennt die EU-Kommission an, dass die Bankfinanzierung für die Wirtschaft weiterhin immens wichtig ist und – Kapitalmarktunion hin, Kapitalmarktunion her – auch in Zukunft bleiben wird. Entsprechend sucht man im Rahmen des Projekts Kapitalmarktunion nach den Institutionen und Instrumenten, die Bankfinanzierung und Kapitalmarktfinanzierung erfolgreich zusammenbringen könnten. Und im Kern geht es dabei darum, die Banken in ihrer Finanzierungsfunktion für die Wirtschaft zu belassen, ihnen es aber zu ermöglichen, Risiken an die Kapitalmärkte, an Versicherungen, Pensionskassen, Fonds, auch Hedgefonds, weiterzugeben.

Und dabei entdeckt die EU-Kommission alte, bislang etwas vernachlässigte Finanzinstrumente wieder. Die Verbriefung vorweg, aber auch die Privatplatzierung von Krediten, in Deutschland besser als Schuldscheindarlehen bekannt, sowie die Vertiefung von Kooperationsformen von Banken, Versicherungen, Pensionskassen und auch die Kreditfonds (vgl. KOM 2015a; 2015b).

Das größte Potenzial dürfte dabei die Verbriefung aufweisen. Dabei bildet die emittierende Bank ein Kreditportfolio, das sie an eine insolvenzfest konstruierte Zweckgesellschaft verkauft, die sich ihrerseits über tranchierte Anleihen refinanziert. Illiquide Kredite können so in liquide Wertpapiere umgewandelt werden. Durch die Ausplatzierung von Kreditrisiken kann eine Bank Eigenkapital freisetzen, das sie zur weiteren Kreditvergabe nutzen kann.

Die EU will den Verbriefungsmarkt wiederbeleben. Sie erkennt an, dass sich in Europa der Verbriefungsmarkt über die gesamte Finanzkrise hinweg bewährte und es nie zu den Auswüchsen und Fehlanreizen kam, die man bei den US-amerikanischen Subprime-Verbriefungen erlebte. Nichtsdestotrotz hat sich die Kommission das Ziel gesetzt, in einer umfassenden Regulierung Rahmenbedingungen für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen festzulegen, die über die seit Jahren bewährte europäische Marktpraxis hinaus den Investoren zusätzliche regulatorische Sicherheit geben sollen.

Verbriefungsmärkte benötigen eine kluge Regulierung

Doch gut gemeint ist noch lange nicht gut gemacht. Denn als am 30. September 2015 der zuständige EU-Kommissar Jonathan Hill den Aktionsplan zur Stärkung der Kapitalmarktfinanzierung von KMUs in Europa sowie den Entwurf für eine STS-Verbriefungsverordnung – Standardised, Transparent, Simple – vorstellte, gab es in der kleinen, damit befassten Fachwelt nur lange Gesichter und ungläubiges Staunen.

Man konnte die Essenz der neuen Ideen nur mit den Worten zusammenfassen: Vieles wird für die Verbriefungen in Europa deutlich schlechter – nichts wird besser werden. Und die Verschlechterungen hätten dabei sogar noch die wirtschaftsnahen Verbriefungen überproportional getroffen.

Wo liegen die Probleme?

Die Definitionen und Begriffe gehen im Kommissionsentwurf an der Praxis vorbei. Es würde sich unter Zugrundelegung dieser Begrifflichkeiten kaum eine europäische Transaktion als STS-Verbriefung qualifizieren. Dies, zusammengenom-

men mit der Tatsache, dass eine Vorabauskunft einer verantwortlichen Aufsichtsbehörde oder Drittzertifizierung nicht vorgesehen ist, würde es für Originatoren und Investoren schwer machen, die Verordnung umzusetzen. Zumal bei falscher Interpretation der Begrifflichkeiten eine hohe Bestrafung, bis zu 10% des Umsatzes, angedroht wird. Auch die in die Transaktionen eingebundenen Kanzleien werden vor dem Hintergrund der Unbestimmtheit der Begrifflichkeiten nur sehr allgemeine und vorsichtige Legal Opinions geben können.

Weder Rats- noch Kommissionsentwurf beinhalten zudem synthetische Verbriefungen. Offenbar lassen sie sich alle in der EU von einem vorurteilsgeladenen Verständnis leiten, was von den US-Erfahrungen geprägt ist. Die jahrelangen positiven europäischen Erfahrungen mit dem Instrument der synthetischen Verbriefung zur Wirtschaftsfinanzierung werden hingegen ignoriert. Synthetische Verbriefungen, die der Absicherung realer und realwirtschaftlicher Kreditgeschäfte dienen, zeigten in Europa nie Probleme. Im Kern sind es Garantien, meist barunterlegt, mit einem Selbstbehalt und einer Höchstsumme versehen, also tranchiert, daher fallen sie auch unter das Verbriefungsregelwerk. Nur US-Synthesen, die rein spekulativen Charakter trugen, auf Indices etc. referierten, verursachten 2007/2008 die Probleme im Finanzmarkt. Dies wird aber offensichtlich von Europas Gesetzgebern nicht gesehen. Ohne die Aufnahme synthetischer Verbriefungen in ein STS-Regelwerk wird es jedoch kaum möglich sein, größere Effekte aus einem derartigen Verbriefungsregelwerk für die breitere Wirtschaftsfinanzierung von Europas Banken zu ziehen.

Und auch die begleitend vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Eigenkapitalunterlegungen für STS-Verbriefungen im Bankenregelwerk sind keine Verbesserung, sondern eine drastische Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Status quo, wobei sich die Verschlechterung umso krasser darstellt, je besser das zugrunde liegende verbrieft Portfolio ist. Sehr gute Portfolios, mit sehr gut gerateten Seniortranchen, schneiden nach der Verbriefung aufgrund der vorgesehenen höheren Eigenkapitalunterlegung für Tranchen oberhalb BBB und niedrigerer Eigenkapitalunterlegung für Tranchen unterhalb BBB sogar deutlich schlechter ab. Ihre Eigenkapitalunterlegung bei Investoren wandert bis um den Faktor 3 nach oben. Und dies vor dem Hintergrund, dass über die gesamte Finanzkrise nie eine derartig geratete europäische AAA-Tranche ausgefallen ist.

Insgesamt anerkannt ist zwar, dass die historischen Ausfallraten bei den europäischen Verbriefungen in den letzten 15 Jahren sehr niedrig waren (vgl. Dombret 2015), weshalb die Investoren die Anlage auch schätzen, jedoch schreckt die Regulierungsdiskussion Investoren ab. Denn es fehlt ein Level Playing Field zu vergleichbaren Anlageformen. Sofern Banken trotz gleicher Ausfallrisiken für den Erwerb von

Covered Bonds oder Staatsanleihen weniger Eigenkapital hinterlegen müssen als für den Erwerb eines verbrieften Portfolios von KMU-Krediten, wird ihre Nachfrage nach erstgenannten Anleihen höher ausfallen. Ähnliches gilt für die Liquiditätsvorschriften von Banken. Auch diese haben einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Anlageentscheidung der Banken und damit auf die Nachfrage nach Anleihen oder verbrieften Kreditportfolios, und auch hier schneiden Staatsanleihen und Covered Bonds erheblich besser ab.

Sofern die Regulierung für ausfallarme Verbriefungen – wie in den Entwürfen vorgesehen – ein zu hohes Risikogewicht gemessen am Ausfallrisiko vorschreiben, wird sie die Nachfrage nach Verbriefungen einschränken. Dies behindert die Wiederbelebung des Verbriefungsmarktes.

Kapitalmarktintegration kann über Verbriefungsmärkte verbessert werden

Die Fragmentierung der europäischen Kapitalmärkte erschwert es der EZB, eine einheitliche Geldpolitik durchzuführen, die für alle Mitgliedsländer angemessen ist. Die erforderliche geographische Diversifikation von Kreditrisiken kann aber nur über die Verbriefung erreicht werden. Dies zeigt sich aktuell bei den italienischen Banken. Deren notleidende Kredite, d.h. Kredite, deren Rückzahlung weitestgehend ungewiss ist, waren das Ergebnis einer langen Rezession. Wären italienische Kredite im Vorfeld verbrieft und grenzüberschreitend platziert worden, so wäre es zu einer effizienteren Risikoteilung gekommen und die Rezession wäre nicht hauptsächlich in den Bankensektor durchgeschlagen.

Hürden für eine grenzüberschreitende Risikoteilung stellt die Fragmentierung des Insolvenzrechts dar. Denn das Risiko für den Investor liegt nicht nur im Kreditausfall selbst, sondern auch in den Kosten der Insolvenz und der Länge des Insolvenzprozesses. Die europäischen Länder sind hier sehr unterschiedlich. Bei den Doing-Business-Indikatoren der Weltbank zur Effizienz von Insolvenzregimen liegen z.B. Finnland auf Platz 1, Deutschland auf Platz 3, Italien auf Platz 23 und Griechenland auf Platz 54. Grund für diese Platzierungen sind unter anderem, dass die Recovery Rate, die misst, wie viel Prozent des Vermögenswertes durch den Insolvenzprozess wiederhergestellt werden kann, in Finnland und in Deutschland sehr hoch sind und in Italien und Griechenland sehr niedrig. Die Länge des Insolvenzprozesses ist in Finnland mit 0,9 Jahren sehr kurz und in Griechenland mit 3,5 Jahren sehr lang. Auch bei den Kosten des Insolvenzprozesses zeigen sich größere nationale Unterschiede.

Die Kommission sieht zwar die Notwendigkeit für harmonisierte Mindeststandards der Insolvenzregime, ob diese auch

national umgesetzt werden, ist noch mit großer Unsicherheit behaftet. Für das Entstehen eines echten europäischen Kapitalmarkts ist eine Mindestharmonisierung aber essentiell und sollte in dem Projekt der Kapitalmarktunion eine deutlich höhere Priorität bekommen.

Literatur

Demary, M., J. Hornik und G. Watfe (2016), »SME Financing in the EU: Moving Beyond One-Size-Fits-All«, Bruges European Economic Policy Briefings N. 40, College of Europe.

Dombret, A. (2015), »Der Verbriefungsmarkt ist besser als sein Ruf«, *Börsen-Zeitung*, 10. Juli.

Hyun, J.-S. und B.-K. Rhee (2011), »Bank Capital Regulation and Credit Supply«, *Journal of Banking and Finance* 35(2), 323–330.

KOM – Europäische Kommission (2015a), *Grünbuch: Schaffung einer Kapitalmarktunion*, COM(2015), 63 final, Brüssel.

KOM – Europäische Kommission (2015b), *Initial Reflections on the Obstacles to the Development of Deep and Integrated EU Capital Markets*, Green Paper, SWD(2015) 13 final, Brüssel.



Michael Dauderstädt*

Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union

Euroskeptiker, nicht zuletzt in Großbritannien, vermuten, ihrem Land ginge es besser, wenn es nicht (mehr) Mitglied der Europäischen Union sei. Auch die Hoffnungen vieler armer Beitrittsländer und das Versprechen der EU-Verträge zielen auf einen Wohlstandszuwachs, der die Einkommen und Lebensverhältnisse der ärmeren Länder dem Niveau der reicheren annähert. Werden diese Erwartungen enttäuscht, wachsen national-populistische Stimmungen und Kräfte. Aber wie sieht es mit der Konvergenz zwischen reichen und armen Ländern in der EU tatsächlich aus?

Konvergenz – ein schillerndes Konzept

Im EU-Kontext bedeutete Konvergenz lange, dass sich wichtige ökonomische Größen von verschiedenen Ländern annähern. Vor allem im Vorlauf der Währungsunion sollten Zinssätze, Inflationsraten, Wechselkurse, Haushaltsdefizite und Staatsschuldenquoten konvergieren. Für den Euro-Raum hat eine Studie der Bertelsmann Stiftung (vgl. auf dem Brinke et al. 2016) mehr »zyklische Konvergenz« gefordert, also eine Harmonisierung der Konjunkturzyklen. Schon früher und auch heute wird unter Konvergenz die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen verstanden, die oft auch als »Kohäsion« bezeichnet wird. Dabei kann man Länder vergleichen, aber auch Regionen – wie die EU in ihren regelmäßigen Kohäsionsberichten – oder Haushalte und Individuen. Um diese Konvergenz, die auch im Fokus der Sorgen und Hoffnungen der Menschen steht, geht es im vorliegenden Aufsatz.

Aber selbst dieser so präziserte Konvergenzbegriff ist weniger eindeutig, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Nicht nur kann man zwischen den Einheiten (Ländern, Regionen, Haushalte) unterscheiden, sondern auch zwischen

* Dr. Michael Dauderstädt war Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

der Art der Konvergenz und Messung der betrachteten Einkommen. Die Ökonomie unterscheidet zwischen Sigma- und Beta-Konvergenz. Sigma-Konvergenz liegt vor, wenn die Streuung der Einkommen abnimmt, Beta-Konvergenz, wenn die ärmeren Länder rascher wachsen als die reicheren. Außerdem kann man die betrachteten Einkommen in einer bestimmten Währung messen und vergleichen oder in ihrer Kaufkraft. Wählt man die Währung als Maßstab, so beeinflussen Wechselkursschwankungen das Ergebnis. Gemessen in Kaufkraft, fallen die Einkommensunterschiede zwischen reichen und armen Ländern geringer aus, da der gleiche Geldbetrag in armen Ländern eine höhere Kaufkraft hat, denn dort sind viele Dienstleistungen und auch Wohnraum meist billiger.

Eng damit verbunden ist der wichtige Unterschied zwischen nominaler und realer Konvergenz. Nominale Konvergenz kann theoretisch leicht durch eine reale Aufwertung der Währung des ärmeren Landes erreicht werden. Diese reale Aufwertung kann aus einer nominalen Wechselkursanpassung und/oder durch eine höhere Inflation im ärmeren Land erfolgen. Ist eine solche Aufwertung jedoch nicht durch reale Konvergenz, also durch höheren Produktivitätsanstieg und/oder Faktoreinsatz, untermauert, so drohen Leistungsbilanzdefizite und alsbald eine Abwertung, die die vorher erreichte Konvergenz wieder rückgängig macht.

Obwohl hier vor allem die Einkommen zwischen Ländern verglichen werden, werden wir auch darauf eingehen, wie Einkommen zwischen Regionen und Haushalten konvergieren (oder divergieren). Neben den Einkommen werden auch einige wichtige soziale Indikatoren betrachtet, da das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf viele Wohlfahrtselemente und vor allem die Verteilung innerhalb der Länder (oder Regionen) ausblendet.

Ist die EU eine Konvergenzmaschine?

Die EU zeichnete sich schon lange durch große Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aus. Grob lassen sich drei Gruppen unterscheiden: die reichste Gruppe besteht aus den alten Mitgliedern von 1985 plus die drei EFTA-Länder, die 1994 beitraten. Ihr Pro-Kopf-Einkommen lag 1999 über 20 000 Euro. Die drei Süderweiterungsländer (Beitritt 1981 bzw. 1986) hatten 1999 ein Pro-Kopf-Einkommen über 13 000 Euro und die Länder letzten Beitrittsrunden (Osterweiterung) seit 2004 eines von unter 13 000 Euro (außer den etwas reicheren Ländern Slowenien und Zypern).

Doch ist diese Momentaufnahme von 1999 Resultat und Vorspiel von Divergenz oder Konvergenz? Dazu muss man in der Geschichte zurückblicken. Die Gründungs-EU (= EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) der sechs Gründungsländer war relativ homogen, wenn man vom armen

Mezzogiorno Italiens absieht (der nicht konvergierte!). Erst 1972 trat mit Irland ein armes Land der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei. Sein Beitritt hatte zunächst kaum Auswirkungen auf sein Wachstum. Im Gegenteil: 1980 betrug das irische Pro-Kopf-Einkommen nur 59,7% des EG-Durchschnitts (beim Beitritt waren es noch 62,5%). Der legendäre Aufholprozess des »keltischen Tigers« begann erst Anfang der 1990er Jahre und führte dazu, dass Irland Anfang des Jahrhunderts das zweitreichste Land der EU (140% des EU-Durchschnitts) war – nach dem Ausnahmeland Luxemburg.¹ In der Finanzkrise fiel es wieder etwas zurück, erholte sich aber rascher als die Südländer.

Griechenland, Portugal und Spanien waren die nächsten armen Länder, die der EG beitraten. Dem Beitritt Griechenlands 1981 in einer schwierigen weltwirtschaftlichen Phase (Ölschock) folgte eher ein Divergenzprozess: Sein Pro-Kopf-Einkommen, das beim Beitritt etwa 50% des EG-Durchschnitts betragen hatte, ging auf 43,4% zurück und überschritt die 50%-Marke erst Ende der 1990er wieder. Portugal und Spanien wiesen – bei einem günstigeren Beitrittsdatum 1986 – bessere Leistungen auf: Portugal kam von ca. 30% des EG-Durchschnitts auf 50%, Spanien von 54% auf über 80%. Im Zuge der Eurokrise und anschließenden Austeritätspolitik mussten die drei Länder aber wieder deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen (vgl. Tab. 1, vorletzte Zeile), die sie um Jahre im Aufholprozess zurückwarfen.

1990 wurde Ostdeutschland Teil der EU. Nach anfänglichen Aufholerfolgen stagniert sein Pro-Kopf-Einkommen aber trotz gigantischer Transfers bei ca. 70% des westdeutschen. Die größte Herausforderung kam mit den Osterweiterungen 2004, 2007 und 2013, als 13 überwiegend arme Länder der EU beitraten. Deren Entwicklung war aber im großen Ganzen erfolgreich. Ihre Wachstumsraten lagen meist deutlich über denen der Alt-EU. Zwar erlebten sie fast alle in der Finanzkrise und großen Rezession von 2009 ebenfalls einen

tiefen Einbruch, im Gegensatz zu den südeuropäischen Programmländern konnten sie aber ihren Aufholprozess alsbald fortsetzen (vgl. Tab. 1 unterste Zeile).

In der Statistik lässt sich dieser durchwachsene Konvergenzprozess nicht eindeutig nachweisen. Wie in Tabelle 1 (erste Datenzeile) ersichtlich, gab es keine klare Sigma-Konvergenz. Zwischen 1999 und 2012 stieg die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen um fast 30%, wobei sie bis 2007 noch stärker anstieg, um danach leicht abzunehmen. Ähnlich sieht es mit dem absoluten Abstand zwischen dem höchsten (Luxemburg) und niedrigsten (Bulgarien) Pro-Kopf-Einkommen aus (2. Datenzeile). Positiver zeigt sich die Entwicklung, wenn man den Abstand als Vielfaches des niedrigsten Einkommens oder das Verhältnis der extremen Einkommen betrachtet (3. und 4. Datenzeile). Hier ist jeweils eine deutliche Konvergenz sichtbar. Die Wachstumsraten für die Jahre 1999–2007 weisen sowohl für die Südperipherie als auch (und noch deutlicher) für den Osten höhere Werte als im reichen Nordwesten aus, was für Beta-Konvergenz spricht. Sie zeigt sich noch auffälliger in Abbildung 1, in der die Länder von oben nach unten ihrem Pro-Kopf-Einkommen 1999 nach geordnet sind (die reichsten Länder unten). Je ärmer die Länder waren, desto höher fiel in der Regel ihr Wachstum zwischen 1999 und 2012 aus, auch wenn der Zusammenhang nicht vollständig monoton ist.

Noch klarer ist die Konvergenz bei einigen anderen Indikatoren. So nahm die Streuung der Lebenserwartung in der EU zwischen 2005 und 2012 deutlich ab (von 5,9 auf 4,9 Jahre). Im schwächsten Land nahm die Lebenserwartung in diesen sieben Jahren um fast vier Jahre zu (zwei Jahre im besten Land). Konvergenz war bis 2008 auch bei der Armutsquote und der Lohnquote zu beobachten. Die Krise führte allerdings auch hier zu einem Rückschlag ab 2009.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Entwicklung der EU über weite Strecken, vor allem nach 1999, von Konvergenz begleitet war. Ausnahmen waren die Entwicklung vor 1985 (Griechenland und Irland) und nach 2010 (Programmländer). Mit der Kausalität muss man jedoch vorsich-

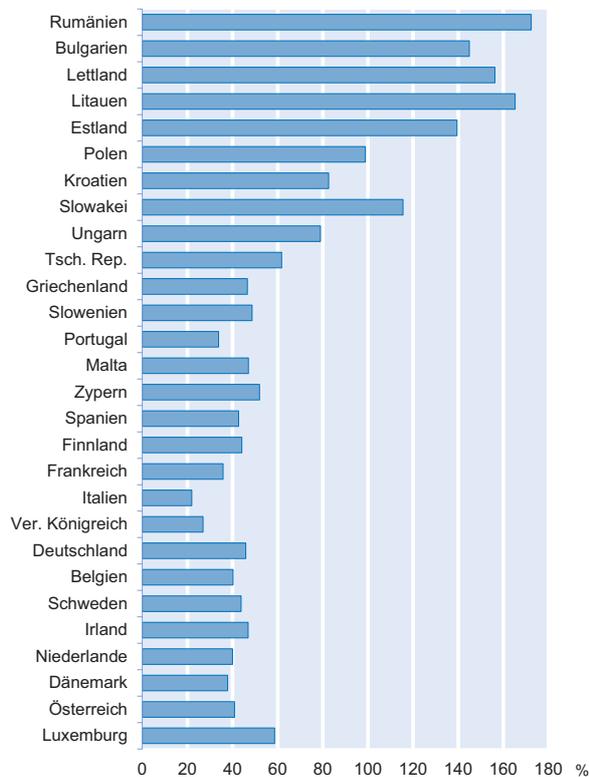
¹ Zu den besonderen Bedingungen und problematischen Nebenwirkungen des irischen Wachstumsmodells vgl. Dauderstädt (2001).

Tab. 1
Konvergenz und Wachstum 1999–2012

	Niveau			Veränderung in %		
	1999	2007	2012	99–12	99–07	07–12
Standardabweichung (Euro)	8 202	11 270	10 544	28,6	37,4	– 6,4
Max-Min Absolut (Euro)	37 600	58 400	55 100	46,5	55,3	– 5,7
(Max-Min)/Min	8	5,8	4,6	– 42,6	– 27,0	– 21,4
Max/Min	9	6,8	5,6	– 37,9	– 24,0	– 18,3
Reicher Nordwesten (Euro/Kopf)	23 642	33 325	33 483	41,6	41,0	0,5
Ärmere Südperipherie (Euro/Kopf)	14 900	22 733	21 000	40,9	52,6	– 7,6
Armes Mittel- und Osteuropa (Euro/Kopf)	9 515	16 485	18 023	89,4	73,2	9,3

Quelle: Dauderstädt (2014).

Abb. 1
Beta-Konvergenz: Nominale Wachstumsraten 1999–2012



Quelle: Dauderstädt (2014).

tig sein. Ob es wirklich die EU-Mitgliedschaft war, die für diese Entwicklung verantwortlich war, ist wohl kaum klar zu zeigen. Auf diese Frage soll zum Schluss noch eingegangen werden.

Einkommenskonvergenz zwischen Regionen und Haushalten

Bisher verglichen wir ganze Länder, womit alle Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten ausgeblendet blieben. Eine für die EU seit vielen Jahrzehnten wichtige Perspektive ist die Konvergenz zwischen Regionen, meist als Kohäsion bezeichnet, die die EU mit regelmäßigen Berichten beobachtet (vgl. EU-Kommission 2014). Zwischen den Regionen Europas sind die Unterschiede noch stärker als zwischen den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten. Die reichste Region (NUTS-2-Ebene)² ist die Londoner City mit einem Pro-

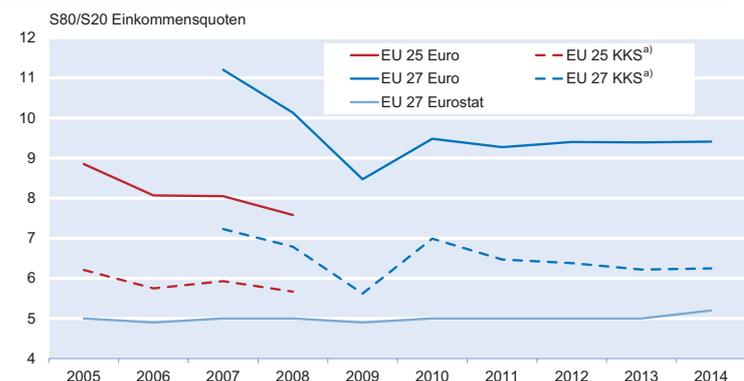
² NUTS (Nomenclature for Territorial Units for Statistics) ist die EU-Klassifikation von Regionen; NUTS 1 sind Großregionen wie deutsche Bundesländer; NUTS 2 kleinere Basisregionen für regionalpolitische Maßnahmen.

Kopf-Einkommen (in Kaufkraftstärken) von über 80 000 Euro gegenüber 7 200 in der rumänischen Grenzregion Nord-Est. Das liegt daran, dass die regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten hoch und oft zunehmend sind, da sich wirtschaftliche Aktivitäten in Wachstumspolen, oft in der Hauptstadt, konzentrieren. In Großbritannien etwa liegt das Verhältnis zwischen ärmster (Wales) und reichster Region mit etwa 1:5 ähnlich hoch wie zwischen Ländern in der EU insgesamt.

Für die EU als ganze nahm die regionale Ungleichheit mit einer zwischenzeitlichen Abnahme in der Rezession zu. Für die einzelnen Mitgliedstaaten war die Zunahme der regionalen Ungleichheit noch viel stärker. Für die 22 Länder der EU 28, die noch in NUTS2-Regionen unterteilt sind (alle außer den sechs Kleinstaaten Luxemburg, Malta, Zypern, Estland, Lettland, Litauen), stieg die Streuung (Standardabweichung) durchschnittlich um 106% zwischen 2000 und 2011, wobei die regionale Ungleichheit in den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa besonders stark anstieg (beim Spitzenreiter Rumänien um über 300%).

Geht man auf Haushalte oder Individuen über, so betrachtet man die klassische Einkommensverteilung. Innerhalb vieler Mitgliedstaaten hat deren Ungleichheit in letzten zehn Jahren zugenommen. Für die EU als ganzes muss man diesen Trend wachsender Ungleichheit innerhalb von Ländern mit dem oben beschriebenen Trend sinkender Ungleichheit zwischen Ländern kombinieren. Aus beiden ergibt sich für die EU das in Abbildung 2 erkennbare Muster, wenn man das Verhältnis der Einkommen des reichsten und ärmsten Fünftels (S80/S20-Quote) als Indikator wählt: Die Ungleichheit nahm bis 2009 ab, stieg 2010 kurz an, um seitdem zu stagnieren. In den letzten Jahren lag die S80/S20-Quote zu Wechselkursen zwischen 9 und 10, in Kaufkraftstärken zwischen 6 und 7. Eurostat selbst gibt einen wenig schwankenden Wert von 5 an, der aber methodisch falsch konstruiert ist, da er nur die innerstaatliche Ungleichheit abbildet

Abb. 2
Entwicklung der Einkommensungleichheit in der EU



^{a)} Der Vergleichbarkeit wegen wurde darauf verzichtet, Kroatien zu berücksichtigen. KKS = Kaufkraftstärken.

Quelle: Dauderstädt und Keltik (2016).

und die zwischenstaatliche ausblendet. Konnte in der Vergangenheit die zwischenstaatliche Einkommenskonvergenz die innerstaatliche Divergenz kompensieren, so ist dies seit 2010 nicht mehr der Fall.

Integration und Konvergenz

Welchen Einfluss hat die europäische Integration auf die Konvergenz? Empirisch ist der Befund unklar mit leichtem Plus für Europa – wie oben dargelegt. Im Vergleich mit anderen Integrationsräumen schneidet die EU noch recht gut ab (vgl. Dauderstädt 2014). Von einer Vertiefung der Integration ist dagegen – zumindest unter kapitalistischen Marktbedingungen – kaum mehr Konvergenz zu erwarten. In der Eurozone mit ihrer höheren Integrationsintensität durch die gemeinsame Währung dominiert – zumindest seit 1999 – die Divergenz (vgl. auf dem Brinke, Enderlein und Fritz-Vannahme 2015). Die regionale Divergenz innerhalb der Mitgliedsstaaten (z.B. Mezzogiorno, Ostdeutschland) weist darauf hin, dass selbst innerhalb der ja noch stärker »integrierten« nationalen Volkswirtschaften die Kräfte der Divergenz überwiegen.

Die Theorie liefert auch keine eindeutige Antwort: Stärkere Integration sollte aus neoklassischer Sicht den Wohlstand erhöhen (z.B. Ricardo) und Faktorpreisunterschiede (und damit Einkommensunterschiede) abbauen (Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson). Im Ricardo-Modell können allerdings die Produktivitätsgewinne zwischen den Ländern sehr ungleich verteilt werden, so dass am Ende auch das produktivere (reichere) Land sich stärker verbessert (vgl. Dauderstädt 2014, insb. Annex). In einer Welt mit Faktormobilität und unvollständiger Konkurrenz dominieren Agglomerationseffekte und steigende Skalenerträge (Krugmann). Multinationale Unternehmen organisieren ihre globalen Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten in einer Weise, die zwar Aufholprozesse ermöglicht (z.B. Osteuropa, China) aber auch andere Regionen abhängen kann (z.B. die Südpäriperie der EU).

Schaut man sich die Treiber von Konvergenzprozessen an, so zeigt sich, dass aufholendes Wachstum immer eine Mischung aus nominaler Konvergenz (Aufwertung und/oder relativ höhere Inflation) und realer Konvergenz (stärkerer Produktivitätsanstieg und/oder Faktoreinsatz) ist. Je weiter ein weniger entwickeltes Land von der Produktivitätsgrenze (gegeben durch die USA oder Westeuropa) entfernt ist, desto höher ist sein Wachstumspotenzial, das ausländisches Kapital anziehen kann und sollte. Damit kann die Arbeitsproduktivität und Beschäftigung rasch zunehmen. Damit auch die Einkommen in Sektoren mit schwachem Produktivitätsfortschritt (z.B. persönliche Dienstleistungen) an diesem Wachstum teilhaben, müssen deren Output-Preise steigen (Balassa-Samuelson-Effekt). Die EU erleichtert einerseits die

Faktormobilität, bremst aber eine solche nominale Konvergenz mit ihren Maastricht-Kriterien. Außerdem hat sie es versäumt, überschießende Kapitalzuflüsse rechtzeitig zu kontrollieren, was dann zur Schulden- und Eurokrise und anschließender Divergenz geführt hat.

Literatur

auf dem Brinke, A., H. Enderlein und J. Fritz-Vannahme (2015), *What kind of convergence does the euro area need?*, Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Institut Berlin, Gütersloh.

auf dem Brinke, A., H. Enderlein und J. Haas (2016), *Warum sich die Eurozone nicht auf Konvergenzziele einigen kann und wie Strukturreformen helfen können*, Jacques Delors Institut Berlin Policy Paper 165, 24. Mai, verfügbar unter: (<http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/05/KonvergenzEuroRaum-BrinkeEnderleinHaas-JDIB-Mai16.pdf>); aufgerufen am 5. Juni 2016.

Dauderstädt, M. (2001), »Irland, der ›keltische Tiger‹: Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa«, *ifo Schnelldienst* 54(6), 34–41.

Dauderstädt, M. (2014), *Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Dauderstädt M. und C. Kelttek (2016), *Kein Fortschritt beim sozialen Zusammenhalt in Europa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

EU-Kommission (2014), *Investitionen für Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel.



Heinz-Jürgen Axt*

EU-Struktur- und Kohäsionspolitik: Hilfreich oder nutzlos?¹

Seit Jahrzehnten stellt die Europäische Union peripheren Regionen und Mitgliedstaaten erhebliche Finanzmittel im Rahmen der Strukturpolitik zur Verfügung. In der Finanzperiode 2014–2020 sind das 450,763 Mrd. Euro (in Preisen von 2011). Von den 155 Mrd. Euro des EU-Haushalts 2016 entfallen auf strukturpolitische Ausgaben 69,841 Mrd. Euro. Und dennoch sind insbesondere die Staaten Südeuropas nicht in ausreichendem Maße wettbewerbsfähig geworden, wie uns die Schuldenkrise drastisch vor Augen geführt hat. Wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit geht, stellen sich zwei Fragen: Erstens, warum gelingt es der Strukturpolitik trotz erheblichen Mitteleinsatzes nur in geringem Maße Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern? Und zweitens, was könnten die Alternativen zur derzeit betriebenen Politik sein?

Die Strukturpolitik gehört zu den ausgabenintensivsten Politiken der EU. Zwar gab es bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 schon den Europäischen Sozialfonds (ESF), aber der eigentliche Beginn der Strukturpolitik wird auf 1975 datiert, als der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet wurde. Damals musste sich diese Politik mit 8,2% der gesamten EU-Haushaltsmittel bescheiden, heute sind es knapp 46%. Keine andere EU-Politik weist eine vergleichbare Steigerung bei den verfügbaren Finanzmitteln auf. Der EFRE unterstützt dabei Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen. Der Kohäsionsfonds

* Prof. em. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg-Essen und Gastprofessor an der Universität des Saarlandes.

¹ Kurzfassung des Vortrags auf der Tagung »Ökonomische Konvergenz und Divergenz in Europa« der Akademie für politische Bildung vom 8. bis 10. Juli 2016.

fördert Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90% des EU-Durchschnitts in den Bereichen Verkehrswege und Umwelt.

Die regionalpolitische Herausforderung

Das vertraglich festgehaltene allgemeine Ziel der Strukturpolitik setzt auf den Regionalausgleich. Es heißt in Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV): »Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.« Abbildung 1 verdeutlicht die verschiedenen Förderregionen der Regionalpolitik: 52% der verfügbaren Mittel entfallen auf Regionen, die ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75% des EU-Durchschnitts aufweisen, 10% der Mittel erhalten die Übergangsregionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 75–90% des EU-Durchschnitts und immerhin 15% die stärker entwickelten Regionen.

Am Beispiel Griechenlands lassen sich die Effekte der EU-Strukturpolitik aufzeigen. Das Land hat seit seinem Beitritt

Abb. 1
Förderregionen der EU-Strukturpolitik

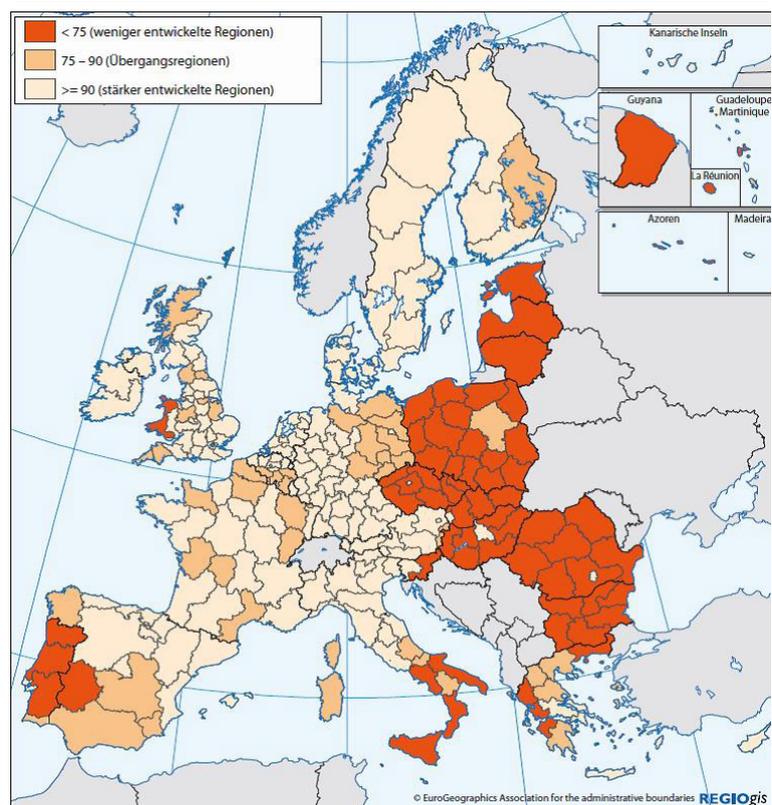
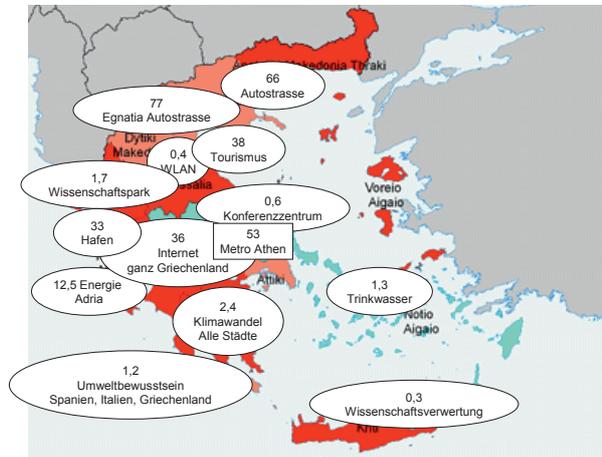


Abb. 2
Förderprogramme der EU-Strukturpolitik in Griechenland 2007–2013



Quelle: Darstellung des Autors unter Verwendung von European Cohesion Policy in Greece.

zur EU im Jahr 1981 bis 2008 immerhin 133,5 Mrd. Euro netto durch die EU-Struktur- und Agrarpolitik erhalten. Die EU hat Griechenland in der Förderperiode 2007–2013 insgesamt 20,4 Mrd. Euro an Strukturmitteln zur Verfügung gestellt. Das hat allerdings nicht verhindern können, dass Griechenlands Wettbewerbsfähigkeit stetig abgenommen hat (vgl. ausführlich Axt 2013). Die realen effektiven Wechselkurse erreichten 2000 einen Wert von 81,32 und verschlechterten sich 2008, ein Jahr vor Ausbruch der Schuldenkrise, auf 101,39 (vgl. Eurostat 2016a). Die strukturpolitische Förderung erfolgt flächendeckend, wie Abbildung 2 an einigen Beispielen aufzeigt. Von den 13 griechischen Regionen erhalten fünf eine Förderung als »weniger entwickelte Regionen«, sechs Regionen werden als »Übergangsregionen« begünstigt, und zwei »entwickelte« Regionen genießen ebenfalls eine Förderung. Gut 45% der Förderung entfallen auf weniger entwickelte Regionen. Die Erfolge sind indes bescheiden: Von den 13 Regionen konnten – gemessen am Durchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens der EU – von 2000–2011 nur zwei ihren Wohlstand mehren, alle übrigen Regionen mussten Einbußen hinnehmen (vgl. Eurostat 2016b).

Dass der erhebliche Mitteleinsatz die ökonomische und finanzpolitische Lage des Landes nicht nachhaltig verbessert hat, liegt sicher in erheblichem Maße an der im Land weit verbreiteten Praxis von Korruption und Klientelismus.² Aber auch die europäische Strukturpolitik muss sich kritischen Fragen stellen: Hat die bisherige stark auf den Regionalausgleich setzende Strukturpolitik in ausreichendem Maße die Wettbewerbsfähigkeit gefördert, so dass auch strukturschwache Volkswirtschaften an den Vorteilen des Binnenmarktes partizipieren können? Welche Wachstumseffekte hat die EU-Strukturpolitik bewirkt?

² Transparency International platzierte Griechenland 2015 beim Korruptions-Perzeptions-Index auf Platz 58 von 167 Staaten (Transparency International 2015).

Wissenschaftler des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) haben die Wirkung der EU-Strukturpolitik am Beispiel von 3 600 Projekten untersucht und sind dabei zu einem ernüchternden Ergebnis gekommen: Lediglich bei 37% aller untersuchten Projekte konnten Wachstumseffekte ausgemacht werden.³ »With respect to the share of growth-enhancing spending, we find that the share of spending without growth effects amounts to up to 63% under the pessimistic scenario.« (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2012, S. 5) Die Wachstumseffekte wurden bei den einzelnen Projekten jeweils danach bewertet, welcher Förderzweck verfolgt wird. So kam man zu der Einschätzung, dass folgende Projekttypen keinen Wachstumseffekt aufweisen: Tourismus und Kultur, urbane Entwicklung, Administration der Strukturfonds, Unternehmensberatung, Verwaltung, soziale Inklusion und territoriale Entwicklungsstrategien. Zumeist moderate Effekte wurden Projekten im Bereich des Gesundheitswesens, der Umwelt und der Energie zugesprochen. Lediglich bei den Bereichen Ausbildung, Transport, Forschung und Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und Kriminalprävention sowie Kommunikation wurden (zumeist) größere Wachstumswirkungen attestiert. Betrachtet man die von der EU geförderten Projekte in Griechenland (vgl. Abb. 2), überrascht es nicht, dass in vielen Fällen allenfalls geringe Wachstumseffekte aufgetreten sind.

Was können die Alternativen sein?

Dass in der EU-Strukturpolitik ein »Gießkannenprinzip« zur Anwendung kommt, weil sich die Förderung nicht auf die primär Bedürftigen konzentriert, hat der Verfasser bereits 1997 kritisiert (vgl. Axt 1997, S. 893). Diese Kritik ist aktuell durch folgendes Argument ergänzt worden: Wenn die EU nicht flächendeckend alle EU-Staaten strukturpolitisch fördern, sondern sich auf die Staaten konzentrieren würde, die am wenigsten entwickelt sind und die größten Wettbewerbsnachteile haben, könnte dies auch den EU-Haushalt erheblich entlasten. Bezogen auf den aktuellen Jahreshaushalt kommen britische Wissenschaftler zu folgendem Ergebnis: »Focusing the EU's structural funds on less wealthy member states and stopping the recycling exercise whereby richer member states subsidise each other's regional development policies would save just over € 20 bn.« (Open Europe 2012, S. 3)

Dass die EU-Strukturpolitik nur bescheidene Erfolge in der Wachstumsförderung erzielt, ist darauf zurückzuführen, dass bislang der Anspruch maßgeblich war, regionale Disparitäten in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten auszuglei-

³ Einbezogen wurden Projekte und Regionen in folgenden EU-Staaten: Frankreich, Deutschland, Italien, Malta, Portugal, Slowakei, Spanien und Großbritannien. Projekte in Griechenland wurden nicht erfasst. Aufgrund der methodischen Anlage der Untersuchung kann man aber die Ergebnisse durchaus auch auf Griechenland übertragen.

chen. Dass aber die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit als die zentrale Herausforderung gelten muss, hat mittlerweile auch der Europäische Rat eingestanden. Am 21. Juli 2011 hat er betont: »We welcome the Commission's decision to create a Task Force which will work with the Greek authorities to target the structural funds on competitiveness and growth, job creation and training.« (Council of the European Union 2011)

Wie können Alternativen zur regionenzentrierten Förderung aussehen? Zwei Kernelemente bieten sich an: Erstens müsste sich die EU vom ehrgeizigen Ziel des Regionalausgleichs verabschieden und die Förderung am Kriterium des nationalen und nicht des regionalen Wohlstands ausrichten (vgl. Axt 2005). Das käme einer staatenzentrierten Förderung gleich, was Länder wie Griechenland begünstigen würde, nicht aber wettbewerbsfähige Länder wie beispielsweise Deutschland. Die entwickelten EU-Staaten würden von Zahlungen an die EU entlastet und der verwaltungsmäßige Aufwand in Brüssel würde reduziert. Wenn die entwickelten Staaten die Förderung ihrer schwachen Regionen für notwendig halten, können sie das mit den bei den Überweisungen an die EU eingesparten Finanzmitteln tun. Zweitens müsste statt einer weitgehend flächendeckenden Förderung eine Konzentration auf Wachstumskerne erfolgen. Wachstumscluster können in positiver Weise auf die Region ausstrahlen. Die Erfahrungen, die man mit der Wirtschaftsförderung Ostdeutschlands gemacht hat, können genutzt werden. Hier hat der »Gesprächskreis Ost« unter Leitung des früheren Hamburger Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi unter anderem gefordert, von der flächendeckenden Förderung zur Schwerpunktsetzung überzugehen: »Unerlässlich ist weiterhin eine deutliche Konzentration der Wirtschaftsförderung und Infrastruktur auf regionale Schwerpunkte (Wachstumskerne, Cluster).« (Dohnanyi und Most o.J.)

Wie sieht es aber mit den Chancen einer durchgreifenden Reform der EU-Strukturpolitik aus? Dass die EU von der Fokussierung auf den Regionalausgleich abgeht, ist wenig wahrscheinlich: Erstens schreibt der bereits zitierte Art. 174 AEUV die regionenzentrierte Förderung vor. Zweitens setzen sich alle bislang begünstigten Regionen für den Erhalt der regionenzentrierten EU-Förderung ein. Drittens ist das Prinzip einer Konzentration der Förderung auf bedürftige Staaten bislang nur von einer Minderheit der EU-Staaten befürwortet worden.⁴ Viertens plädieren auch relativ wohlhabende Nettozahlerstaaten wie Deutschland für den Regionalausgleich, weil ihnen dieser Ansatz wenigstens einen gewissen Rückfluss aus dem EU-Haushalt sichert. Fünftens haben die Befürworter des Regionalausgleichs immer auf den vermeintlich positiven politischen Effekt verwiesen, dass bei einer flächendeckenden Förderung eher europäisches Be-

wusstsein gefördert werde. Aber selbst in einem so stark von der Strukturpolitik begünstigten Staat wie Griechenland wächst der Euroskeptizismus. 2016 gaben 27% der in Griechenland Befragten an, eine positive Haltung gegenüber der EU zu haben. 2012 waren es noch 37% (vgl. Pew Research Center 2016).

Literatur

Axt, H.-J. (1997), »Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union: Reform in der Perspektive der Osterweiterung«, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(3), 885–927.

Axt, H.-J. (2000), *EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*, Leske und Budrich, Opladen.

Axt, H.-J. (2005), »Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht«, in: I. Hartwig und W. Petzold (Hrsg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau*, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Baden-Baden, 11–37.

Axt, H.-J. (2013), »Griechenland: trotz europäischer Fördergelder nicht wettbewerbsfähig«, *Südosteuropa-Mitteilungen* 53(2), 6–24.

Council of the European Union (2011), *Statements by the Heads of State or Government of the Euro Area and Institutions*, 21. Juli, Brüssel, verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf, aufgerufen am 2. August 2016.

Dohnanyi, K. und E. von Most (o.J.), »Für eine Kurskorrektur beim Aufbau Ost«, verfügbar unter: <http://www.fifoost.org/allgemein/divers/aufbauost/node2.php>, aufgerufen am 22. Mai 2013.

Europäische Union (2011), *Kohäsionspolitik 2014–2020, Investieren in Wachstum und Beschäftigung*, Brüssel.

European Cohesion Policy in Greece, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/el_en.pdf, aufgerufen am 3. August 2016.

Eurostat (2016a), »Realer effektiver Wechselkurs«, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdec330&plugin=1>, aufgerufen am 3. August 2016.

Eurostat (2016b), »BIP pro Kopf in KKS«, verfügbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00114&plugin=1>, aufgerufen am 3. August 2016.

Open Europe (2012), *Seizing the Moment: Aligning the EU budget with Europe's economic needs*, verfügbar unter: <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/Pdfs/2012EUBudget.pdf>, aufgerufen am 2. August 2016.

Pew Research Center (2016), *Euroscepticism beyond Brexit*, verfügbar unter: <http://www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf>, aufgerufen am 3. August 2016.

Transparency International (2015), »Corruption Perceptions Index 2015«, verfügbar unter: <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>, aufgerufen am 2. August 2016.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2012), *Growth Enhancing Expenditure in EU Cohesion Spending from 2007 to 2013*, Mannheim, verfügbar unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Cohesion_2012.pdf, aufgerufen am 2. August 2016.

⁴ Als es um die Beschlussfassung zur Finanzperiode 2007 bis 2013 ging, machten sich lediglich Großbritannien, Schweden und die Niederlande für ein Abgehen vom Ziel des Regionalausgleichs stark.

Denken Lehrkräfte anders über die Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung?

Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2016

19

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

Lehrkräfte sind ein zentraler Bestimmungsfaktor der Qualität eines Schulsystems. Sie sind Hauptakteure und Experten der Schulbildung. Gleichzeitig haben sie natürlich auch eigene Interessen, wenn es um die Gestaltung des Bildungssystems geht. Denken Lehrkräfte anders über Fragen der Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung? Das letztjährige ifo Bildungsbarometer hat gezeigt, dass sich die bildungspolitischen Meinungen von Eltern überraschend wenig von denen der sonstigen Bevölkerung unterscheiden. Ganz im Gegenteil dazu zeigt die diesjährige Befragung, dass Lehrkräfte zum Teil grundlegend andere Ansichten haben. Im Gegensatz zur Gesamtbevölkerung befürworten Lehrkräfte mehrheitlich höhere Lehrergehälter und die Verbeamtung von LehrerInnen, lehnen aber mehrheitlich ein Ganztagschulsystem, den Unterricht von Kindern mit Lernschwächen in Regelschulen, den Einsatz von Quereinsteigern im Lehrerberuf und Gehaltszuschläge für gute Lernfortschritte oder in Fächern mit Lehrermangel ab. Lehrkräfte geben den Schulen in ganz Deutschland schlechtere Noten als die Gesamtbevölkerung, den Schulen vor Ort hingegen bessere. Es gibt aber auch Übereinstimmungen, etwa bei der mehrheitlichen Zustimmung zu Aufnahmeprüfungen beim Zugang zum Lehramtsstudium, zu deutschlandweit einheitlichen Vergleichstests, zur freien Gestaltung des Unterrichts, zur Autonomie von Schulleitungen bei der Einstellung von Lehrkräften, zur Aufteilung auf weiterführende Schularten erst nach der sechsten Klasse und bei bildungspolitischen Fragen außerhalb des Schulsystems. Auch gibt es in beiden Gruppen große Zustimmung für eine Fortbildungspflicht für Lehrkräfte, wobei die Gesamtbevölkerung Fortbildungen außerhalb der Unterrichtszeit bevorzugt, Lehrkräfte hingegen während der Unterrichtszeit.

Was denken die Deutschen über die Bildungspolitik? Dieser Frage geht das ifo Bildungsbarometer in diesem Jahr zum dritten Mal nach, indem es eine repräsentative Stichprobe der deutschen erwachsenen Bevölkerung zu verschiedenen bildungspolitischen Themen befragt. Neben der Meinung der Gesamtbevölkerung liegt unser diesjähriger Fokus besonders auf der Frage, ob und wie sich diese von der Meinung der LehrerInnen unterscheidet.

Auch wenn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur etwa 1% ausmacht,¹ spielen die Lehrkräfte in der Bildungspolitik eine ganz besondere Rolle. Einerseits

sind sie Hauptakteure der Schulbildung und damit ExpertInnen in Fragen der Bildung. Umfangreiche Forschung belegt ihre große Bedeutung für gute Schülerleistungen und damit für ein leistungsfähiges Schulsystem (vgl. z.B. Jackson, Rockoff und Staiger 2014). Andererseits haben Lehrkräfte bei Fragen der Schulpolitik – wie jede andere Berufsgruppe auch, wenn es um ihre eigene Situation geht – ein besonderes Interesse, eine vorteilhafte Situation für ihren eigenen Berufsstand zu schaffen (vgl. z.B. Peterson, Henderson und West 2014).

Unsere Befragung möchte beantworten, ob zwischen Lehrkräften und der gesamten Bevölkerung Unterschiede in den bildungspolitischen Ansichten bestehen. Was sie nicht beantworten kann, ist, ob solche Unterschiede vom Expertenwissen der Lehrkräfte, von ihren spezifischen Interessen oder von einer anderen Ursache herrühren. Ganz generell ist das Erkenntnisinteresse des ifo Bildungsbarometers kein normatives – also, wie die Bildungspolitik bestmöglich gestaltet werden sollte –, sondern ein positives – nämlich, wie die Meinung der Bevölkerung zur Bildungspolitik ist. Aber gerade in dieser Hinsicht sind die Erkenntnisse über Unterschiede zwischen Lehrkräften

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

¹ Datenquelle: Forschungsdatenzentrum der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2013, Berechnungen des ifo Instituts.

Kasten 1**Methodik der Befragung**

Die Befragung für das dritte ifo Bildungsbarometer wurde vom 29. April bis 2. Juni 2016 durch TNS Infratest Sozialforschung unter insgesamt 4 015 Personen durchgeführt. Darunter wurden 3 302 Personen als repräsentative Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren befragt. Die Ziehung der Stichprobe erfolgte in zwei Teilen: Der Teil der Bevölkerung, der das Internet nutzt (81%), wurde mit Hilfe eines Online-Fragebogens in einem Online-Panel befragt. Der Teil der Bevölkerung, der das Internet weder beruflich noch privat nutzt (19%), wurde im Rahmen einer persönlichen Befragung in der Wohnung der Befragten gebeten, den Fragebogen auf einem zur Verfügung gestellten Gerät elektronisch – auf Wunsch mit Unterstützung des Interviewers – auszufüllen.

Um eine Darstellung der Meinungen von aktiven Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen (also allen Schulen von Grundschule bis Gymnasium) zu ermöglichen, wurden über die Grundstichprobe hinaus zusätzlich 713 Lehrkräfte befragt. Da der Anteil von Lehrkräften in der deutschen Bevölkerung nur etwa 1% beträgt, war die Ziehung einer ausreichenden Stichprobe von Lehrkräften eine große Herausforderung. Um die entsprechenden Beobachtungszahlen zu erreichen, wurden von TNS Infratest Sozialforschung zwei Methoden jeweils im Rahmen von Online-Befragungen verwendet. Erstens wurden gezielt Personen kontaktiert, die im Online-Panel als Lehrkräfte ausgewiesen sind (191 Lehrpersonen). Zweitens wurde eine von der Grundstichprobe unabhängige Bevölkerungsstichprobe gezogen, in der vorab durch Fragen zur beruflichen Situation verifiziert wurde, dass es sich bei der befragten Person um eine Lehrkraft an einer allgemeinbildenden Schule handelt (522 Lehrpersonen).

Die Grundstichprobe enthält ebenfalls 39 Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen, um deren Anteil in der Gesamtbevölkerung zu berücksichtigen und somit ein repräsentatives Meinungsbild der deutschen Gesamtbevölkerung darzustellen. Aufgrund ihres geringen Anteils hat die Einbeziehung der Lehrkräfte in der Grundstichprobe keine bedeutende Auswirkung auf die dargestellten Meinungen der Gesamtbevölkerung.

Um die Repräsentativität der Ergebnisse für die deutsche Bevölkerung bzw. für die Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen sicherzustellen, wurden die Beobachtungen entsprechend gewichtet. In der Grundstichprobe erfolgte die Gewichtung anhand der amtlichen Statistik nach Alter, Geschlecht, Bundesland, Schulabschluss, Gemeindegrößenklasse und Befragungsart (online oder offline). In der Lehrerstichprobe erfolgte die Gewichtung nach Schulart, Alter, Geschlecht und Bundesland.

Eine methodische Besonderheit der Befragung besteht darin, dass die Befragten bei einigen Fragen per Zufall auf zwei bis vier unterschiedliche Teilgruppen aufgeteilt wurden. Diese Teilgruppen erhielten die Frage dann jeweils in einer anderen Version, z.B. mit und ohne Bereitstellung von Informationen über tatsächliche Ausgabenniveaus wie in Abbildung 7.

Wie sicher von einer repräsentativen Umfrage auf die Gesamtbevölkerung geschlossen werden kann, lässt sich anhand von statistischen Wahrscheinlichkeiten angeben. Da der Stichprobenumfang in der vorliegenden Studie vergleichsweise groß ist, liegt der Fehlerbereich für Fragen, die der Grundstichprobe von 3 302 Befragten gestellt wurden, nur zwischen 1 und 1,7 Prozentpunkten. Das heißt, wenn z.B. 50% der Befragten einer Frage zustimmen, liegt der wahre Wert der Zustimmung in der Gesamtbevölkerung mit 95%iger Wahrscheinlichkeit zwischen 48,3% und 51,7%. Bei der Betrachtung von Teilgruppen mit geringeren Fallzahlen ist der Fehlerbereich etwas größer – beispielsweise 2–3 Prozentpunkte bei Fragen, die von einer zufälligen Teilgruppe von gut 1 100 Befragten beantwortet werden. Bei der Lehrerstichprobe liegt der Fehlerbereich in einer Größenordnung von 2–4 Prozentpunkten.

Personen, die zu einer Frage keine Angabe machen, werden in der vorliegenden Auswertung nicht berücksichtigt. Der Anteil der Personen ohne Angabe ist bei allen Meinungsfragen des ifo Bildungsbarometers sehr klein. Im Durchschnitt liegt er bei etwa 1%, und bei keiner einzigen Frage übersteigt er 2,5%.

Um die Ergebnisse übersichtlich zu präsentieren, sind in den Abbildungen bei Zustimmungsfragen die Antwortkategorien in der Reihenfolge »sehr dafür«, »eher dafür«, »weder dafür noch dagegen«, »eher dagegen« und »sehr dagegen« aufgeführt. Die neutrale Kategorie »weder dafür noch dagegen« wurde im Fragebogen jedoch als letzte Antwortmöglichkeit der Liste präsentiert (vgl. Kasten 2 »Effekte des Fragedesigns« für eine Analyse der Effekte der Positionierung der neutralen Kategorie auf das Antwortverhalten).

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

und der Gesamtbevölkerung von besonderem Interesse. Aufgrund der besonderen Rolle der Lehrerschaft in bildungspolitischen Entscheidungsprozessen haben die Ergebnisse eine hohe Relevanz, um die politische Ökonomie der Bildungspolitik zu verstehen: also warum die Bildungspolitik so ist, wie sie ist.

Nach einer kurzen Beschreibung der Meinungsumfrage vergleichen wir im Folgenden die bildungspolitischen Meinungen von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung in den Bereichen Verbeamtung, Gehaltsfragen und Aus- und Fortbildung von Lehrkräften; Vergleichstests, Autonomie und Ausgaben

für und Bewertung von Schulen; Fragen der Bildung jenseits der Schulzeit in den Bereichen Ausbildung, Studium und Weiterbildung; sowie Einschätzungen der Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem und möglicher Reformmaßnahmen, um diese zu erhöhen.

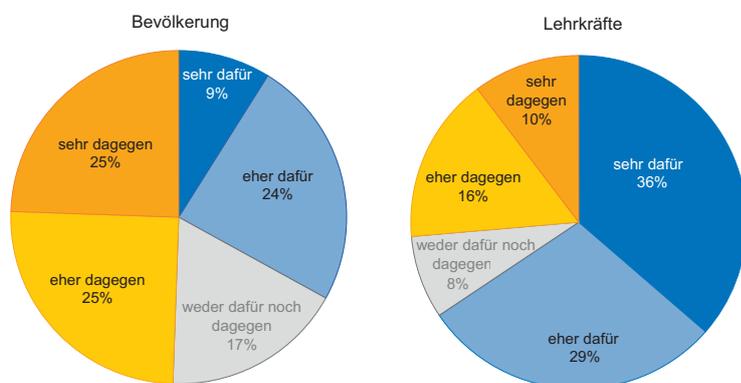
Das ifo Bildungsbarometer 2016

Das ifo Bildungsbarometer ist eine repräsentative Meinungs-umfrage der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland zu wichtigen bildungspolitischen Themen. Das Bildungsbarometer

Abb. 1

Sollten Lehrkräfte verbeamtet sein?

Große Mehrheit der Lehrkräfte für Beamtung, Bevölkerung eher kritisch



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Im Großteil der Bundesländer sind die meisten Lehrerinnen und Lehrer zurzeit Beamte, während in anderen Bundesländern die meisten Lehrerinnen und Lehrer Angestellte sind. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Lehrerinnen und Lehrer verbeamtet werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

meter wurde bereits in den Jahren 2014 und 2015 erhoben (vgl. Wößmann et al. 2014; 2015).² Der vorliegende Beitrag präsentiert die Ergebnisse des dritten ifo Bildungsbarometers, das von Ende April bis Anfang Juni 2016 mehr als 4 000 Personen befragt hat. Die Stichprobe ist repräsentativ für die Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren (vgl. Kasten 1 für methodische Details). Wie die vorherigen Befragungen zeichnet auch das ifo Bildungsbarometer 2016 ein breites bildungspolitisches Meinungsbild, indem es sowohl Themen aus den Vorjahren als auch wichtige neue Themenbereiche aufgreift.

Das ifo Bildungsbarometer ist Teil eines Forschungsprojektes zur politischen Ökonomie der Bildungspolitik. Das Projekt geht der Frage nach, inwieweit die Diskrepanz zwischen politischem Bewusstsein und tatsächlichem Handeln im Bildungsbereich auf das Zusammenspiel politischer Kräfte mit öffentlichen Meinungen zurückzuführen ist.

In diesem Zusammenhang untersucht das ifo Bildungsbarometer auch, was die öffentliche Meinung zur Bildungspolitik beeinflusst. Dazu weist es an einigen Stellen die methodische Besonderheit von sogenannten »Survey-Experimenten« auf: Bei einigen Fragen stellen wir jeweils einem zufällig ausgewählten Teil der Befragten bestimmte Informationen zur Verfügung, bevor sie dieselbe Frage beantworten wie der andere Teil der Befragten, der diese Informationen nicht erhalten hat. Aufgrund der zufälligen Aufteilung lassen sich so Aussagen darüber machen, wie sich die bereitgestellte Information auf die Meinung der deut-

schen Bevölkerung zur jeweiligen Frage auswirkt. Neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn können diese Experimente auch der Politik helfen, indem sie aufzeigen, welche Informationen der Wählerschaft möglicherweise bereitgestellt werden müssten, um die öffentliche Akzeptanz von Bildungsreformen zu erhöhen.

In diesem Jahr bestand ein besonderes Interesse an zwei Forschungsgegenständen. Erstens vergleichen wir die bildungspolitischen Meinungen von Lehrkräften mit jenen der deutschen Gesamtbevölkerung. Dazu hat das ifo Bildungsbarometer 2016 die Gruppe der aktiven Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen in der Befragung so erhöht, dass auch für diese Gruppe genaue Aussagen möglich sind. Dieses Vorhaben stellte eine große Herausforderung für die Befragungsstichprobe dar, weil die Lehr-

kräfte nur etwa 1% der Gesamtbevölkerung Deutschlands ausmachen. Gleichzeitig ist eine relativ große Fallzahl nötig, um belastbare Aussagen für diese Berufsgruppe treffen zu können. Schlussendlich konnten in diesem Jahr zusätzlich zur Grundstichprobe 713 Lehrkräfte befragt werden (vgl. Kasten 1 für Details zur Stichprobenziehung). Im Folgenden berichten wir die Ergebnisse für die Gesamtbevölkerung und für die Lehrkräfte getrennt, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Gruppen aufzuzeigen.

Zweitens setzt das ifo Bildungsbarometer 2016 einen inhaltlichen Schwerpunkt auf die Meinung der deutschen Bevölkerung in Bezug auf Bildungsmaßnahmen zur Integration von Flüchtlingen. Dazu widmete sich ein eigener Fragenblock am Ende der Umfrage dem Thema Flüchtlinge. Da eine Darstellung dieser Ergebnisse den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen würde, werden sie in einem separaten Beitrag ausführlich berichtet (vgl. Wößmann et al. 2016).

Lehrkräfte

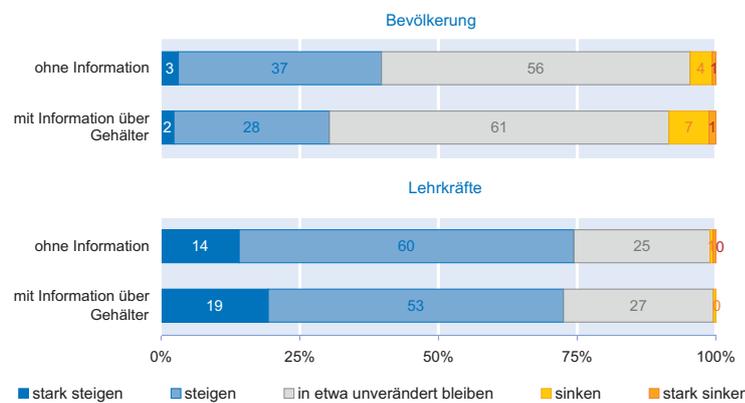
Wir beginnen den Vergleich der bildungspolitischen Meinungen von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung mit einigen Fragen aus dem Themengebiet der Lehrkräfte: Fragen zu Verbeamtung und Lehrergehältern sowie zur Aus- und Fortbildung von LehrerInnen.

Verbeamtung und Gehälter

Ein häufig diskutiertes Thema bei der Beschäftigung von Lehrkräften ist die Frage, ob LehrerInnen verbeamtet wer-

² Die Ergebnisse aller ifo Bildungsbarometer finden Sie unter www.ifo.de/ifo-bildungsbarometer. Das Projekt beinhaltet auch eine Kooperation mit der Meinungsbefragung des Program of Education Policy and Governance (PEPG) der Harvard University in den USA (vgl. Henderson et al. 2015) sowie der Universität Bern in der Schweiz.

Abb. 2
Sollten Lehrergehälter steigen?
 Information über derzeitiges Gehalt senkt Zustimmung zu höheren Lehrergehältern in der Bevölkerung



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage: Ohne Information [mit Information über Gehälter] [In Deutschland verdienen vollzeitbeschäftigte Lehrerinnen und Lehrer im Durchschnitt rund 2 750 Euro netto im Monat.] Was meinen Sie, sollten die Gehälter von Lehrerinnen und Lehrern in Deutschland steigen, sinken oder unverändert bleiben?
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

den sollten. Im Großteil der Bundesländer sind die meisten Lehrkräfte derzeit Beamte, in anderen sind die meisten Angestellte. Fast zwei Drittel (65%) der befragten Lehrkräfte sprechen sich (sehr oder eher) dafür aus, dass LehrerInnen generell verbeamtet werden, nur 27% sind dagegen (vgl. Abb. 1). Im Gegensatz dazu befürwortet in der Gesamtbevölkerung nur rund ein Drittel (33%) die Verbeamtung von Lehrkräften, 50% sprechen sich dagegen aus.³

Ein ähnliches Meinungsbild ergibt sich zu einer möglichen Erhöhung der Lehrergehälter. Während 74% der LehrerInnen der Meinung sind, dass die Lehrergehälter stark steigen oder steigen sollen, sind es in der Bevölkerung lediglich 40% (vgl. Abb. 2). Über die Hälfte der Bevölkerung ist der Meinung, die Lehrergehälter sollten in etwa unverändert bleiben.

Eine zufällig ausgewählte Teilgruppe der Befragten erhielt vor Beantwortung dieser Frage die Information, dass vollzeitbeschäftigte LehrerInnen in Deutschland derzeit im Durchschnitt rund 2 750 Euro netto im Monat verdienen (Datenquelle: Forschungsdatenzentrum der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2013, Berechnungen des ifo Instituts). In der so informierten Teilgruppe der Bevölkerung liegt die

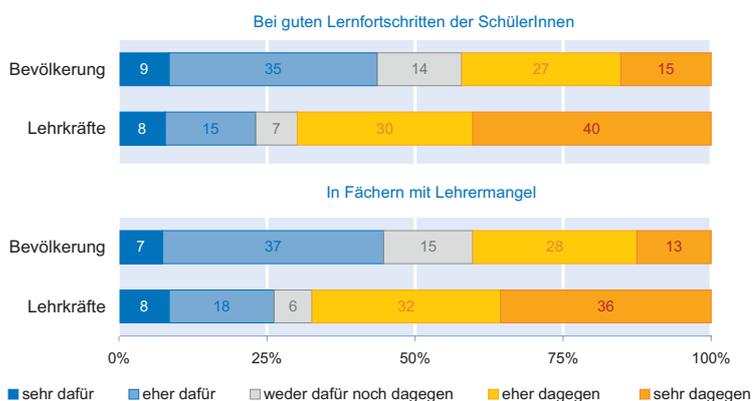
³ Die genauen Werte ändern sich leicht, wenn die Reihenfolge der Antwortkategorien verändert wird (vgl. Kasten 2 »Effekte des Fragedesigns«).

Zustimmung zu höheren Lehrergehältern 9 Prozentpunkte niedriger. Die Einschätzung der Lehrkräfte verändert sich aufgrund dieser Information hingegen nicht in signifikanter Weise.

Eine Alternative zu einer generellen Erhöhung der Gehälter aller Lehrkräfte ist die Einführung von Zuschlägen für bestimmte LehrerInnen. Ein Vorschlag besteht darin, Gehaltszuschläge für Lehrkräfte einzuführen, deren SchülerInnen gute Lernfortschritte machen. Die Gesamtbevölkerung ist bei dieser Frage unentschieden: 44% unterstützen diese Möglichkeit, 42% lehnen sie ab (vgl. Abb. 3). Die Meinung der Lehrkräfte fällt deutlich negativer aus: Nur 23% sprechen sich für die Einführung solcher Gehaltszuschläge aus, 70% sind dagegen.

Manche Schulen sehen sich einem deutlichen Lehrermangel in bestimmten Fächern wie Mathematik und Naturwissenschaften gegenüber. Bei dem Vorschlag, in solchen Fächern einen Gehaltszuschlag für LehrerInnen einzuführen, um den Lehrermangel zu verringern, zeigt sich ein ganz ähnliches Meinungsbild wie bei den Gehaltszuschlägen für gute Lernfortschritte. Die Gesamtbevölkerung ist bei Gehaltszuschlägen bei Lehrerman-

Abb. 3
Was denken die Deutschen über Gehaltszuschläge für Lehrkräfte?
 Bevölkerung ist unentschieden, Lehrkräfte sind dagegen

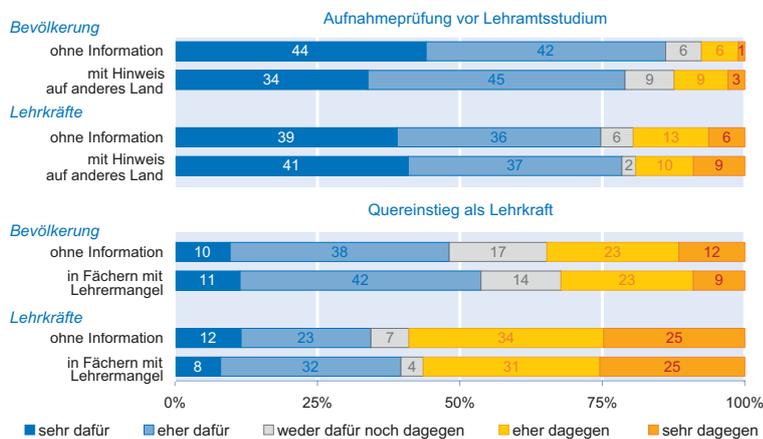


Frage 1:^{a)} Bei guten Lernfortschritten der SchülerInnen Sind Sie dafür oder dagegen, einen Gehaltszuschlag für Lehrerinnen und Lehrer einzuführen, deren Schülerinnen und Schüler gute Lernfortschritte machen?

Frage 2:^{a)} In Fächern mit Lehrermangel Manche Schulen sehen sich einem deutlichen Lehrermangel in bestimmten Fächern wie Mathematik und Naturwissenschaften gegenüber. Sind Sie dafür oder dagegen, einen Gehaltszuschlag für Lehrerinnen und Lehrer in solchen Fächern einzuführen, um den Lehrermangel zu verringern?

^{a)} Fragen 1 und 2 wurden in der Befragung direkt hintereinander gestellt. Einer zufällig ausgewählten Teilgruppe der Befragten wurden die zwei Fragen in der umgedrehten Reihenfolge gestellt. Da das Antwortverhalten unabhängig von der Reihenfolge der Fragestellung war, werden die Ergebnisse hier jeweils zusammengefasst.
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Abb. 4
Wie sollte der Zugang zum Lehrerberuf geregelt sein?
 Bevölkerung und Lehrkräfte für Eignungstest vor Lehramtsstudium, Lehrkräfte gegen Quereinstieg



Frage 1 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt): Aufnahmeprüfung vor Lehramtsstudium – ohne Information [mit Hinweis auf anderes Land] [in einem anderen Land, das bei der letzten PISA-Studie besonders gut abgeschnitten hat, werden nur die Schulabsolventen mit den besten Ergebnissen in einem Eignungstest zum Lehramtsstudium zugelassen.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Schulabsolventinnen und -absolventen, die ein Lehramtsstudium aufnehmen möchten, vorab eine Aufnahmeprüfung ablegen müssen, die die pädagogische und fachliche Eignung für den Lehrerberuf feststellt?
 Frage 2 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt): Quereinstieg als Lehrkraft – ohne Information [in Fächern mit Lehrermangel] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Personen mit Universitätsabschluss, die jedoch kein Lehramtsstudium absolviert haben, in Schulen als Lehrkraft [in Fächern mit Lehrermangel] arbeiten dürfen?
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

gel erneut gespalten (45% dafür, 40% dagegen), während die Lehrkräfte diesen Vorschlag wiederum klar ablehnen (26% dafür, 67% dagegen).⁴

Aus- und Fortbildung

Es ist unbestritten, dass LehrerInnen ein entscheidender Faktor für den Lernerfolg der SchülerInnen sind. Eine Maßnahme, um auf die Qualität der Lehrkräfte Einfluss zu nehmen, besteht darin, die Eignung angehender LehrerInnen zu überprüfen, beispielsweise mit einem Aufnahmetest vor dem Lehramtsstudium. In Finnland etwa werden StudienbewerberInnen nur dann zum Lehramtsstudium zugelassen, wenn sie einen Eignungstest ablegen und ausreichend gute Ergebnisse erreichen. Manche vermuten, dass das gute Abschneiden Finnlands bei den internationalen PISA-Tests auch mit der Auswahl der Lehrkräfte zusammenhängt. Bisher gibt es nur an wenigen deutschen Universitäten Modellversuche, durch Eingangsprüfungen die Eignung po-

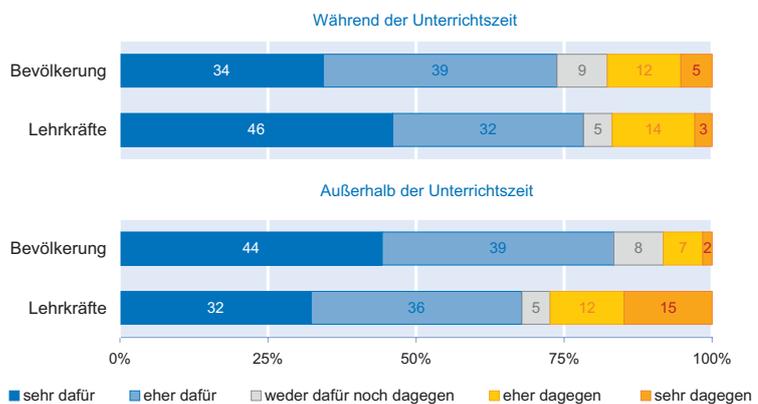
tenzieller Lehrkräfte bereits vor Beginn des Studiums festzustellen.

Die Deutschen würden die Einführung einer solchen Eignungsprüfung für angehende Lehrkräfte durchaus begrüßen. Eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung (86%) ist dafür, dass SchulabsolventInnen, die ein Lehramtsstudium aufnehmen möchten, vorab eine Aufnahmeprüfung ablegen müssen, die die pädagogische und fachliche Eignung für den Lehrerberuf feststellt (vgl. Abb. 4). Unter den Lehrkräften ist der Anteil der Befürworter solcher Aufnahmeprüfungen zwar signifikant geringer, jedoch mit 75% ebenfalls sehr hoch. Gleichzeitig ist der Anteil der Lehrkräfte, die solche Aufnahmeprüfungen ablehnen, mit 20% mehr als doppelt so groß wie in der Bevölkerung mit 8%. Ein Teil der Befragten wurde vor Beantwortung der Frage darauf hingewiesen, dass in einem PISA-Spitzenreiterland nur die SchulabsolventInnen mit den besten Ergebnissen in einem Eignungstest zum Lehramtsstudium zugelassen werden. Diese Information ändert das Meinungsbild nur wenig: In der Gesamtbevölkerung sinkt die Zustimmung leicht, aber statistisch signifikant auf 79%, bei den Lehrkräften ändert sich das Meinungsbild in der informierten Teilgruppe nicht in signifikanter Weise.

Die Zustimmung sinkt leicht, aber statistisch signifikant auf 79%, bei den Lehrkräften ändert sich das Meinungsbild in der informierten Teilgruppe nicht in signifikanter Weise.

Eine Alternative zum klassischen Weg in den Lehrerberuf über ein Lehramtsstudium ist der Quereinstieg nach einem anderweitigen Studium. In der Gesamtbevölkerung sind

Abb. 5
Sollten Lehrkräfte zu Fortbildungen verpflichtet werden?
 Starke Befürwortung – Bevölkerung bevorzugt außerhalb, Lehrkräfte während der Unterrichtszeit



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage: Während der Unterrichtszeit [Außerhalb der Unterrichtszeit] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet werden, fünf Tage pro Jahr an Fortbildungen teilzunehmen, die von den Schulen finanziert werden und während [außerhalb] der Unterrichtszeit stattfinden?
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

⁴ Da diese zwei Fragen zu Gehaltszuschlägen thematisch eng zusammenhängen, wurde außerdem getestet, ob die Reihenfolge der Fragen das Antwortverhalten beeinflusst. Es zeigt sich, dass die Ergebnisse unverändert bleiben, unabhängig davon, welche der beiden Fragen zuerst gestellt wurde (vgl. Kasten 2 »Effekte des Fragedesigns«).

48% dafür, dass Personen mit Universitätsabschluss, die jedoch kein Lehramtsstudium absolviert haben, in Schulen als Lehrkraft arbeiten dürfen, 35% sind dagegen (vgl. Abb. 4). Unter den Lehrkräften lehnt eine deutliche Mehrheit von 59% diesen Vorschlag ab, nur 34% sind dafür.

Eine Teilgruppe der Befragten wurde gefragt, ob ein Quereinstieg in Fächern möglich sein sollte, in denen Lehrermangel herrscht. In diesem Fall spricht sich eine absolute Mehrheit von 54% der Bevölkerung für den alternativen Einstieg in den Lehrerberuf aus. Bei den Lehrkräften überwiegt auch in dieser Teilgruppe der Befragten die ablehnende Haltung gegenüber dem Quereinstieg.

Ein Reformvorschlag, der sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch unter LehrerInnen sehr starke Zustimmung findet, ist eine Weiterbildungspflicht für Lehrkräfte. Dem Vorschlag, dass Lehrkräfte dazu verpflichtet werden, fünf Tage pro Jahr an Fortbildungen teilzunehmen, die von den Schulen finanziert werden und während der Unterrichtszeit stattfinden, stimmen rund drei Viertel der Befragten zu. Die starke Zustimmung in der Gesamtbevölkerung von 74% für Fortbildungen während der Unterrichtszeit ist unter den Lehrkräften mit 78% sogar noch deutlicher ausgeprägt (vgl. Abb. 5).

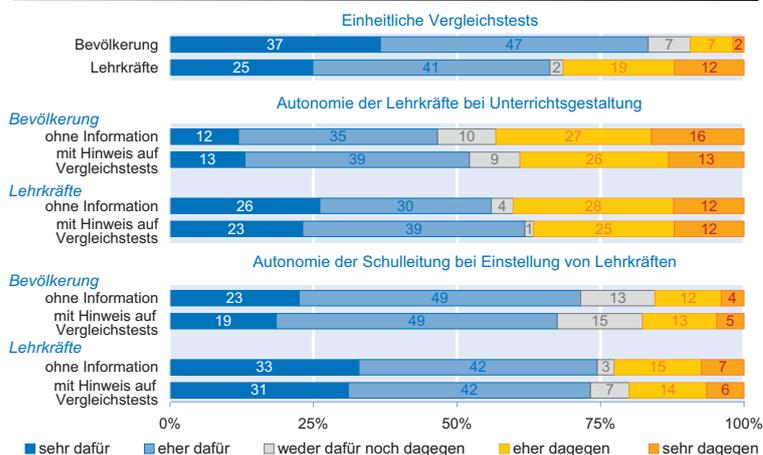
Etwas anders sieht das Meinungsbild in der Teilgruppe aus, die bezüglich der gleichen Art von Fortbildungen gefragt wurde, nur dass diese außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden. In der Gesamtbevölkerung liegt die Zustimmung in diesem Fall mit 83% sogar noch höher. Unter den Lehrkräften fällt die Zustimmung in diesem Fall hingegen mit 68% geringer aus. Allerdings spricht sich damit auch unter den LehrerInnen eine Zweidrittelmehrheit für verpflichtende, von den Schulen finanzierte Fortbildungen außerhalb der Unterrichtszeit von fünf Tagen pro Jahr aus. Allerdings lehnen 27% der Lehrkräfte verpflichtende Fortbildungen außerhalb der Unterrichtszeit ab – deutlich mehr als 17% im Falle von verpflichtenden Fortbildungen während der Unterrichtszeit.

Schulen

Neben den Fragen, die thematisch die Lehrkräfte betreffen, haben wir auch eine Reihe weiterer Fragen aus dem schulischen Bereich gestellt, die sich auf Vergleichstests und Autonomie einerseits und Ausgaben und Bewertung der Schulen andererseits beziehen.

Abb. 6

Was meinen die Deutschen zu Vergleichstests und Autonomie der Schulen? Mehrheit für einheitliche Vergleichstests und verstärkte Autonomie bei gleichzeitiger Leistungsüberprüfung



Frage 1:

Einheitliche Vergleichstests Sind Sie dafür oder dagegen, mit Hilfe von einheitlichen Vergleichstests für alle Schülerinnen und Schüler zu überprüfen, ob die Schülerinnen und Schüler in jeder Schule die deutschlandweit festgelegten Lernziele («Bildungsstandards») erreichen?

Frage 2 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Autonomie der Lehrkräfte bei Unterrichtsgestaltung – ohne Information [mit Hinweis auf Vergleichstests] Manche sagen, Lehrerinnen und Lehrer sollten frei über die Gestaltung ihres Unterrichts entscheiden dürfen, zum Beispiel, welche Lehrbücher sie verwenden, welchen Lernstoff sie festlegen oder nach welchen Kriterien sie die Schülerinnen und Schüler beurteilen. Andere sagen, dies sollte einheitlich vorgegeben werden. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Lehrerinnen und Lehrer frei über die Gestaltung ihres Unterrichts entscheiden dürfen, [wenn gleichzeitig deutschlandweit einheitliche Vergleichstests überprüfen, ob die Schülerinnen und Schüler in jeder Schule die deutschlandweit festgelegten Lernziele («Bildungsstandards») erreichen]?

Frage 3 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Autonomie der Schulleitung bei Einstellung von Lehrkräften – ohne Information [mit Hinweis auf Vergleichstests] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Schulleitungen darüber entscheiden dürfen, welche Lehrkräfte sie einstellen, [wenn gleichzeitig deutschlandweit einheitliche Vergleichstests überprüfen, ob die Schülerinnen und Schüler in jeder Schule die deutschlandweit festgelegten Lernziele («Bildungsstandards») erreichen]?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

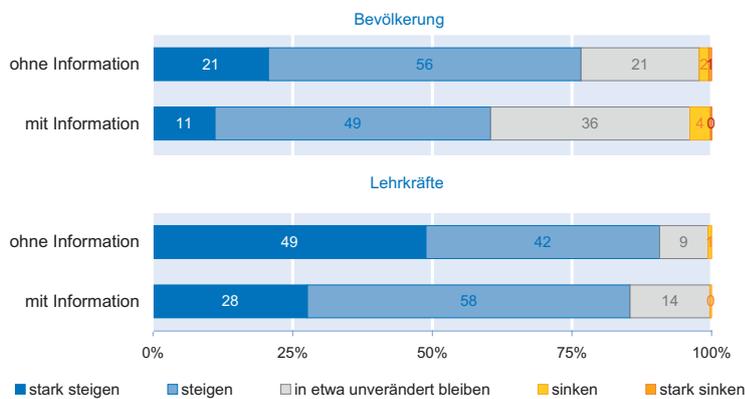
Vergleichstests und Autonomie

Die Kultusministerkonferenz hat in den vergangenen Jahren bundesweit geltende Bildungsstandards eingeführt, die für die verschiedenen Schulabschlüsse definieren, welche Kompetenzen SchülerInnen in bestimmten Fächern erlangen sollen. Das Erreichen dieser Bildungsstandards wird aber nur stichprobenartig und in größeren Abständen überprüft. Eine überwältigende Mehrheit von 83% der deutschen Bevölkerung spricht sich demgegenüber dafür aus, mit Hilfe von einheitlichen Vergleichstests für alle SchülerInnen zu überprüfen, ob die SchülerInnen in jeder Schule die in den Bildungsstandards deutschlandweit festgelegten Lernziele erreichen (vgl. Abb. 6). Dieser Befund steht im Einklang mit den Ergebnissen der letzten beiden ifo Bildungsbarometer, in denen sich ebenfalls überwältigende Mehrheiten für die Einführung von deutschlandweit einheitlichen Vergleichstests und Abschlussprüfungen aussprachen (vgl. Wößmann et al. 2014; 2015). Unter den Lehrkräften ist die Zustimmung zu einheitlichen Vergleichstests für alle SchülerInnen zwar signifikant niedriger als in der Gesamtbevölkerung, jedoch

Abb. 7

Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen steigen?

Auch mit Information über derzeitiges Niveau klare Mehrheit für höhere Ausgaben



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

Ohne Information [mit Information] [Die staatlichen Bildungsausgaben in Deutschland betragen im Durchschnitt jährlich 7 100 Euro pro Schülerin/Schüler.] Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen in Deutschland Ihrer Meinung nach steigen, sinken oder unverändert bleiben?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

spricht sich auch unter den LehrerInnen eine klare Mehrheit von 66% dafür aus.

Eine wichtige Rolle spielen Vergleichstests auch bei der Frage, wie viel Eigenverantwortung Lehrkräfte und Schulen haben sollen, etwa bezüglich Unterrichtsgestaltung und Personalentscheidungen. So zeigt die bildungsökonomische Forschung anhand der internationalen Schülertests, dass mehr Eigenverantwortung für Schulen in der Regel nur dann mit besseren Schülerleistungen einhergeht, wenn Schülerleistungen durch einheitliche Abschlussprüfungen unabhängig überprüft werden (vgl. Wößmann 2016). Eine unabhängige Überprüfung kann verhindern, dass mit größerem Gestaltungsspielraum eine sinkende Qualität der Schulbildung einhergeht, da hier die entsprechenden Akteure (z.B. Lehrkräfte oder Schulleitungen) für ihre Ergebnisse verantwortlich gemacht werden.

Mit diesen Erkenntnissen deckt sich die Meinung der Bevölkerung zu der Frage, ob Lehrkräfte frei über die Gestaltung ihres Unterrichts entscheiden dürfen sollten: Grundsätzlich sind 47% dafür, dass Lehrkräfte ihren Unterricht frei gestalten dürfen, zum Beispiel, welche Lehrbücher sie verwenden, welchen Lernstoff sie festlegen oder nach welchen Kriterien sie die SchülerInnen beurteilen. Einer Teilgruppe wurde dieselbe Frage gestellt, allerdings mit dem weiteren Hinweis, dass gleichzeitig deutschlandweit einheitliche Vergleichstests überprüfen, ob die SchülerInnen in jeder Schule die deutschlandweit festgelegten Bildungsstandards erreichen. In diesem Fall ist die Zustimmung zu freier Unterrichtsgestaltung mit 52% signifikant höher. Unter den Lehrkräften ist mit 56% die Mehrheit auch ohne den weiteren Hinweis dafür, frei über die Unterrichtsgestaltung entscheiden zu dürfen. Auch bei den Lehrkräften ist die Zustimmung

bei dem Hinweis auf gleichzeitige deutschlandweite Vergleichstests mit 62% tendenziell höher, wobei dieser Unterschied statistisch nicht signifikant ist. Nicht nur in der Gesamtbevölkerung, sondern gerade auch in der von dem Reformvorschlag direkt betroffenen Lehrerschaft findet sich also eine klare Mehrheit für die gleichzeitige Erhöhung von Eigenverantwortung und unabhängiger Überprüfung.

Die meisten Schulen können ihre Lehrkräfte nicht selbständig aussuchen und einstellen. Stattdessen werden in den meisten Bundesländern Lehrkräfte von einer zentralen Behörde eingestellt und den Schulen zugewiesen. Diese Vorgehensweise wird von der Mehrheit der Befragten deutlich abgelehnt: 72% der Bevölkerung und 74% der Lehrkräfte sprechen sich dafür aus, dass Schulleitungen darüber entscheiden dürfen, welche Lehrkräfte sie einstellen.

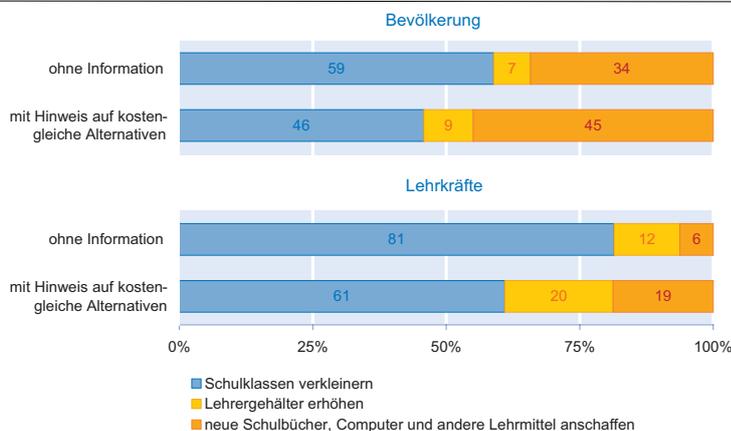
Dasselbe Meinungsbild herrscht in jenen Teilgruppen vor, die über selbständige Einstellungsentscheidungen der Schulleitungen bei gleichzeitigen deutschlandweiten Vergleichstests befragt wurden. Es zeigt sich also, dass die Befürwortung von mehr Eigenverantwortung bei Einstellungsentscheidungen nicht davon abhängt, ob Vergleichstests vorhanden sind.

Ausgaben und Bewertung

Bereits in den vorherigen ifo Bildungsbarometern hat sich gezeigt, dass die deutsche Bevölkerung Ausgabenerhöhungen im Bildungsbereich positiv gegenübersteht. Auch in diesem Jahr spricht sich mit 77% eine große Mehrheit der Befragten dafür aus, dass die Ausgaben für Bildung stark steigen oder steigen sollen (vgl. Abb. 7). Unter den Lehrkräften liegt die Zustimmung für höhere Bildungsausgaben sogar bei 91%. Der Großteil unter den Befragten, die nicht für eine Erhöhung sind, wünscht sich, dass die Ausgaben in etwa unverändert bleiben. In jener Teilgruppe der Befragten, die darüber informiert wurde, dass die staatlichen Bildungsausgaben in Deutschland derzeit im Durchschnitt jährlich 7 100 Euro pro SchülerIn betragen (Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2016), ist die Bereitschaft für Ausgabesteigerungen in beiden Gruppen deutlich niedriger.⁵ Dabei fällt der Rückgang der Zustimmung bei den Lehrkräften mit 5 Prozentpunkten deutlich geringer aus als bei der Gesamtbevölkerung mit 16 Prozentpunkten. Allerdings sinkt der Anteil der Lehrkräfte, die der Meinung sind, dass die Ausgaben für Schulen stark steigen sollten, von 49% auf 28%.

⁵ Für eine eingehende Untersuchung des Einflusses der Bereitstellung von Informationen über derzeitige Ausgabenniveaus auf die Präferenzen für öffentliche Ausgaben anhand der Daten der ersten beiden Wellen des ifo Bildungsbarometers vgl. Lergetporer et al. (2016).

Abb. 8
Wofür sollten zusätzliche Gelder im Schulsystem verwendet werden?
 Zustimmung für kleinere Klassen sinkt, wenn kostengleiche Alternativen aufgezeigt werden



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:
 Ohne Information [mit Hinweis auf kostengleiche Alternativen] Stellen Sie sich vor, die Regierung plant, die Ausgaben für das Schulsystem zu erhöhen. [Die Schulklassen um drei Schülerinnen/Schüler zu verkleinern würde in etwa so viel kosten wie die Lehrergehälter um 15% zu erhöhen oder neue Lehrmittel im Wert von jährlich 20 000 Euro für jede Klasse anzuschaffen.] Für welche dieser Möglichkeiten sind Sie?
 - Schulklassen [um drei Schüler] verkleinern;
 - Lehrergehälter [um 15%] erhöhen;
 - neue Schulbücher, Computer und andere Lehrmittel [im Wert von jährlich 20 000 Euro für jede Klasse] anschaffen.
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

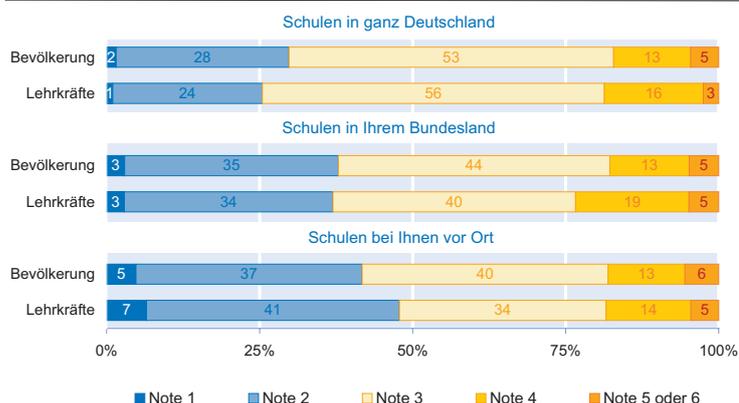
Angesichts der großen Zustimmung zu höheren Bildungsausgaben stellt sich die Frage, wofür die zusätzlichen Mittel im Schulsystem verwendet werden sollen. Drei oft diskutierte Möglichkeiten sind die Verkleinerung der Klassengrößen, die Erhöhung der Lehrergehälter und die Anschaffung von neuen Lehrmitteln, wie zum Beispiel Computer und Schulbücher. Wenn sie sich für eine dieser drei Alternativen entscheiden müssen, sind 59% der Deutschen für kleinere Schulklassen, 34% für zusätzliche Lehrmittel und 7% für höhere Lehrergehälter (vgl. Abb. 8). Unter den Lehrkräften ist der Wunsch nach kleineren Klassen noch stärker ausgeprägt: Sie sind zu 81% für kleinere Klassen, zu 12% für höhere Lehrergehälter und zu 6% für zusätzliche Lehrmittel. Eine Teilgruppe der Befragten erhielt die Information, dass die Schulklassen um drei SchülerInnen zu verkleinern in etwa so viel kosten würde wie die Lehrergehälter um 15% zu erhöhen oder zusätzliche Lehrmittel im Wert von jährlich 20 000 Euro für jede Klasse anzuschaffen. Die Ergebnisse in dieser Teilgruppe unterscheiden sich nicht signifikant von jenen der Teilgruppe ohne Information.

Eine weitere Teilgruppe der Befragten erhielt diese Kosteninformation und wurde anschließend gebeten, zwischen den drei Optionen mit genau diesen Größenordnungen

– Schulklassen um drei SchülerInnen verkleinern, Lehrergehälter um 15% erhöhen oder Lehrmittel im Wert von 20 000 Euro anschaffen – zu wählen. Diese Teilgruppe ist unentschieden zwischen kleineren Klassen (46%) und zusätzlichen Lehrmitteln (45%), wobei weiterhin nur 9% für höhere Lehrergehälter sind. Auch wenn es unter den Lehrkräften ebenfalls eine deutliche Verschiebung gibt, sprechen sich unter ihnen auch in diesem Fall noch 61% für kleinere Klassen aus (20 Prozentpunkte weniger als im Ausgangsfall), 20% sind für höhere Lehrergehälter und 19% für zusätzliche Lehrmittel. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Information über kostengleiche Alternativen und die Festlegung auf eine Reform in der Größenordnung von einer um drei SchülerInnen verkleinerten Klassengröße die Zustimmung zu kleineren Klassen in der Bevölkerung deutlich verringert, aber immer noch auf einem hohen Niveau belässt – ganz besonders unter den LehrerInnen.

Die hohe Ausgabenbereitschaft für Schulen spricht dafür, dass die deutsche Bevölkerung großen Wert auf gute Bildung legt. Dennoch sehen zum jetzigen Zeitpunkt viele Befragte noch Verbesserungsbedarf. Auf die Frage, welche Schulnote sie den Schulen in ganz Deutschland geben würden, vergeben die meisten Befragten (53%) die Note 3 (vgl. Abb. 9). Während 30% die Schulen mit der Note 1 oder 2 besser bewerten, sehen 17% die Leistung der Schulen nur bei Note 4, 5 oder 6. Die Lehrkräfte sind in dieser Einschätzung sogar noch kritischer und vergeben seltener die Noten 1 oder 2. Für die Schulen im

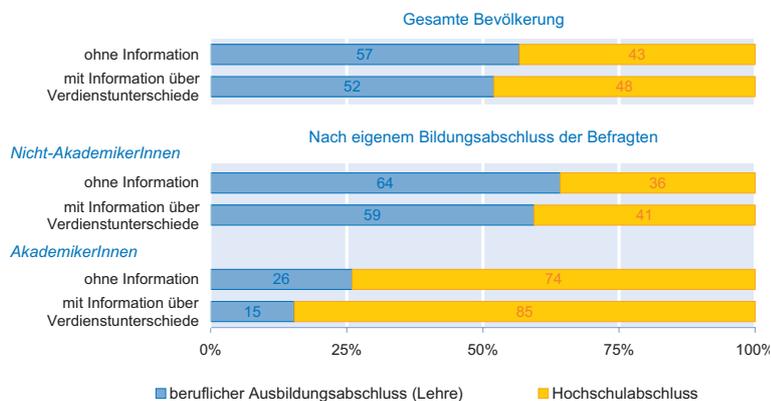
Abb. 9
Welche Note bekommen die deutschen Schulen?
 LehrerInnen bewerten Schulen insgesamt schlechter, Schulen vor Ort aber besser als die Bevölkerung



Frage:
 Welche Schulnote würden Sie den allgemeinbildenden Schulen geben?
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Abb. 10

Welchen Bildungsabschluss streben die Deutschen für ihre Kinder an?
 Mehrheit der Bevölkerung wünscht sich Abschluss einer Lehre, AkademikerInnen bevorzugen Hochschulabschluss



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

Ohne Information^{a)} [mit Information über Verdienunterschiede] [Personen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung verdienen im Durchschnitt etwa 1 400 Euro netto im Monat, Personen mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung (Lehre) etwa 1 850 Euro und Personen mit abgeschlossenem Hochschulstudium etwa 2 750 Euro.] Sehen Sie einmal ganz davon ab, ob Sie Kinder haben bzw. welchen Bildungsabschluss Ihr Kind hat oder wahrscheinlich später einmal machen wird. Welcher Bildungsabschluss würde Ihrer persönlichen Idealvorstellung für Ihr Kind entsprechen?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis auf Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschlüssen gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne Information unterscheidet, werden die Ergebnisse hier nicht berichtet.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Bundesland der Befragten vergeben sowohl Bevölkerung als auch die Lehrkräfte häufiger eine der beiden besten Noten (38% bzw. 37%), gleichzeitig steigt unter den Lehrkräften jedoch auch der Anteil, die für die Schulen im Bundesland lediglich die Noten 4, 5 oder 6 vergeben, auf 23%.

Die Schulen vor Ort werden von beiden Gruppen noch besser bewertet, wobei die Lehrkräfte in diesem Fall signifikant bessere Noten vergeben als die sonstige Bevölkerung: 48% der Lehrkräfte und 42% der Gesamtbevölkerung vergeben die Note 1 oder 2. Insgesamt zeigt sich damit, dass die Lehrkräfte die Leistung der Schulen in ganz Deutschland kritischer bewerten als die Gesamtbevölkerung, mit den Schulen vor Ort hingegen zufriedener sind. Die bei den Lehrkräften besonders stark ausgeprägte bessere Bewertung der Schulen vor Ort (48% gute Noten im Vergleich zu 25% für die Schulen in ganz Deutschland) deutet auf eine Inkonsistenz hin. Da die Schulen in ganz Deutschland die Summe der Schulen vor Ort sind, sollten sich bei konsistenter Beurteilung die Bewertungen der Schulen vor Ort zur gleichen Bewertung aufsummieren wie die Bewertung der Schulen in ganz Deutschland.

Bildung jenseits der Schulzeit

Neben den Fragen zum deutschen Schulsystem hat das ifo Bildungsbarometer 2016 auch wieder das Meinungsbild zu

Themen jenseits der Schulzeit – berufliche Ausbildung, Studium und Weiterbildung – erhoben.

Gewünschte Bildungsabschlüsse

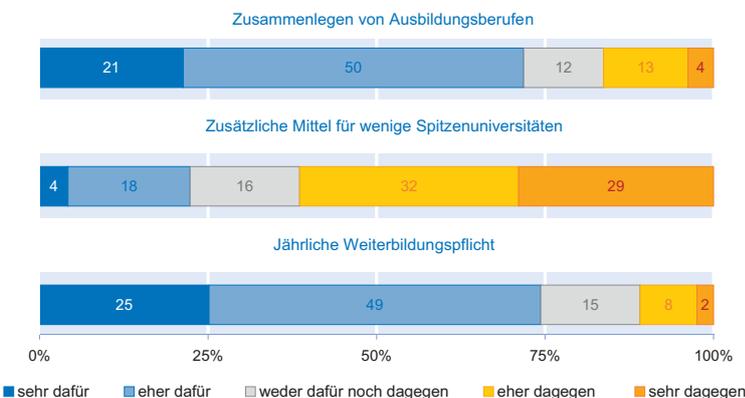
Für SchulabsolventInnen kommen in Deutschland grundsätzlich zwei berufliche Bildungswege in Frage: eine betriebliche bzw. schulische Berufsausbildung oder ein Studium an einer Universität oder Hochschule. Derzeit haben rund 57% der Deutschen ab 15 Jahren einen beruflichen Ausbildungsabschluss (Abschluss einer Lehre oder Fach-/Meisterschule), während 16% ein Hochschulstudium absolviert haben; der Rest kann keinen beruflichen Bildungsabschluss vorweisen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016). Im ifo Bildungsbarometer haben wir die deutsche Bevölkerung gefragt, welchen beruflichen Bildungsabschluss sie bevorzugen. Die Befragten sollten angeben, ob ein beruflicher Ausbildungsabschluss (Lehre) oder ein Hochschulabschluss ihrer persönlichen

Idealvorstellung für ihr Kind entspricht, und zwar unabhängig davon, ob sie selbst Kinder haben bzw. welchen Bildungsabschluss ihr Kind hat oder wahrscheinlich später einmal machen wird. Eine deutliche Mehrheit von 57% der Deutschen wünscht sich einen beruflichen Ausbildungsabschluss für ihr Kind, 43% der Befragten bevorzugen einen akademischen Abschluss (vgl. Abb. 10).

Zwei Teilgruppen der Befragten wurden direkt vor der Beantwortung dieser Frage über den Durchschnittsverdienst bzw. die Arbeitslosenquoten von Personen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen informiert. Personen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung verdienen derzeit im Durchschnitt etwa 1 400 Euro netto im Monat, Personen mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung (Lehre) etwa 1 850 Euro und Personen mit abgeschlossenem Hochschulstudium etwa 2 750 Euro (Datenquelle: Forschungsdatenzentrum der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2013, Berechnungen des ifo Instituts). Die Arbeitslosenquoten für diese Personengruppen liegen derzeit bei etwa 20%, 5% bzw. 2,5% (Datenquelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2015). Über die besseren Verdienstmöglichkeiten mit einem Hochschulstudium informiert, steigt die Präferenz für ein Hochschulstudium auf 48%, und die Präferenz für einen beruflichen Ausbildungsabschluss sinkt entsprechend auf 52%. In der Teilgruppe, die über das geringere Arbeitslosigkeitsrisiko von AkademikerInnen informiert wurde, unterscheidet sich das Meinungsbild nicht signifikant von der uninformierten Teilgruppe.

Abb. 11

Was meinen die Deutschen zu Themen jenseits der Schulbildung?
Für verringerte Spezialisierung der Lehre und Weiterbildungspflicht, gegen Fokussierung auf Spitzenuniversitäten



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

Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Zusammenlegen von Ausbildungsberufen In Deutschland gibt es eine Vielzahl von sehr spezialisierten Ausbildungsberufen. So gibt es etwa im kaufmännischen Bereich 30 spezifische Ausbildungsberufe wie zum Beispiel Kaufmann/frau für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen und Kaufmann/frau für Spedition und Logistikdienstleistung. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Ausbildungsberufe zusammengelegt werden, damit die Auszubildenden später flexibler zwischen verschiedenen Berufen wechseln können?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Zusätzliche Mittel für wenige Spitzenuniversitäten In der Exzellenzinitiative stellt der Bund zusätzliche Mittel für die Forschung der Universitäten zur Verfügung. Manche sagen, diese Mittel sollten einigen wenigen Spitzenuniversitäten zugutekommen. Andere sagen, sie sollten gleichmäßig auf viele Universitäten verteilt werden. Sind Sie dafür oder dagegen, dass die zusätzlichen Mittel einigen wenigen Spitzenuniversitäten zugutekommen?

Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Jährliche Weiterbildungspflicht Sind Sie dafür oder dagegen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht und die Pflicht haben, fünf Tage pro Jahr an Weiterbildungen teilzunehmen, wobei der Arbeitgeber über die Inhalte der Weiterbildungen entscheidet und die Kosten übernimmt?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Im Antwortverhalten auf diese Frage zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede nach dem eigenen Bildungsabschluss der Befragten. Während sich unter den AkademikerInnen eine große Mehrheit von 74% einen Hochschulabschluss für ihr Kind wünscht, überwiegt bei Nicht-AkademikerInnen mit 64% die Präferenz für einen beruflichen Ausbildungsabschluss (vgl. Abb. 10).⁶ Die Information über die besseren Verdienstmöglichkeiten mit einem Hochschulstudium erhöht in beiden Gruppen die Zustimmung zum Hochschulabschluss, allerdings fällt der Anstieg bei den AkademikerInnen mit 11 Prozentpunkten (auf 85%) deutlich stärker aus als bei den Nicht-AkademikerInnen mit 5 Prozentpunkten (auf 41%).

Ausbildung, Studium und Weiterbildung

Derzeit gliedert sich die Berufsausbildung im dualen System in Deutschland in eine Vielzahl von sehr spezialisierten Ausbildungsberufen. Mit über 350 anerkannten Ausbildungsbe-

⁶ Als AkademikerInnen sind hier Personen mit Universitäts- oder (Fach-) Hochschulabschluss und Studierende klassifiziert, als Nicht-AkademikerInnen alle verbleibenden Befragten, also Personen mit Abschlüssen des beruflichen Ausbildungssystems wie einer Lehre oder einer Fach- bzw. Meisterschule, Personen mit einem anderen beruflichen Abschluss, Auszubildende und Personen ohne beruflichen Abschluss. Bei Personen mit mehreren Bildungsabschlüssen zählt der höchste Bildungsabschluss.

rufen ist die berufliche Spezialisierung in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern mit dualem System – Österreich, Schweiz und Dänemark – am stärksten ausgeprägt (vgl. Ebner 2012). So gibt es beispielsweise allein im kaufmännischen Bereich 30 spezifische Ausbildungsberufe, wie »Kaufmann/frau für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen« oder »Kaufmann/frau für Spedition und Logistikunternehmen«. Einerseits mag diese starke Spezialisierung der einzelnen Ausbildungsberufe den spezifischen Anforderungen der Betriebe und möglicherweise auch den Präferenzen der Auszubildenden entsprechen. Andererseits kann die Flexibilität der AbsolventInnen einer dualen Ausbildung darunter leiden, beispielsweise bei einem Wechsel der Arbeitsstelle oder bei veränderten Anforderungen der Arbeitswelt im weiteren Verlauf des Arbeitslebens (vgl. Hanushek et al. 2016). Ein Reformvorschlag, um das Berufsbildungssystem zu vereinfachen und die Flexibilität der Auszubildenden zu erhöhen, besteht darin, ähnliche Ausbildungsberufe zusammenzulegen, damit die Auszubildenden später flexibler zwischen verschiedenen Berufen wechseln können. Dieser Vorschlag wird von einer deutlichen Mehrheit von 72% der Deutschen befürwortet, lediglich 16% sind dagegen (vgl. Abb. 11).

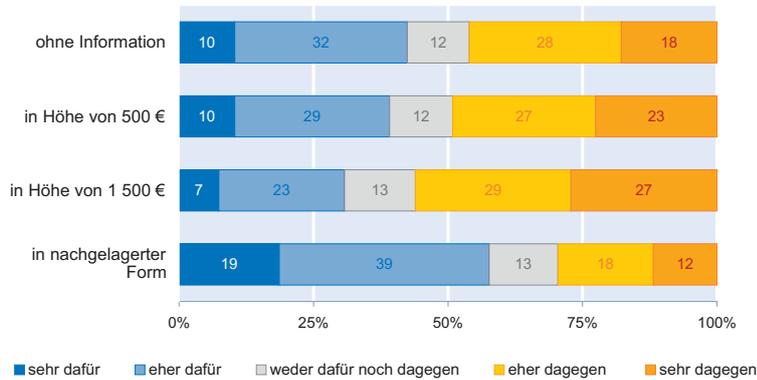
Im Rahmen der Exzellenzinitiative fördern Bund und Länder ausgewählte Universitäten mit zusätzlichen Mitteln für Forschung und Doktorandenausbildung. Angesichts des bevorstehenden Nachfolgeprogramms der Exzellenzinitiative stellt sich die Frage, ob solche zusätzlichen finanziellen Mittel einigen wenigen Spitzenuniversitäten zugutekommen oder gleichmäßig auf viele Universitäten verteilt werden sollten. Lediglich 22% der Befragten sind der Meinung, dass die zusätzlichen Mittel einigen wenigen Spitzenuniversitäten zugutekommen sollten, eine Mehrheit von 61% spricht sich dagegen aus (vgl. Abb. 11).

Die Einführung von Studiengebühren an öffentlichen Universitäten und Hochschulen wurde in Deutschland kontrovers diskutiert. Nachdem einige Bundesländer Studiengebühren von bis zu 500 Euro pro Semester eingeführt hatten, wurden diese letztlich in allen Bundesländern wieder abgeschafft. Jedoch zeigt das ifo Bildungsbarometer 2016 wie bereits die Befragungen der vergangenen beiden Jahre, dass es in der deutschen Bevölkerung keine absolute Mehrheit gegen Studiengebühren gibt: 42% der Befragten sprechen sich dafür aus, dass Studierende einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren tragen, 46% sind dagegen (vgl. Abb. 12).

Abb. 12

Sollten Studierende Studiengebühren zahlen?

Unentschieden bei 500 Euro, gegen 1 500 Euro, für nachgelagerte Studiengebühren



Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:
Ohne Information [in Höhe von 500 Euro {1 500 Euro}] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in Deutschland studieren, einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren [in Höhe von 500 {1 500} Euro pro Semester (Halbjahr)] tragen?
In nachgelagerter Form In anderen Ländern gibt es Studiengebühren, die erst nach dem Abschluss des Studiums erhoben werden, wenn die ehemaligen Studierenden Einkommen erzielen. Die Gebühren müssen nur dann zurückgezahlt werden, wenn ihr Jahreseinkommen über einem gewissen Schwellenwert liegt. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in Deutschland studieren, einen Teil der Studienkosten durch eine solche Form von Studiengebühren tragen?
 Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

In der diesjährigen Befragung haben wir darüber hinaus untersucht, inwiefern die öffentliche Meinung zu Studiengebühren von deren Höhe abhängt. In zwei Teilgruppen der Befragten wurde die Zustimmung zu Studiengebühren in Höhe von 500 Euro bzw. 1 500 Euro pro Semester erfragt. Während sich die Meinung der Bevölkerung zu Gebühren von 500 Euro statistisch nicht signifikant von der Teilgruppe ohne nähere Spezifikation der Gebührenhöhe unterscheidet (39% sind dafür, 49% dagegen), spricht sich eine absolute Mehrheit von 56% gegen Studiengebühren in Höhe von 1 500 Euro pro Semester aus, nur 31% der Befragten sind dafür.

Eine weitere Teilgruppe der Befragten wurde nach ihrer Meinung zu nachgelagerten Studiengebühren gefragt, die erst nach Abschluss des Studiums bezahlt werden müssen und nur dann, wenn das Einkommen der ehemaligen Studierenden über einem gewissen Schwellenwert liegt. Eine absolute Mehrheit von 58% der Befragten spricht sich für diese alternative Form von Studiengebühren aus, nur 30% dagegen. Dieses Ergebnis, das den Ergebnissen aus dem ifo Bildungsbarometer 2015 entspricht, belegt die Offenheit der deutschen Bevölkerung für eine Einführung von nachgelagerten Studiengebühren.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich stetig wandelnden Arbeitswelt stellt sich immer wieder die Frage, wie sich lebenslanges Lernen für alle Erwerbstätigen etablieren lässt. Im diesjährigen ifo Bildungsbarometer haben wir die Meinung der Bevölkerung zu dem Vorschlag erfragt, dass Ar-

beitnehmerInnen das Recht und die Pflicht haben sollten, fünf Tage pro Jahr an Weiterbildungen teilzunehmen, wobei der Arbeitgeber über die Inhalte der Weiterbildungen entscheidet und die Kosten übernimmt. Dieser Reformvorschlag findet große Zustimmung in der Bevölkerung: Fast drei Viertel der Befragten (74%) sprechen sich für eine solche vom Arbeitgeber gesteuerte und finanzierte verpflichtende jährliche Weiterbildung aus, lediglich 11% sind dagegen (vgl. Abb. 11).

Haben Lehrkräfte eine andere Meinung zu Themen außerhalb des Schulsystems?

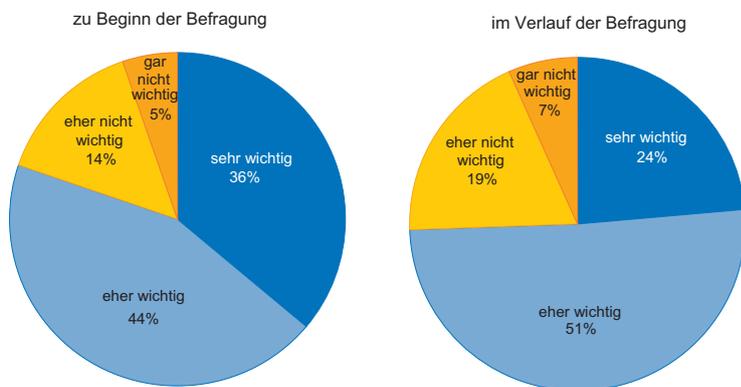
Bei den bildungspolitischen Themen außerhalb des Schulsystems scheinen die Unterschiede im Meinungsbild zwischen Lehrkräften und Gesamtbevölkerung davon abzuhängen, inwiefern die Thematik die Lehrkräfte direkt betrifft. So unterscheiden sich die Meinungen der Lehrkräfte im Bereich der Aus- und Weiterbildung kaum von jenen der gesamten Bevölkerung. Bei der

Frage, ob Ausbildungsberufe zusammengelegt werden sollten, sind sich Bevölkerung und Lehrkräfte weitestgehend einig. Auch die jährliche Weiterbildungspflicht für ArbeitnehmerInnen befürworten Lehrkräfte so stark wie die Bevölkerung, lediglich ein etwas höherer Anteil der Lehrkräfte (16%) lehnt sie ab.

Im Bereich des Studiums, das Lehrkräfte ja selbst durchlaufen haben, zeigen sich hingegen durchaus Unterschiede. So herrscht bei der Förderung von Spitzenuniversitäten unter den Lehrkräften eine etwas stärkere Ablehnung (71%) als in der Gesamtbevölkerung. Auch den Studiengebühren stehen Lehrkräfte im Vergleich zur Gesamtbevölkerung kritischer gegenüber: Eine absolute Mehrheit der befragten Lehrkräfte lehnt Studiengebühren ohne Angabe der Gebührenhöhe sowie in Höhe von 500 oder 1 500 Euro ab. Zu nachgelagerten Studiengebühren ist die Meinung der Lehrkräfte gespalten: 47% sind dafür, 46% sind dagegen.

Schließlich ist unter den Lehrkräften auch der Wunsch nach einem Hochschulabschluss für ihre eigenen Kinder besonders stark ausgeprägt. Schon unter den AkademikerInnen insgesamt präferierten 74% einen Hochschulabschluss, mit Hinweis auf die besseren Verdienstmöglichkeiten waren es 85%. Von den LehrerInnen präferieren sogar 88% einen Hochschulabschluss und nur 12% einen beruflichen Ausbildungsabschluss, wobei unter ihnen die Information über die Verdienstmöglichkeiten keinen signifikanten Effekt hat.

Abb. 13

Wie wichtig ist Bildungspolitik für die Wahlentscheidung der Deutschen?
 Große Bedeutung für Landtagswahlen


Einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:^{a)}

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

^{a)} Die identische Frage wurde jeweils einem Teil der Befragten ganz zu **Beginn der Befragung** und **im Verlauf der Befragung** (nach der Beantwortung 20 anderer Fragen) gestellt.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Bedeutung der Bildungspolitik für Wahlentscheidungen

Aus politökonomischer Perspektive ist die Meinung der erwachsenen Bevölkerung vor allem deshalb relevant, weil sie die Grundlage für politisches Handeln ist. PolitikerInnen legen großen Wert darauf, auf die Wünsche der Bevölkerung einzugehen, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Aber wie entscheidend ist das Thema Bildung für die Wahlentscheidungen der Bevölkerung? Dazu haben wir einen Teil der Befragten gleich zu Beginn die Frage gestellt, wie wichtig bildungspolitische Themen für ihre persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen sind. Die überwältigende Mehrheit der Befragten (80%) hält das Thema Schul- und Bildungspolitik bei Landtagswahlen für sehr oder eher wichtig (vgl. Abb. 13). Für die Lehrkräfte ist das Thema Bildung sogar noch wichtiger: Fast alle LehrerInnen (99%) erachten es für sehr oder eher wichtig, wobei es 73% sogar für sehr wichtig halten.

Wir haben diese Frage gleich zu Beginn gestellt, damit das Antwortverhalten nicht dadurch beeinflusst wird, dass sich die Befragten schon mehrere Minuten mit bildungspolitischen Themen auseinandergesetzt haben. Um zu untersuchen, inwiefern dies der Fall ist, haben wir einer weiteren zufällig ausgewählten Teilgruppe der Befragten dieselbe Frage erst im weiteren Verlauf der Befragung gestellt. Interessanterweise schätzen unter den Befragten in dieser Teilgruppe mit 74% etwas weniger die Bildungspolitik als sehr oder eher wichtig ein (vgl. Kasten 2). Das längere Nachdenken über die Thematik scheint also keineswegs zu einer Überschätzung ihrer politischen Bedeutung zu führen. Insgesamt legen diese Ergebnisse nahe, dass bildungspolitische Themen für viele Befragte von großer Wichtigkeit sind

und daher eine bedeutende Rolle im politischen Prozess spielen.

Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem

Ein weiterer Themenblock im ifo Bildungsbarometer 2016 beschäftigt sich mit der Ungleichheit von Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen im deutschen Bildungssystem.

Einschätzung der Ungleichheit von Bildungschancen

In der aktuellen öffentlichen Diskussion in Deutschland ist Ungleichheit ein wichtiges Thema. Im Bildungsbereich spielt dabei die Chancengleichheit eine besondere Rolle, also die Frage, inwieweit Kinder aus sozial

schwachen Verhältnissen die gleichen Chancen haben im Bildungssystem gut abzuschneiden wie Kinder aus besseren Verhältnissen. In der Tat zeigen zahlreiche Studien, dass Bildungserfolg im frühkindlichen, schulischen und universitären Bereich stark damit zusammenhängt, aus welchen sozialen Hintergründen und familiären Einkommensverhältnissen die Kinder und Jugendlichen kommen (vgl. z.B. Björklund und Salvanes 2011). Da Unterschiede im Bildungserfolg oft die Weichen für Ungleichheit im späteren Erwerbsleben stellen und somit direkt mit Einkommensungleichheiten zusammenhängen, ist die Einschätzung der Bevölkerung zu diesem Thema für die Bildungspolitik von besonderem Interesse.

Dazu haben wir die TeilnehmerInnen gefragt, ob die Ungleichheit von Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen im deutschen Bildungssystem ihrer Meinung nach ein ernsthaftes Problem ist. Dabei bestätigt sich die Relevanz des Themas: 57% sehen die Ungleichheit der Chancen als ein ernsthaftes oder sehr ernsthaftes Problem an, lediglich 3% sehen hierin gar kein Problem (vgl. Abb. 14).

Eine Teilgruppe der Befragten erhielt zudem die Information, dass laut einer Bildungsstudie die Mathematikleistungen von 15-jährigen SchülerInnen aus schwierigen sozialen Verhältnissen im Durchschnitt etwa vier Schuljahre hinter den Mathematikleistungen von Gleichaltrigen aus guten sozialen Verhältnissen zurückliegen (Vergleich der sozial niedrigsten und höchsten 10% der Bevölkerung, Datenquelle: Berechnungen des ifo Instituts anhand des ESCS-Indexes des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status mit den Mikrodaten des PISA-2012-Tests). Unter den Befragten in der so informierten Teilgruppe ist der Anteil derer, die fehlende

Kasten 2 Effekte des Fragedesigns

Das ifo Bildungsbarometer 2016 zeigt, dass inhaltliche Variationen der Fragen – wie etwa die Bereitstellung von Information – die Meinungen der Befragten deutlich beeinflussen können. In mehreren methodischen Experimenten untersuchen wir darüber hinaus, inwieweit Details im Fragedesign – die Reihenfolge der Fragen, die Anordnung der Antwortkategorien sowie die Formulierung von Schätzfragen – das Antwortverhalten beeinflussen.

Um die Effekte der Positionierung von Fragen zu untersuchen, wurden die Befragten bei der Frage nach der Wichtigkeit von Bildungspolitik für die persönliche Wahlentscheidung (vgl. Abb. 13) zufällig in zwei Teilgruppen aufgeteilt. Befragte in der ersten Teilgruppe beantworteten die Frage gleich zu Beginn der Umfrage, die zweite Teilgruppe beantwortete sie erst als 21. Frage im Fragebogen. Während 80% der Befragten in der ersten Teilgruppe die Frage mit »sehr wichtig« oder »eher wichtig« beantworteten, ist dieser Anteil in der zweiten Teilgruppe mit 74% signifikant geringer. Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, als sich die zweite Teilgruppe bei der Beantwortung der Frage bereits mehrere Minuten mit Bildungsthemen beschäftigt hat. Die Positionierung dieser Frage nach anderen bildungspolitischen Fragen, wie etwa im ifo Bildungsbarometer 2015, führt also keineswegs zu einer Überschätzung der Wichtigkeit der Bildungspolitik für Wahlentscheidungen.

In einem zweiten Experiment zu den Effekten der Fragenpositionierung wurde die Reihenfolge der beiden Fragen zu Gehaltszuschlägen für LehrerInnen (vgl. Abb. 3) variiert: Eine erste zufällig ausgewählte Teilgruppe der Befragten wurde zunächst über einen Gehaltszuschlag für Lehrkräfte, deren SchülerInnen gute Lernfortschritte erzielen, befragt und danach über einen Gehaltszuschlag für Lehrkräfte in Fächern mit Lehrermangel. Für die zweite Teilgruppe wurde die Reihenfolge dieser beiden Fragen umgekehrt. Die Antworten beider Teilgruppen unterscheiden sich nicht in signifikanter Weise voneinander.

Ein weiterer Aspekt des Fragedesigns, der im ifo Bildungsbarometer 2016 untersucht wird, ist die Anordnung der Antwortkategorien. Bei Zustimmungsfragen wurden die Antwortkategorien generell in der Reihenfolge »sehr dafür«, »eher dafür«, »eher dagegen«, »sehr dagegen« und »weder dafür noch dagegen« präsentiert. Die neutrale Kategorie wurde bewusst an letzter Stelle der Liste positioniert (und nicht etwa als mittlere Antwortkategorie), um die Gefahr von Verzerrungen des Antwortverhaltens durch eine »Tendenz zur Mitte« zu minimieren. Um die Effekte dieser Anordnung der Antwortkategorien zu untersuchen, wurden die Befragten bei einer weiteren Frage abermals zufällig in zwei Teilgruppen aufgeteilt. Befragte in der ersten Teilgruppe beantworteten die Frage, ob Lehrkräfte verbeamtet werden sollen (vgl. Abb. 1), mit der neutralen Antwortkategorie als letzte Antwortmöglichkeit der Liste, während diese Antwortkategorie bei der zweiten Teilgruppe in der Mitte positioniert wurde. Wie erwartet erhöht die zentrale Positionierung der neutralen Kategorie die Häufigkeit ihrer Nennung signifikant um 9 Prozentpunkte. Dementsprechend verringert die mittlere Positionierung den Anteil der Befragten, die sich für bzw. gegen die Verbeamtung von Lehrkräften aussprechen, um 5 bzw. 4 Prozentpunkte. Während die Positionierung der neutralen Kategorie als letzte Antwortmöglichkeit also keinen wesentlichen Effekt auf die relative Häufigkeit von Zustimmung bzw. Ablehnung hat, wirkt sie durch die Verringerung von neutralen Antworten gegen Antwortverzerrungen durch eine »Tendenz zur Mitte«.

Schließlich haben wir den Effekt der Formulierung von Schätzfragen auf die Schätzgenauigkeit der Befragten untersucht. Ob die Schätzfrage nach der Höhe der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben pro SchülerIn an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (vgl. Schätzfrage zu Abb. 7) mit dem Appell versehen wird, die Frage so genau wie möglich zu beantworten, hat keinen signifikanten Einfluss auf die Schätzgenauigkeit. Dieses Ergebnis zeigt, dass die Befragten auch ohne derartige Appelle versuchen, so genau wie möglich zu schätzen und somit ihren wahren Informationsstand offenlegen.

Insgesamt deuten diese zusätzlichen Untersuchungen darauf hin, dass die hier berichteten Ergebnisse nicht grundlegend vom Fragedesign abhängen.

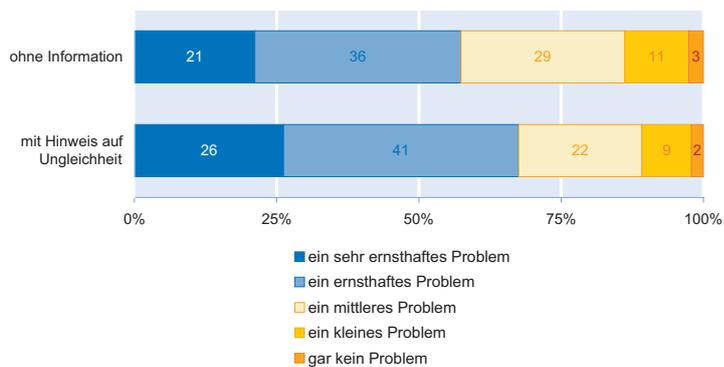
Chancengleichheit als ernsthaftes oder sehr ernsthaftes Problem ansehen, mit 68% signifikant höher.

Reformvorschläge für höhere Chancengleichheit

Zahlreiche Reformvorschläge im Bildungssystem zielen darauf ab, zu einer höheren Chancengleichheit beizutragen. Auch in diesem Fall ist es nicht Ziel des ifo Bildungsbarometers, die Effektivität dieser Maßnahmen zu bewerten, sondern lediglich, die Meinung der Bevölkerung zu relevanten Reformvorschlägen abzubilden. Im frühkindlichen Bereich besteht ein Vorschlag darin, eine Kindergartenpflicht einzuführen, die Befürwortern zufolge dabei helfen kann, dass alle Kinder gut auf die Einschulung vorbereitet werden. Eine deutliche Mehrheit von 64% der Befragten spricht sich dafür aus, dass Kinder ab dem Alter von vier Jahren verpflichtet sind, in den Kindergarten zu gehen (vgl. Abb. 15). In der Teilgruppe der Befragten, die wie oben beschrieben zu-

nächst über das Ausmaß der Leistungsungleichheit nach sozialen Verhältnissen informiert wurde, liegt die Zustimmung mit 69% signifikant höher. Bei allen weiteren im Folgenden beschriebenen Vorschlägen hat diese Information das Antwortverhalten hingegen nicht signifikant verändert. Eine überwiegende Mehrheit von 76% der Deutschen spricht sich ebenfalls dafür aus, dass der Staat die Kindergartengebühren für alle Kinder aus einkommensschwachen Familien ab dem Alter von vier Jahren übernimmt, damit diese kostenfrei in den Kindergarten gehen können.

Gemischer fällt das Meinungsbild zu Reformvorschlägen im Schulsystem aus. Ebenfalls eine deutliche Mehrheit (77%) unterstützt den Vorschlag, dass der Staat deutlich mehr finanzielle Mittel für Schulen mit vielen SchülerInnen aus benachteiligten Verhältnissen zur Verfügung stellen soll. Weit weniger Zustimmung (43%) erfährt der Vorschlag, dass LehrerInnen einen Gehaltszuschlag erhalten, wenn sie an Schulen mit vielen SchülerInnen aus benachteiligten Verhältnissen

Abb. 14**Halten die Deutschen ungleiche Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen für problematisch?****Mehrheit sieht Ungleichheit der Chancen als ernsthaftes Problem**

Jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellte Frage:

Ohne Information Was meinen Sie, ist die Ungleichheit von Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen im deutschen Bildungssystem ein ernsthaftes Problem?

Mit Hinweis auf Ungleichheit (Die Frage »ohne Information« wurde um folgenden Hinweis ergänzt:) Zahlreiche Studien zeigen, dass Bildungserfolg im frühkindlichen, schulischen und universitären Bereich stark damit zusammenhängt, aus welchen sozialen Hintergründen und familiären Einkommensverhältnissen die Kinder und Jugendlichen kommen. Zum Beispiel hat eine Bildungsstudie gezeigt, dass die Mathematikleistungen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern aus schwierigen sozialen Verhältnissen im Durchschnitt etwa vier Schuljahre hinter den Mathematikleistungen von jenen aus guten sozialen Verhältnissen zurückliegen (Vergleich der sozial niedrigsten und höchsten 10% der Bevölkerung).

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

unterrichten, 39% sprechen sich dagegen aus. Der Vorschlag, generell zu einem Ganztagschulsystem zu wechseln, in dem alle Kinder bis 16 Uhr in der Schule sind, wird von 48% der Befragten befürwortet, 35% sind dagegen. Eine deutliche Mehrheit von 67% der Befragten spricht sich dafür aus, dass die Aufteilung der SchülerInnen auf Gymnasium und andere weiterführende Schularten erst nach der 6. Klasse erfolgt. Die Hälfte (50%) der Befragten ist dafür, dass Kinder mit Lernschwäche in Regelschulen (zusammen mit Kindern ohne Lernschwäche) unterrichtet werden und nicht in speziellen Sonder- oder Förderschulen, 34% sind dagegen.

Auch im Bereich der Hochschulbildung sehen die Befragten Handlungsspielraum: 80% sprechen sich dafür aus, dass Stipendienprogramme ausgebaut werden, die einkommensschwache Studierende an Universitäten oder Hochschulen unterstützen.

Insgesamt zeichnen die Ergebnisse der Befragung ein deutliches Bild für eine ausgeprägte Reformbereitschaft der Bevölkerung in Bereichen, die möglicherweise zur Erhöhung der Chancengleichheit beitragen könnten. Darauf, dass die Befragten die verschiedenen Reformmaßnahmen in der Tat mit dem Thema Chancengleichheit in Verbindung gebracht haben, deutet folgende weitere Analyse hin: Eine Teilgruppe der Befragten erhielt zusätzlich den expliziten Hinweis, dass die Reformvorschläge oft das Ziel haben, die Chancengleichheit im Bildungssystem zu erhöhen. Dieser Hinweis

änderte das Antwortverhalten bei keiner Frage auf signifikante Weise.

Die Meinungen der Lehrkräfte

Die Lehrkräfte sehen die Ungleichheit von Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen im deutschen Bildungssystem in noch stärkerem Maße als Problem an als die Gesamtbevölkerung: 70% der LehrerInnen halten die Ungleichheit für ein ernsthaftes oder sehr ernsthaftes Problem, mit Information über das Ausmaß der Leistungsungleichheit sind es sogar 74%.

Auch ist die Bereitschaft zu Reformen bei den Lehrkräften in vielen Bereichen noch stärker ausgeprägt als in der Gesamtbevölkerung. Besonders für verpflichtende Kindergärten sowie für diejenigen Vorschläge, die zusätzliche finanzielle Mittel vom Staat benötigen – die Übernahme der Kindergartenengebühren für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Zuschüsse für Schulen mit vielen Kindern aus benachteiligten Verhältnissen und Stipendienprogramme für

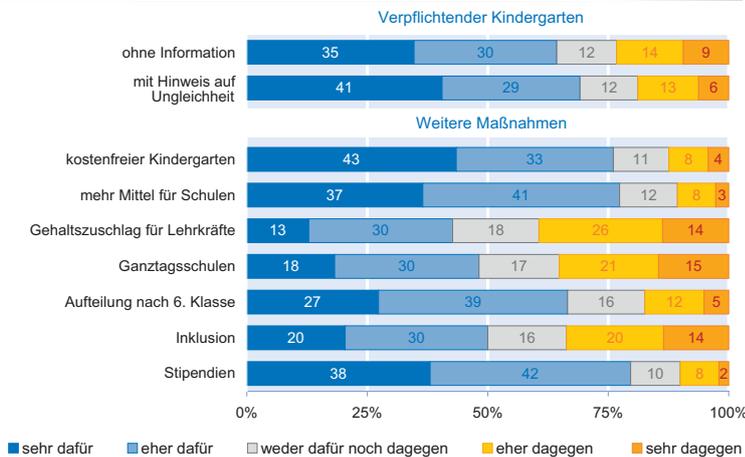
einkommensschwache Studierende – liegt die Zustimmung der Lehrkräfte signifikant höher. Auch der Vorschlag, dass LehrerInnen einen Gehaltszuschlag erhalten, wenn sie an Schulen mit vielen SchülerInnen aus benachteiligten Verhältnissen unterrichten, findet unter den Lehrkräften eine absolute Mehrheit.

Bei Vorschlägen, die eine Reform der Struktur des Schulsystems vorsehen, fällt das Meinungsbild der Lehrkräfte hingegen differenzierter aus. Im Gegensatz zur Gesamtbevölkerung lehnt eine Mehrheit der Lehrkräfte den generellen Wechsel zu einem Ganztagschulsystem, in dem alle Kinder bis 16 Uhr in der Schule sind, ab. Auch sprechen sich im deutlichen Gegensatz zur Gesamtbevölkerung fast zwei Drittel der LehrerInnen dagegen aus, dass Kinder mit Lernschwäche zusammen mit Kindern ohne Lernschwäche in Regelschulen statt in speziellen Sonder- oder Förderschulen unterrichtet werden. Allerdings sprechen sich auch unter den LehrerInnen über 60% dafür aus, dass die Aufteilung der SchülerInnen auf Gymnasium und andere weiterführende Schularten erst nach der sechsten Klasse erfolgt.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2016 haben nicht nur wiederum ein interessantes Bild über die Meinungen der Deutschen zu bildungspolitischen Themen aufgedeckt, sondern erstmals auch erhellende Aufschlüsse über

Abb. 15
Welche Maßnahmen für mehr Chancengleichheit befürwortet die Bevölkerung?
 Mehrheit für viele Reformvorschläge zur Verbesserung der Chancengleichheit



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

Frage 1 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Verpflichtender Kindergarten – ohne Information Sind Sie dafür oder dagegen, dass Kinder ab dem Alter von vier Jahren verpflichtet sind, in den Kindergarten zu gehen?
Verpflichtender Kindergarten – mit Hinweis auf Ungleichheit Die Frage »ohne Information« wurde um denselben Hinweis auf Leistungsunterschiede wie bei der Frage in Abb. 14 ergänzt.^{a)}

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Kostenfreier Kindergarten Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat die Kindergartengebühren für alle Kinder aus einkommensschwachen Familien ab dem Alter von vier Jahren übernimmt, damit diese kostenfrei in den Kindergarten gehen können?
 Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Mehr Mittel für Schulen Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat deutlich mehr finanzielle Mittel für Schulen mit vielen Schülerinnen und Schülern aus benachteiligten Verhältnissen zur Verfügung stellt?
 Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Gehaltszuschlag für Lehrkräfte Sind Sie dafür oder dagegen, dass Lehrerinnen und Lehrer einen Gehaltszuschlag erhalten, wenn sie an Schulen mit vielen Schülerinnen und Schülern aus benachteiligten Verhältnissen unterrichten?
 Frage 5 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Ganztagsschulen Sind Sie dafür oder dagegen, dass Deutschland generell zu einem Ganztagschulsystem wechselt, in dem alle Kinder bis 16 Uhr in der Schule sind?
 Frage 6 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Aufteilung nach 6. Klasse Sind Sie dafür oder dagegen, dass die Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf Gymnasium und andere weiterführende Schularten erst nach der 6. Klasse erfolgt?
 Frage 7 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Inklusion Sind Sie dafür oder dagegen, dass Kinder mit Lernschwäche in Regelschulen (zusammen mit Kindern ohne Lernschwäche) unterrichtet werden und nicht in speziellen Sonder- oder Förderschulen?
 Frage 8 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{b)}
Stipendien Sind Sie dafür oder dagegen, dass Stipendienprogramme ausgebaut werden, die einkommensschwache Studierende an Universitäten oder Hochschulen unterstützen?

^{a)} Die Frage wurde einer weiteren Teilgruppe zusätzlich mit dem Hinweis auf Leistungsunterschiede aus Abbildung 14 und einem Verweis darauf, dass die genannten Reformvorschläge oft das Ziel haben, die Chancengleichheit im Bildungssystem zu erhöhen, gestellt. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version »mit Hinweis auf Ungleichheit« unterscheidet, werden hier nur die Ergebnisse der Version »mit Hinweis auf Ungleichheit« dargestellt.

^{b)} Die Fragen 2 bis 8 wurden jeweils zwei anderen Teilgruppen mit dem zusätzlichen Hinweis aus Abbildung 14 bzw. a) gestellt. Da sich das Antwortverhalten in den drei Versionen der jeweiligen Frage statistisch nicht unterscheidet, werden hier nur die Ergebnisse der Version ohne Hinweise dargestellt.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Meinungsbild zwischen Lehrkräften und der Gesamtbevölkerung gegeben.

Interessanterweise gibt es in vielen Bereichen sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch unter den Lehrkräften absolute Mehrheiten für grundlegende strukturelle Bildungsreformen. So finden sich deutliche Mehrheiten für Aufnahmeprüfungen zum Lehramtsstudium und verpflichtende Fortbil-

dungen für LehrerInnen. Im Schulbereich gibt es darüber hinaus absolute Mehrheiten für deutschlandweit einheitliche Vergleichstests, für Entscheidungsfreiheit der Schulleitungen bei der Einstellung von Lehrkräften und für eine Aufteilung zwischen Gymnasium und anderen Schularten erst nach der 6. Klasse. Jenseits der Schulzeit werden die Zusammenlegung von Ausbildungsberufen, Stipendien für einkommensschwache Studierende und das Recht und die Pflicht auf jährliche Weiterbildung befürwortet. Im frühkindlichen Bereich gibt es klare Mehrheiten für einen verpflichtenden und für Einkommensschwache kostenfreien Kindergarten.

Unterschiede in den Meinungen zwischen Lehrkräften und der Gesamtbevölkerung finden sich vor allem in Themenbereichen, die die Lehrkräfte selbst und insbesondere ihre Vergütung und Arbeitssituation direkt betreffen. Ob solche Meinungsunterschiede aufgrund des Expertenwissens der Lehrkräfte, ihrer spezifischen Interessen oder aus anderen Gründen bestehen, kann die Befragung nicht beantworten. Aber die gewonnenen Erkenntnisse werden die Forschung zur politischen Ökonomie der Bildungspolitik weiter befördern und unser Wissen über die Akzeptanz und Umsetzbarkeit bildungspolitischer Reformen erweitern.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass es auch innerhalb der Lehrerschaft bedeutende Unterschiede im Meinungsbild zu verschiedenen bildungspolitischen Fragestellungen gibt. Zwar finden sich erwartungsgemäß kaum LehrerInnen, die sich für sinkende staatliche Ausgaben für Schulen oder für sinkende Lehrergehälter aussprechen. Aber in anderen Bereichen gibt es durchaus jeweils bedeutende Anteile der Lehrerschaft mit entgegengesetzten Meinungen. So sprechen sich beispielsweise zwar 65% der LehrerInnen für eine Verbeamtung aus, aber auch 27% dagegen; 70% sind gegen Gehaltszuschläge für gute Lernfortschritte, aber

23% sind auch dafür; 59% sind gegen den Einsatz von Quereinsteigern, aber 34% sind dafür; 68% sind für verpflichtende Fortbildungen außerhalb der Unterrichtszeit, 27% sind dagegen. Es wird eine wichtige Aufgabe der zukünftigen Forschung sein zu untersuchen, inwiefern diese Unterschiede systematisch etwa entlang von Schulart, Region, Geschlecht oder sonstiger Merkmale der Lehrerschaft verlaufen.

Besonders aufschlussreich sind auch die Ergebnisse, wie sich das Meinungsbild in denjenigen Teilgruppen verändert, die mit bestimmten Informationen versorgt werden. So ist die Zustimmung zu steigenden Bildungsausgaben und höheren Lehrergehältern deutlich niedriger, wenn die Befragten über das derzeitige Ausgaben- und Gehaltsniveau informiert wurden. Auch die Zustimmung zu kleineren Schulklassen sinkt deutlich, wenn auf kostengleiche Alternativen der Mittelverwendung hingewiesen wird. Und der Hinweis auf die jeweiligen Verdienstmöglichkeiten verschiebt den für die Kinder gewünschten Bildungsabschluss in Richtung eines Hochschulabschlusses.

Insbesondere geben die unterschiedlichen Ergebnisse in den zufällig ausgewählten Teilgruppen, die zu unterschiedlichen Varianten desselben Reformvorschlages befragt wurden, Aufschlüsse darüber, ob und wie sich die konkrete Ausgestaltung eines jeweiligen Reformvorschlages auf die Zustimmung der Bevölkerung auswirkt. Aus politökonomischer Sicht sind diejenigen Fälle besonders interessant, in denen die Unterschiede in den Ausgestaltungsoptionen absolute Mehrheiten in der Bevölkerung verschieben. So erhöht es etwa die Zustimmung zum Einsatz von Quereinsteigern im Lehrerberuf von 48% auf 53%, wenn dieser in Fächern mit Lehrermangel stattfindet. Die Zustimmung zur freien Unterrichtsgestaltung für Lehrkräfte steigt von 47% auf 52%, wenn gleichzeitig deutschlandweite Vergleichstests das Erreichen der Lernziele überprüfen. Und die Zustimmung zu Studiengebühren steigt von 42% auf 58%, wenn diese nicht in der bisher üblichen Form, sondern als nachgelagerte Studiengebühren erhoben werden. Interessant ist auch, dass die Ausgestaltung der Fortbildungspflicht während bzw. außerhalb der Unterrichtszeit die Meinungen von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung in unterschiedlicher Richtung beeinflusst.

Die Ergebnisse zur Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem legen nahe, dass eine deutliche Mehrheit der Deutschen die Ungleichheit von Chancen für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen als ernsthaftes Problem ansieht. Für etliche Reformvorschläge, die auf eine Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungssystem abzielen, gibt es in der Bevölkerung deutliche Mehrheiten. Welche dieser Reformen besonders effektiv darin wäre, die Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem tatsächlich zu erhöhen, ist ein wichtiger Untersuchungsgegenstand für die empirische Bildungsforschung. Gerade vor dem Hintergrund der großen Bedeutung schul- und bildungspolitischer Themen für die Wahlentscheidungen bei Landtagswahlen besteht hier ein besonderes Erkenntnisinteresse.

Literatur

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016), *Bildung in Deutschland 2016 – Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

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

Ebner, C. (2012), »Spezialisierung hat ihren Preis – Die Breite der Ausbildung beeinflusst die Chancen auf dem Arbeitsmarkt«, *WZB Mitteilungen* 138.

Hanushek, E.A., G. Schwerdt, L. Wößmann und L. Zhang (2016), »General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle«, *Journal of Human Resources*, im Erscheinen.

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

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Jackson, C.K., J.E. Rockoff und D.O. Staiger (2014), »Teacher Effects and Teacher Related Policies«, *Annual Review of Economics* 6, 801–825.

Lergepore, P., G. Schwerdt, K. Werner und L. Wößmann (2016), »Information and Preferences for Public Spending: Evidence from Representative Survey Experiments«, *CESifo Working Paper* 5938, CESifo, München.

Peterson, P.E., M. Henderson und M.R. West (2014), *Teachers versus the Public: What Americans Think about their Schools and How to Fix Them*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Statistisches Bundesamt (2016), *Bildungsausgaben: Ausgaben je Schülerin und Schüler 2013*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Wößmann, L. (2016), »The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement«, *Journal of Economic Perspectives* 30(3), 3–31.

Wößmann, L., P. Lergepore, F. Kugler, L. Oestreich und K. Werner (2015), »Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015«, *ifo Schnelldienst* 68(17), 29–50.

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

Wößmann, L., P. Lergepore, F. Kugler und K. Werner (2016), »Bildungsmaßnahmen zur Integration der Flüchtlinge – Was die Deutschen befürworten«, *ifo Schnelldienst*, 69(17), 35–43.

Bildungsmaßnahmen zur Integration der Flüchtlinge – Was die Deutschen befürworten

35

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

Mit dem Abebben der jüngsten Flüchtlingswelle verschiebt sich der Fokus der Diskussion von Fragen der unmittelbaren Versorgung hin zur Integration der Flüchtlinge. Damit sind Fragen des Bildungsstandes, der sprachlichen und beruflichen Qualifikationen und möglicher bildungspolitischer Maßnahmen zur Integration der Flüchtlinge in den Vordergrund gerückt. Um zu sehen, wie die Deutschen darüber denken, haben wir in der repräsentativen Befragung des ifo Bildungsbarometers 2016 eine Reihe von Fragen zur Bildungssituation der Flüchtlinge gestellt. Es zeigt sich, dass drei Viertel der Deutschen den durchschnittlichen Bildungsstand der Flüchtlinge als niedrig einschätzen. Dementsprechend glaubt die Mehrheit auch nicht, dass die Flüchtlinge dabei helfen, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern. Bei möglichen bildungspolitischen Maßnahmen für erwachsene Flüchtlinge finden sich Mehrheiten für staatlich finanzierte verpflichtende Sprachkurse, eine Ausweitung der Schulpflicht bis 21 Jahre und ein zweijähriges Bleiberecht nach Abschluss einer Ausbildung. Keine absolute Mehrheit gibt es für oder gegen eine staatliche Übernahme von Ausbildungskosten der Betriebe und einen Ausbau verkürzter Ausbildungsberufe für Flüchtlinge. Die staatlichen Bildungsausgaben pro Flüchtling sollten nach Ansicht der Mehrheit eher unverändert bleiben. Bei möglichen bildungspolitischen Maßnahmen für Flüchtlingskinder finden sich deutliche Mehrheiten für eine möglichst gleichmäßige regionale Verteilung auf die Schulen, für zusätzliche Bundesmittel für SozialarbeiterInnen, SprachlehrerInnen und PsychologInnen an Schulen und für eine steuerlich finanzierte Kindergartenpflicht für Flüchtlingskinder ab drei Jahren. Bei der Frage, ob Flüchtlingskinder zunächst länger in getrennten Förderklassen unterrichtet oder schnell in existierende Schulklassen integriert werden sollten, ergibt sich kein eindeutiges Bild.

Deutschland hat in den vergangenen Jahren einen massiven Zustrom von Flüchtlingen erlebt. Allein im Jahr 2015 sind laut Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge knapp 1,1 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland gekommen.¹ Die Flüchtlingspolitik ist seit Beginn der jüngsten Flüchtlingskrise ein Hauptthema in den deutschen Medien und wird in der politischen sowie der gesellschaftlichen Debatte kontrovers diskutiert. Nachdem der Flüchtlingszustrom in den vergangenen Monaten nachge-

lassen hat (vgl. Bundesministerium der Innern 2016b), fokussiert sich die öffentliche Diskussion jetzt vor allem auf die Frage, wie bereits angekommene Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft integriert werden können. Da es für einen Großteil der Flüchtlinge kurzfristig kaum möglich sein wird, in ihre Heimat zurückzukehren, hat die Beantwortung dieser Frage oberste Priorität.

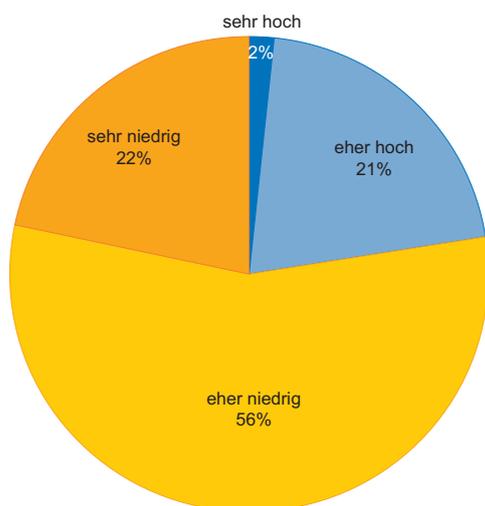
Zur Verbesserung der Integration der Flüchtlinge hat die Bundesregierung im Juli 2016 ein Integrationsgesetz verabschiedet, das im August 2016 in Kraft getreten ist. Es beinhaltet sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Flüchtlinge, etwa in Form von erleichtertem Arbeitsmarktzugang für AsylbewerberInnen und Geduldete, als auch Sanktionsmöglichkeiten bei fehlendem Integrationswillen, etwa Leistungskürzungen für Flüchtlinge, die Integrationskursen wiederholt fernbleiben (vgl. Bundesregierung 2016). Da Spracherwerb und berufliche Qualifizierung von MigrantInnen entscheidend für deren Integration am Arbeitsmarkt – und somit auch in die Gesellschaft – sind (vgl. Wößmann 2016),

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

¹ Registrierte Zugänge von Asylsuchenden im System der Erstverteilung von Asylbegehrenden (EASY); vgl. Bundesministerium des Innern (2016a).

Abb. 1**Wie schätzen die Deutschen den Bildungsstand der Flüchtlinge ein?**

Flüchtlinge werden überwiegend als eher niedrig gebildet eingeschätzt

**Frage:**

Wie schätzen Sie den Bildungsstand ein, den die Flüchtlinge mitbringen?
Der durchschnittliche Bildungsstand der Flüchtlinge ist...

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

erhofft man sich durch das Integrationsgesetz wichtige Akzente für eine gelingende Integrationspolitik.

Der vorliegende Beitrag untersucht die öffentliche Meinung der deutschen Bevölkerung zu verschiedenen bildungspolitischen Maßnahmen zur Integration der Flüchtlinge. Dazu wurden im ifo Bildungsbarometer 2016, einer repräsentativen Meinungsumfrage der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland, über 4 000 Personen zu Themen der Flüchtlingsintegration durch Bildung befragt.² Die Befragung wurde von Ende April bis Anfang Juni 2016 durchgeführt und thematisiert sowohl Maßnahmen, die mittlerweile im Rahmen des Integrationsgesetzes eingeführt worden sind, als auch Reformvorschläge, die nicht in das Integrationsgesetz eingeflossen sind. Eine methodische Besonderheit der Befragung besteht darin, dass bei einigen Fragen jeweils einem zufällig ausgewählten Teil der Befragten bestimmte Informationen zur Verfügung gestellt wurden, bevor sie dieselbe Frage beantworteten wie der andere Teil der Befragten, der diese Informationen nicht erhalten hat. Durch diese Methodik lässt sich untersuchen, welchen Einfluss die bereitgestellten Informationen auf das Meinungsbild der deutschen Bevölkerung haben.

Die Befragung stellt dar, wie das Meinungsbild in der deutschen Bevölkerung zu bildungspolitischen Reformvorschlä-

² Das ifo Bildungsbarometer 2016 behandelt darüber hinaus bildungspolitische Themenbereiche, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Integration von Flüchtlingen stehen. Für Details zur Methodik der Befragung und einen Überblick über die übrigen Ergebnisse vgl. Wößmann et al. (2016).

gen zur Integration von Flüchtlingen ist. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den Mehrheitsverhältnissen bei Arbeitsmarkt- und Bildungsreformen zur Flüchtlingsintegration. Dabei werden neben den Maßnahmen zur Integration von erwachsenen Flüchtlingen auch Bildungsmaßnahmen für Flüchtlingskinder thematisiert. Letztere sind für die langfristigen Integrationsaussichten besonders wichtig, weil frühes Lernen den Grundstein für spätere Qualifikation und damit für Integrationschancen am Arbeitsmarkt legt. Es ist wichtig zu beachten, dass die berichteten Ergebnisse lediglich das Meinungsbild der Bevölkerung aufzeigen. Sie lassen keine Schlüsse darüber zu, ob die jeweiligen Maßnahmen aus wissenschaftlicher oder politischer Sicht begrüßenswert oder erfolgversprechend wären.

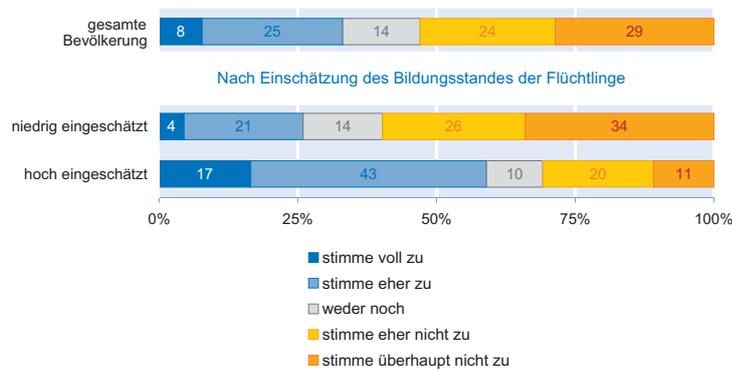
Einschätzung des Bildungsstandes der Flüchtlinge

Informationen über das Bildungsniveau der ankommenden Flüchtlinge stellen eine wichtige Voraussetzung für die Planung von politischen Maßnahmen zur Integration der Flüchtlinge dar. Während es dazu aktuell keine belastbaren Zahlen gibt, schätzt die Mehrheit der Deutschen das Bildungsniveau der Flüchtlinge eher niedrig ein: 78% denken, das Bildungsniveau ist (sehr oder eher) niedrig, nur 22% sind der Meinung, dass es (sehr oder eher) hoch ist (vgl. Abb. 1). Diese Einschätzung hängt stark vom Bildungsabschluss der Befragten selbst ab: 82% der Personen, deren höchster Bildungsabschluss ein Hauptschulabschluss ist bzw. die keinen Bildungsabschluss erworben haben, schätzen das Bildungsniveau der Flüchtlinge niedrig ein. Dieser Anteil ist unter Personen mit Realschulabschluss oder Abitur mit 77% bzw. 73% signifikant kleiner. Die Einschätzung der Befragten, dass das Bildungsniveau der Flüchtlinge eher niedrig ist, deckt sich mit den bisherigen empirischen Befunden aus verschiedenen Quellen, die im Durchschnitt eher auf ein geringes Bildungsniveau der Flüchtlinge hindeuten (vgl. Wößmann 2016).

Entsprechend skeptisch sind die Befragten auch, ob die Flüchtlinge zur Verringerung des Fachkräftemangels beitragen werden. Der Aussage, dass die Flüchtlinge dabei helfen, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern, stimmen nur 33% (voll oder eher) zu, eine Mehrheit von 53% stimmt hingegen (eher oder überhaupt) nicht zu (vgl. Abb. 2). Diese Einschätzung hängt allerdings stark mit der Einschätzung des Bildungsstandes der Flüchtlinge zusammen: Unter denjenigen Befragten, die den Bildungsstand der Flüchtlinge als hoch einschätzen, ist eine Mehrheit (59%) der Meinung, dass die Flüchtlinge den Fachkräftemangel verringern können. Unter denjenigen Befragten, die den Bildungsstand der Flüchtlinge als niedrig einschätzen, sind es hingegen nur 26%.

Abb. 2

Können die Flüchtlinge den Fachkräftemangel verringern?
 Bevölkerung ist eher skeptisch, besonders wenn Flüchtlinge als niedrig gebildet eingeschätzt werden



Frage (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):

Inwieweit stimmen Sie folgender Aussage zu: Die Flüchtlinge helfen dabei, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Bildungspolitische Maßnahmen zur Integration erwachsener Flüchtlinge

Die Finanzierung der Integration der Flüchtlinge ist eines der bestimmenden Themen der öffentlichen Debatte. In Bezug auf die staatlichen Bildungsausgaben für Flüchtlinge ist ein großer Teil der Deutschen mit der derzeitigen Ausgabenhöhe zufrieden: 49% der Befragten sind der Meinung, dass die staatlichen Bildungsausgaben pro Flüchtling in etwa unverändert bleiben sollen (vgl. Abb. 3). Hingegen sprechen sich nur 25% für eine Erhöhung und 26% für eine Senkung dieser Ausgaben aus.

In Deutschland wurden 69% aller Asylanträge im Jahr 2015 von Personen über 18 Jahren gestellt. Unter den volljährigen AsylbewerberInnen ist die Mehrheit von 58% zwischen 18 und 30 Jahren alt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016). Da diese jungen Erwachsenen ihre bisherige Bildungslaufbahn in ihren Heimatländern durchlaufen und zum Teil mehrere Jahre auf der Flucht verbracht haben, gleichzeitig aber möglicherweise noch ein langes Erwerbsleben vor sich haben, stellt ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt eine große Herausforderung dar. Im Folgenden präsentieren wir die öffentliche Meinung zu verschiedenen bildungspolitischen Reformvorschlägen, die auf eine verbesserte Integration von erwachsenen Flüchtlingen abzielen.

Die Forschung zeigt, dass erfolgreiche Arbeitsmarktintegration wesentlich vom Erwerb der Landessprache abhängt (vgl. etwa Dustmann und Glitz 2011; Ruhose 2013; Chiswick und Miller 2015). Im Einklang mit dieser Erkenntnis ist im Zuge des Integrationsgesetzes vorgesehen, das Angebot an Integrations- und Sprachkursen deutlich zu erhöhen. Gleichzeitig sollen jenen Flüchtlingen, die diese Kurse nicht

besuchen oder abbrechen, staatliche Leistungen gekürzt werden. Dieser Vorstoß scheint den Präferenzen einer Mehrheit der deutschen Bevölkerung zu entsprechen: 75% der Befragten sind (sehr oder eher) dafür, dass alle Flüchtlinge das Recht und die Pflicht haben, einen Sprachkurs in Deutsch zu besuchen, dessen Kosten der Staat übernimmt, 45% sind sogar sehr dafür (vgl. Abb. 3).

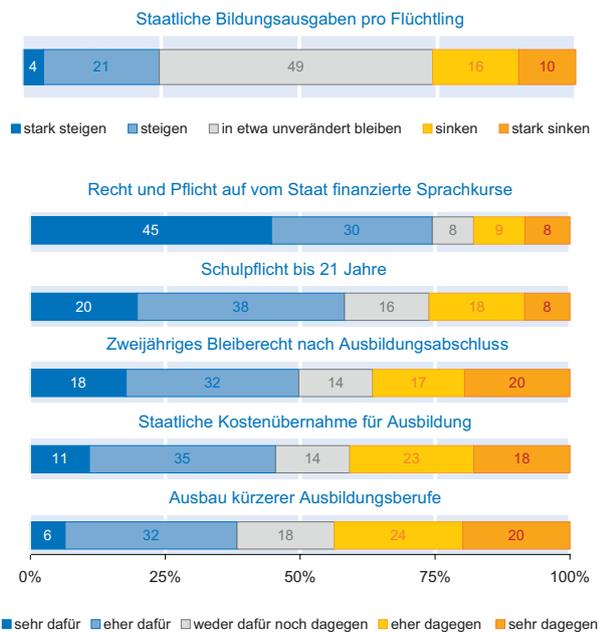
In Deutschland endet die Schulpflicht in der Regel nach zwölf Schuljahren, also im Alter von 18 Jahren. Zur besseren Qualifikation der jugendlichen und jungen erwachsenen Flüchtlinge ist der Reformvorschlag unterbreitet worden, für alle jungen Erwachsenen (auch Flüchtlinge), die weder einen berufsqualifizierenden Abschluss noch einen Arbeitsplatz haben, die Schulpflicht (zum Beispiel an der Berufs- oder Hochschule) bis zum Alter von 21 Jahren auszuweiten (vgl. etwa Aktionsrat Bildung 2016). Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung befürwortet eine solche Ausweitung der Schulpflicht bis 21 Jahre: 58% sind dafür, 26% sind dagegen (vgl. Abb. 3).

Ein zentraler Bestandteil des Integrationsgesetzes ist die Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge. Mit der neuen Regelung werden Flüchtlinge für die Gesamtdauer ihrer Ausbildung geduldet und erhalten bei anschließender ausbildungsadäquater Beschäftigung ein Aufenthaltsrecht von zwei Jahren. Diese Neuregelung wird von der deutschen Bevölkerung mehrheitlich unterstützt: 50% der Befragten sind dafür, dass Flüchtlinge, die einen Ausbildungsplatz haben, noch für mindestens zwei Jahre nach Ausbildungsabschluss in Deutschland bleiben dürfen, auch wenn ihr Asylverfahren in der Zwischenzeit abgelehnt wurde, eine Minderheit von 37% ist dagegen (vgl. Abb. 3).

Da viele Flüchtlinge ihre Ausbildung nicht abschließen, könnten Unternehmen zögern, Flüchtlinge als Auszubildende einzustellen. Ein weiterer Reformvorschlag zielt daher darauf ab, Anreize für Unternehmen zu setzen, um mehr Flüchtlinge in Ausbildung zu bringen. So könnte der Staat einen Teil der Ausbildungskosten der Betriebe übernehmen, die Flüchtlingen einen Ausbildungsplatz anbieten. Die Meinung der Deutschen zu dieser Initiative ist gespalten: 45% sind dafür, dass der Staat einen Teil der Ausbildungskosten der Betriebe übernimmt, die Flüchtlingen einen Ausbildungsplatz anbieten, 41% sind dagegen, die restlichen 14% sind unentschieden (vgl. Abb. 3).

Die duale Berufsausbildung dauert in Deutschland in der Regel drei Jahre. In der Schweiz wurden in der Vergangenheit zusätzlich zweijährige Berufsausbildungen eingeführt, um die

Abb. 3
Welchen Maßnahmen zur Integration erwachsener Flüchtlinge stimmen die Deutschen zu?
 Mehrheit für Sprachkurse und Schulpflicht bis 21, kein klares Bild bei höheren Bildungsausgaben und Reformen zur Berufsausbildung



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Staatliche Bildungsausgaben pro Flüchtling Sollten die staatlichen Bildungsausgaben pro Flüchtling Ihrer Meinung nach steigen, sinken oder unverändert bleiben?

Frage 2 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Recht und Pflicht auf vom Staat finanzierte Sprachkurse Sind Sie dafür oder dagegen, dass alle Flüchtlinge das Recht und die Pflicht haben, einen Sprachkurs in Deutsch zu besuchen, wobei der Staat die Kosten übernimmt?

Frage 3 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Schulpflicht bis 21 Jahre Sind Sie dafür oder dagegen, dass für alle jungen Erwachsenen (auch Flüchtlinge), die weder einen berufsqualifizierenden Abschluss noch einen Arbeitsplatz haben, die Schulpflicht (zum Beispiel an der Berufs- oder Hochschule) bis zum Alter von 21 Jahren ausgeweitet wird?

Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Zweijähriges Bleiberecht nach Ausbildungsabschluss Sind Sie dafür oder dagegen, dass Flüchtlinge, die einen Ausbildungsplatz haben, noch für mindestens zwei Jahre nach Ausbildungsabschluss in Deutschland bleiben dürfen, auch wenn ihr Asylverfahren in der Zwischenzeit abgelehnt wurde?

Frage 5 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{a)}
Staatliche Kostenübernahme für Ausbildung Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Staat einen Teil der Ausbildungskosten der Betriebe übernimmt, die Flüchtlingen einen Ausbildungsplatz anbieten?

Frage 6 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Ausbau kürzerer Ausbildungsberufe In Deutschland dauert die Berufsausbildung in der Regel drei Jahre. Sind Sie dafür oder dagegen, zusätzlich das Angebot an weniger anspruchsvollen ein- bis zweijährigen Ausbildungsberufen auszubauen, um Ausbildungsaussichten und zügigen Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zu verbessern?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis gestellt, dass Betriebe zögern könnten, Flüchtlinge als Auszubildende einzustellen, da viele Flüchtlinge ihre Ausbildung abbrechen oder vorzeitig das Land verlassen. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne den Hinweis unterscheidet, wurden die Ergebnisse hier nicht dargestellt.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

Berufsaussichten für Jugendliche mit schlechten Ausbildungsaussichten zu verbessern. Dem Vorschlag, in Deutschland das Angebot derartiger verkürzter Ausbildungsberufe zu erweitern, um die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge

zu verbessern (vgl. etwa Aktionsrat Bildung 2016), steht die deutsche Bevölkerung ebenfalls gespalten gegenüber. 38% sprechen sich dafür aus, das Angebot an weniger anspruchsvollen ein- bis zweijährigen Ausbildungsberufen auszubauen, um Ausbildungsaussichten und zügigen Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zu verbessern, 44% sind dagegen, die restlichen 18% sind unentschieden (vgl. Abb. 3).

Insgesamt ergibt sich in Bezug auf die Reformvorschläge zur Integration von erwachsenen Flüchtlingen also ein gemischtes Meinungsbild. Während sich eine absolute Mehrheit der Befragten für verpflichtende staatlich finanzierte Sprachkurse und eine Ausweitung der Schulpflicht ausspricht und eine relative Mehrheit für ein zweijähriges Bleiberecht nach Ausbildungsabschluss sowie eine staatliche Übernahme von Ausbildungskosten, ist eine relative Mehrheit gegen den Ausbau verkürzter Ausbildungen. Interessant ist, dass große Teile der Bevölkerung (die zwischen Ende April und Anfang Juni 2016 befragt wurden) einige der Maßnahmen befürworten, die im Integrationsgesetz (das im Juli 2016 verabschiedet wurde) verankert wurden.

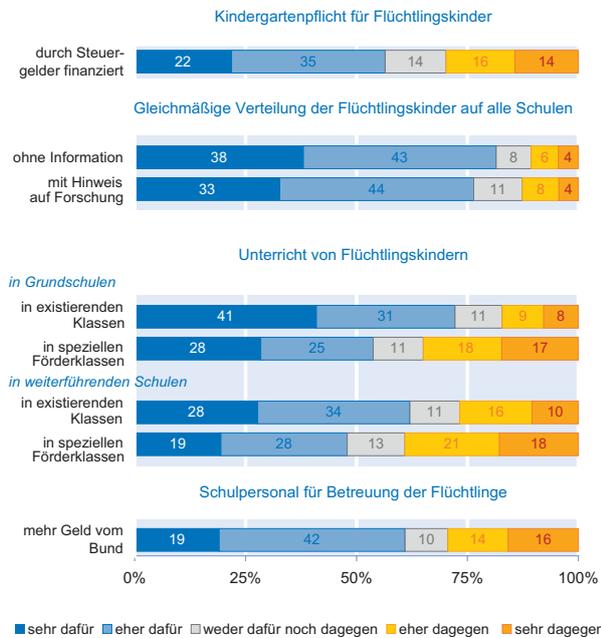
Bildungspolitische Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingskindern

Neben den Maßnahmen für erwachsene Flüchtlinge ist auch die Integration von Kindern aus Flüchtlingsfamilien eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Bei den Kindern besteht die größte Hoffnung zur Integration durch Bildung, da man bei ihnen mit früher Förderung die Grundvoraussetzungen für einen erfolgreichen späteren Bildungsweg schaffen kann. Dabei haben vor allem Kinder eine gute Chance, schnell die Sprache zu erlernen, wenn sie Kontakt mit deutschsprachigen Kindern haben (vgl. etwa Ruberg 2013).

Im Rahmen des ifo Bildungsbarometers haben wir zunächst gefragt, ob für Flüchtlingskinder ab einem Alter von drei Jahren eine Kindergartenpflicht bestehen sollte, wobei die Gebühren vom Staat durch Steuergelder übernommen werden. Die Mehrheit der Bevölkerung (56%) spricht sich für eine solche Regelung aus, knapp ein Drittel (30%) ist dagegen (vgl. Abb. 4). Die Antworten unterscheiden sich nicht statistisch relevant in einer Teilgruppe der Befragten, die zusätzlich darauf hingewiesen wurden, dass Kinder am schnellsten eine neue Sprache und Kultur erlernen, wenn sie im täglichen Kontakt mit muttersprachlichen Kindern sind.

Ab dem Grundschulalter sind Flüchtlingskinder in den meisten Fällen bereits einige Monate nach ihrer Ankunft in Deutschland schulpflichtig. Dabei stellt sich die Frage, wie die Integration der Flüchtlingskinder in den Schulunterricht gestaltet werden sollte. Eine erste Frage ist hierbei die regionale Verteilung auf verschiedene Schulen (vgl. etwa Aktionsrat Bildung 2016). Bei diesem Thema sprechen sich 81%

Abb. 4
Wie sollen Flüchtlingskinder gefördert werden?
 Klare Zustimmung für Kindergartenpflicht, gleichmäßige Verteilung auf Schulen und zusätzliches Schulpersonal



Frage 1 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):^{a)}
Kindergartenpflicht für Flüchtlingskinder – durch Steuergelder finanziert Sind Sie für oder gegen eine Kindergartenpflicht für Flüchtlingskinder ab einem Alter von drei Jahren, wenn die Gebühren vom Staat durch Steuergelder übernommen werden?

Frage 2 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Gleichmäßige Verteilung der Flüchtlingskinder auf alle Schulen – ohne Information [mit Hinweis auf Forschung] [Studien zeigen, dass es sich nicht negativ auf den Schulerfolg von einheimischen Kindern auswirkt, wenn nur einige wenige Kinder mit Migrationshintergrund in ihre Schulklasse kommen.] Sind Sie dafür oder dagegen, dass Flüchtlingsfamilien regional so verteilt werden, dass sich die Flüchtlingskinder möglichst gleichmäßig auf alle Schulen in Deutschland verteilen?

Frage 3 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Unterricht von Flüchtlingskindern – [in existierenden Klassen] [in speziellen Förderklassen] Manche sagen, dass Flüchtlingskinder sehr schnell in die existierenden Schulklassen integriert werden sollten (begleitet von Sprach- und Unterstützungsmaßnahmen), um Sprache und Kultur schnell kennenzulernen. Andere sagen, dass Flüchtlingskinder zunächst längere Zeit getrennt in speziellen Förderklassen unterrichtet werden sollten, um sie auf den Regelunterricht vorzubereiten.

[Sind Sie dafür oder dagegen, Flüchtlingskinder sehr schnell in die existierenden Schulklassen zu integrieren?]

[Sind Sie dafür oder dagegen, Flüchtlingskinder zunächst längere Zeit getrennt in speziellen Förderklassen zu unterrichten?]

Frage 4 (einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt):
Schulpersonal für Betreuung der Flüchtlinge – mehr Geld vom Bund Sind Sie dafür oder dagegen, dass der Bund den Schulen mehr Geld zur Verfügung stellt, um Sozialarbeiter/innen, Sprachlehrer/innen und Psychologinnen/Psychologen für die Betreuung der Flüchtlinge zu bezahlen?

^{a)} Einem Teil der Befragten wurde die Frage mit dem zusätzlichen Hinweis gestellt, dass die Forschung zeigt, dass Kinder am schnellsten eine neue Sprache und Kultur erlernen, wenn sie im täglichen Kontakt mit muttersprachlichen Kindern sind. Da sich das Antwortverhalten statistisch nicht von der Version ohne den Hinweis unterscheidet, wurden die Ergebnisse hier nicht dargestellt.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

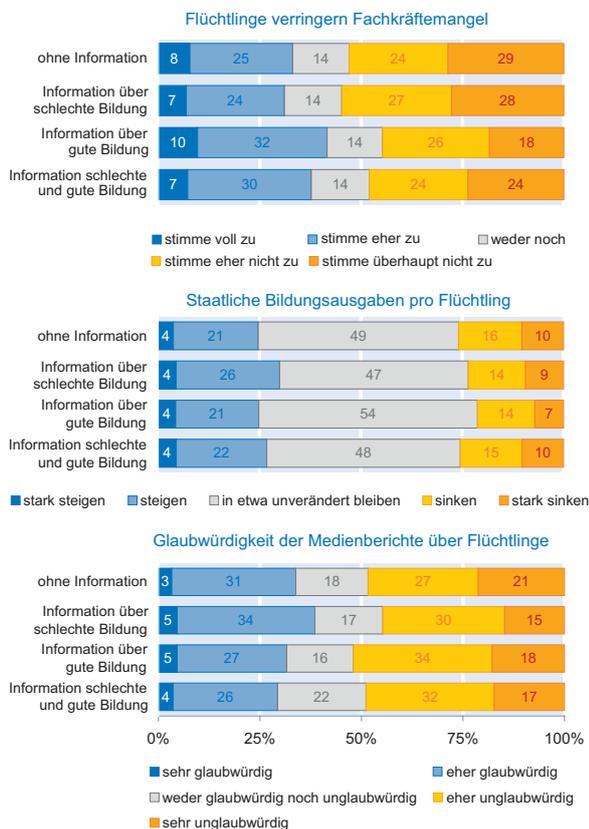
der Befragten dafür aus, dass Flüchtlingsfamilien regional so verteilt werden, dass sich die Flüchtlingskinder möglichst gleichmäßig auf alle Schulen in Deutschland verteilen (vgl. Abb. 4). Eine Teilgruppe der Befragten erhielt zudem den

Hinweis, dass Studien zeigen, dass es sich nicht negativ auf den Schulerfolg von einheimischen Kindern auswirkt, wenn nur einige wenige Kinder mit Migrationshintergrund in ihre Schulklasse kommen (vgl. Jensen 2015). Mit dieser Information sinkt die Zustimmung zu einer gleichmäßigen regionalen Verteilung auf hohem Niveau überraschenderweise leicht um 5 Prozentpunkte, größtenteils zugunsten eines höheren Anteils an Befragten, die angeben, weder dafür noch dagegen zu sein.

Auch innerhalb einer Schule gibt es verschiedene Vorschläge, wie Neuankömmlinge unter den Flüchtlingskindern am besten in den Schulalltag integriert werden können (vgl. etwa Aktionsrat Bildung 2016). So haben einige Schulen, zum Teil aus praktischen Gründen, sogenannte »Willkommensklassen« eingeführt, die die Flüchtlingskinder zunächst getrennt von den anderen SchülerInnen auf den Unterricht vorbereiten. Andere Schulen integrieren die Flüchtlingskinder hingegen direkt in bestehende Schulklassen. Um die Meinung der Bevölkerung zu diesem Thema zu erfahren, haben wir die Befragten zunächst mit folgender Abwägung auf die Frage vorbereitet: »Manche sagen, dass Flüchtlingskinder sehr schnell in die existierenden Schulklassen integriert werden sollten (begleitet von Sprach- und Unterstützungsmaßnahmen), um Sprache und Kultur schnell kennenzulernen. Andere sagen, dass Flüchtlingskinder zunächst längere Zeit getrennt in speziellen Förderklassen unterrichtet werden sollten, um sie auf den Regelunterricht vorzubereiten.«

Vor diesem Hintergrund haben wir eine erste Teilgruppe gefragt, ob sie dafür oder dagegen sind, Flüchtlingskinder sehr schnell in die existierenden Schulklassen zu integrieren. In dieser Teilgruppe spricht sich die Mehrheit der Befragten sowohl bei Flüchtlingskindern im Grundschulalter (72%) als auch bei Flüchtlingskindern an weiterführenden Schulen (62%) für eine schnelle Integration in existierende Klassen aus, dagegen ist lediglich eine Minderheit (17% bzw. 27%; vgl. Abb. 4). Eine zweite Teilgruppe haben wir nach derselben Einführung gefragt, ob sie dafür oder dagegen sind, Flüchtlingskinder zunächst längere Zeit getrennt in speziellen Förderklassen zu unterrichten. In dieser Teilgruppe spricht sich die Mehrheit der Befragten sowohl im Grundschulalter (54%) als auch an weiterführenden Schulen (48%) für längeren Unterricht in speziellen Förderklassen aus, dagegen ist lediglich eine Minderheit (35% bzw. 39%; vgl. Abb. 4). Diese Ergebnisse zeigen, dass die Befragten eine leichte Präferenz für die schnelle Integration in die existierenden Schulklassen haben, besonders für Kinder im jüngeren Alter. Allerdings deuten sie auch darauf hin, dass die beiden Vorgehensweisen nicht als sich gegenseitig ausschließend verstanden werden und dass viele Befragte bei dieser Fragestellung möglicherweise keine starke Präferenz haben. Die Tatsache, dass die Zustimmung zu einer schnellen Integration deutlich höher ist als die Ablehnung von speziellen För-

Abb. 5
Wie beeinflusst die Medienberichterstattung die Meinung der Deutschen?
 Meinungen hängen davon ab, ob Medien über schlechten oder guten Bildungsstand der Flüchtlinge berichten



Frage 1 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt): Flüchtlinge verringern Fachkräftemangel – ohne Information Inwieweit stimmen Sie folgender Aussage zu: Die Flüchtlinge helfen dabei, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern.

Frage 2 (jeweils einer zufällig ausgewählten Teilgruppe gestellt): Staatliche Bildungsausgaben pro Flüchtling – ohne Information Sollten die staatlichen Bildungsausgaben pro Flüchtling Ihrer Meinung nach steigen, sinken oder unverändert bleiben?

Frage 3:^{a)} Glaubwürdigkeit der Medienberichte über Flüchtlinge Für wie glaubwürdig halten Sie Medienberichte über Flüchtlinge?

Fragen 1–2: In jeweils drei weiteren zufällig gewählten Teilgruppen wurde die Frage »ohne Information« um folgende Hinweise ergänzt. Die Befragten verblieben für diese zwei Fragen (und auch für die Frage nach kürzeren Ausbildungsberufen^{b)} (vgl. Abb. 3)) in der gleichen Teilgruppe:

Information über schlechte Bildung In den Medien wurde berichtet, dass die Flüchtlinge eher schlecht gebildet sind, da laut einer Studie 65% der Schülerinnen und Schüler in Syrien nicht das Basisniveau an schulischen Kompetenzen erreichen.

Information über gute Bildung In den Medien wurde berichtet, dass die Flüchtlinge eher gut gebildet sind, da laut einer Studie 43% der Flüchtlinge aus Syrien eine Universität besucht haben.

Information schlechte und gute Bildung In den Medien wurde berichtet, dass die Flüchtlinge eher schlecht gebildet sind, da laut einer Studie 65% der Schülerinnen und Schüler in Syrien nicht das Basisniveau an schulischen Kompetenzen erreichen. In den Medien wurde auch berichtet, dass die Flüchtlinge eher gut gebildet sind, da laut einer Studie 43% der Flüchtlinge aus Syrien eine Universität besucht haben.

^{a)} Diese Frage wurde allen Befragten ohne weitere Hinweise oder Informationen gestellt. Da sie im Verlauf der Befragung direkt nach Frage 1 und 2 und der Frage nach kürzeren Ausbildungsberufen (vgl. Abb. 3) gestellt wurde, werden die Ergebnisse für die oben genannten vier Teilgruppen präsentiert.

^{b)} Da sich das Antwortverhalten in den vier Teilgruppen bei dieser Frage nicht signifikant voneinander unterscheidet, werden in Abbildung 3 nur die Ergebnisse der Version »ohne Information« dargestellt.

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2016.

derklassen, könnte darauf hindeuten, dass sich viele Befragte flexible Lösungsansätze durch eine Mischung aus beiden Ansätzen wünschen.

Die Finanzierung des Lehrpersonals ist in Deutschland Sache der Bundesländer. Ein Reformvorschlag sieht vor, dass sich der Bund an der Finanzierung von Unterstützungspersonal wie SozialarbeiterInnen, SprachlehrerInnen und PsychologInnen beteiligen könnte, um damit die Integration der Flüchtlingskinder in den Schulen zu unterstützen. Die Bevölkerung ist einem solchen Vorschlag gegenüber sehr aufgeschlossen: Im ifo Bildungsbarometer sprechen sich 61% der Befragten dafür aus, dass der Bund den Schulen mehr Geld zur Verfügung stellt, um SozialarbeiterInnen, SprachlehrerInnen und PsychologInnen für die Betreuung der Flüchtlinge zu bezahlen (vgl. Abb. 4).

Insgesamt unterstützt die deutsche Bevölkerung also zahlreiche zusätzliche Bildungsmaßnahmen zur Integration der Flüchtlingskinder. Die Kindergartenpflicht für Flüchtlingskinder, die gleichmäßige Verteilung der Flüchtlingskinder auf alle Schulen und zusätzliche bundesfinanziert soziale Arbeitskräfte in den Schulen werden jeweils von einer absoluten Mehrheit der Befragten befürwortet. Lediglich bei der Frage des Unterrichts von Flüchtlingskindern in existierenden Klassen oder in getrennten Förderklassen ergibt sich kein eindeutiges Bild.

Die Rolle der Berichterstattung in den Medien

Bei der Information der Bevölkerung über Entwicklungen der Flüchtlingssituation spielen die Medien eine tragende Rolle. Gleichzeitig ist nur wenig über die in Deutschland angekommenen Flüchtlinge bekannt. Belastbare Daten oder wissenschaftliche Studien sind oft nicht vorhanden. So wurden etwa in den Medien widersprüchliche Informationen zum Bildungsstand der Flüchtlinge berichtet: einerseits, dass die Flüchtlinge eher schlecht gebildet seien, da laut einer Studie 65% der SchülerInnen in Syrien nicht das Basisniveau an schulischen Kompetenzen erreichen (vgl. Wößmann 2015). Andererseits wurde über eine Studie berichtet, nach der die Flüchtlinge eher gut gebildet seien, da 43% der syrischen Flüchtlinge eine Universität besucht haben (vgl. UNHCR 2015).³

³ Beide Informationen können durchaus korrekt sein. Die unterschiedlichen Ergebnisse können von Unterschieden der jeweiligen Erhebung herrühren, beispielsweise vom konkreten Bildungsmaß (Kompetenzniveaus in Mathematik und Naturwissenschaft vs. Besuch einer Universität, wobei ein Abschluss der Universität und eine Vergleichbarkeit mit deutschen Universitäten nicht erhoben wurde), von der Erhebungsmethode (in internationalen Tests gemessene Kompetenzen vs. Selbstausskunft des Bildungsbesuchs), von der jeweils untersuchten Grundstichprobe (SchülerInnen in Syrien vor Ausbruch des Bürgerkrieges vs. an der türkisch-griechischen Grenze befragte syrische Flüchtlinge) oder von der Repräsentativität (die Schülerstichprobe stellte durch eine Zufallsstichprobe Repräsentativität für die syrische Schülerschaft sicher, die Flüchtlingsstichprobe war nicht repräsentativ).

Um die Auswirkungen dieser widersprüchlichen Medienberichte auf die öffentliche Meinung zu untersuchen, wurden die Befragten bei der Beantwortung von drei Fragen zufällig in vier Teilgruppen eingeteilt.⁴ Während die erste Teilgruppe die Fragen nach der Verringerung des Fachkräftemangels (vgl. Abb. 2), den Bildungsausgaben pro Flüchtling und dem Ausbau des Angebotes von kürzeren Ausbildungsberufen (vgl. Abb. 3) ohne weitere Informationen beantwortet hat, erhielten die anderen Teilgruppen direkt vor der Beantwortung dieser Fragen verschiedene Informationen zum Bildungsstand der Flüchtlinge. Die zweite Teilgruppe wurde darüber informiert, dass in den Medien berichtet wurde, dass die Flüchtlinge eher schlecht gebildet sind, da laut einer Studie 65% der SchülerInnen in Syrien nicht einmal ein Basisniveau an schulischen Kompetenzen erreichen. Die dritte Teilgruppe wurde darüber informiert, dass in den Medien berichtet wurde, dass die Flüchtlinge eher gut gebildet sind, da laut einer Studie 43% der Flüchtlinge aus Syrien eine Universität besucht haben. Die vierte Teilgruppe wurde über beide Berichterstattungen der Medien informiert.⁵

Die Informationen über die Medienberichterstattung zum Bildungsstand der Flüchtlinge verändern das Meinungsbild der Befragten zum Teil deutlich. Die Zustimmung zur Aussage, dass Flüchtlinge bei der Verringerung des Fachkräftemangels helfen können, ist in der dritten Teilgruppe mit Hinweis auf einen guten Bildungsstand mit 42% signifikant höher und die Ablehnung mit 45% signifikant geringer als in der Teilgruppe ohne Information (33% Zustimmung, 53% Ablehnung; vgl. Abb. 5). Der Hinweis auf einen schlechten Bildungsstand in der zweiten Teilgruppe hat keine signifikante Auswirkung auf das Meinungsbild (konsistent mit der bei den meisten Befragten eher geringen Einschätzung des Bildungsstandes der Flüchtlinge). Die vierte Teilgruppe, die über widersprüchliche Medienberichte informiert wurde, ist tendenziell optimistischer als die uninformierte Teilgruppe: 38% stimmen der Aussage zu, 48% stimmen nicht zu (Unterschied zur uninformierten Teilgruppe statistisch marginal signifikant, zur zweiten Teilgruppe hoch signifikant).

Auch die Meinungen zu den Bildungsausgaben für Flüchtlinge hängen von den Informationen zum Bildungsstand ab. Unter den Befragten, die über Medienberichte zu einem schlechten Bildungsstand der Flüchtlinge informiert wurden, ist die Befürwortung zu einer Erhöhung der Bildungsausgaben pro Flüchtling mit 30% um 5 Prozentpunkte signifikant höher als in der Teilgruppe ohne Information (vgl. Abb. 5). Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, die sich für ein Sinken der Bildungsausgaben für Flüchtlinge aussprechen, in der

dritten Teilgruppe mit Hinweis auf einen guten Bildungsstand mit 21% signifikant niedriger als in der Teilgruppe ohne Information. Das Meinungsbild in der Teilgruppe mit Hinweis auf Medienberichte zu guter und schlechter Bildung der Flüchtlinge unterscheidet sich dagegen nicht in signifikanter Weise von der Teilgruppe ohne Information.

Auf die öffentliche Meinung zum Ausbau des Angebotes von kürzeren Ausbildungsberufen, um die Ausbildungsaussichten und den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zu verbessern, haben die bereitgestellten Informationen jedoch keine Auswirkungen. In allen Teilgruppen unterscheidet sich das Antwortverhalten nicht signifikant von der ersten Teilgruppe ohne Information (vgl. Abb. 3).

Abschließend wurden die Befragten gebeten anzugeben, für wie glaubwürdig sie Medienberichte über Flüchtlinge halten. Die Einschätzung fällt sehr gemischt aus: Fast die Hälfte der Befragten (48%) in der Teilgruppe ohne Information hält die Medienberichte über Flüchtlinge für (sehr oder eher) unglaubwürdig, nur 34% halten sie für (sehr oder eher) glaubwürdig. Mit 39% fällt dieser Anteil unter den Befragten in der zweiten Teilgruppe, die in den drei vorhergehenden Fragen auf den schlechten Bildungsstand der Flüchtlinge hingewiesen wurden, etwas höher aus. Von den Befragten der vierten Teilgruppe, die auf widersprüchliche Medienberichte zum Bildungsstand der Flüchtlinge hingewiesen wurden, halten hingegen nur 29% die Medienberichte für (sehr oder eher) glaubwürdig.⁶ Die dritte Teilgruppe mit Hinweis auf guten Bildungsstand schließlich unterscheidet sich nicht signifikant von der uninformierten Teilgruppe, allerdings hält unter ihnen eine absolute Mehrheit von 52% die Medienberichte über Flüchtlinge für (sehr oder eher) unglaubwürdig.

Insgesamt legen die Ergebnisse nahe, dass die mediale Berichterstattung einen wichtigen Einfluss auf die öffentliche Meinung zu Bildungsmaßnahmen für die Integration von Flüchtlingen haben kann. Dabei scheinen Medienberichte, die nicht der eigenen Einschätzung entsprechen, sowie Medienberichte über widersprüchliche Studienergebnisse die Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Medien zum Thema Flüchtlinge zu verringern.

Unterschiede in den Meinungen von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung

Im ifo Bildungsbarometer 2016 haben wir einen besonderen Schwerpunkt auf die Frage gelegt, inwieweit sich die bildungspolitischen Meinungen von Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen von jenen der Gesamtbevölkerung unterscheiden (vgl. Wößmann et al. 2016). Lehrkräfte sind für

⁴ Da diese Fragen am Ende der Befragung gestellt wurden, kann ausgeschlossen werden, dass die bereitgestellten Informationen die Beantwortung der restlichen Fragen beeinflusst haben.

⁵ Es ist wichtig zu betonen, dass die Befragten in keiner Teilgruppe falsch informiert wurden, da in den Medien über beide Studien ausführlich und unabhängig voneinander berichtet wurde.

⁶ Die Anteile der zweiten und vierten Teilgruppe unterscheiden sich jeweils statistisch marginal signifikant von der uninformierten Teilgruppe, die Unterschiede der zweiten von der dritten und vierten Teilgruppe sind statistisch hoch signifikant.

die Bildungspolitik von besonderer Bedeutung, da sie einerseits Experten im Bildungsbereich sind, andererseits aber auch ein eigenes Interesse an ihrem Berufsstand haben. Um die bildungspolitischen Meinungen der Lehrkräfte repräsentativ abbilden zu können, wurde die Gruppe der aktiven LehrerInnen an allgemeinbildenden Schulen in der Befragung auf 713 erhöht (vgl. Wößmann et al. 2016 für Details zur Stichprobenziehung).

In der Einschätzung, dass der Bildungsstand der Flüchtlinge eher niedrig ist, unterscheiden sich die Lehrkräfte nicht signifikant von der Gesamtbevölkerung. Dies ist allerdings die einzige Frage, bei der es keine signifikanten Unterschiede zwischen der Meinung der Lehrkräfte und der Gesamtbevölkerung gibt.

Insgesamt zeigt sich, dass Lehrkräfte vielen Bildungsreformen zur Integration von Flüchtlingen noch deutlich positiver gegenüberstehen als die Gesamtbevölkerung. So sprechen sich 82% der LehrerInnen für eine Kindergartenpflicht für Flüchtlingskinder ab drei Jahren aus, in der Gesamtbevölkerung sind es 56% (vgl. Abb. 4). Ähnlich große Unterschiede finden sich in der Zustimmung zur gleichmäßigen regionalen Verteilung von Flüchtlingsfamilien (96% vs. 81%), zu Mittelserhöhungen für Schulpersonal für die Betreuung der Flüchtlinge (90% vs. 61%), zu Recht und Pflicht auf Sprachkurse (94% vs. 75%), zur staatlichen Übernahme von Ausbildungskosten von Betrieben, die Flüchtlinge ausbilden (66% vs. 45%) und zu höheren Bildungsausgaben pro Flüchtling (40% vs. 25%).

Mit 83% spricht sich auch ein größerer Anteil der LehrerInnen als der Gesamtbevölkerung (72%) für eine schnelle Integration von Flüchtlingskindern im Grundschulalter in existierende Schulklassen aus. Die Zustimmung zu getrenntem Unterricht der GrundschülerInnen unterscheidet sich hingegen nicht signifikant zwischen Lehrkräften und Gesamtbevölkerung. Bei den Flüchtlingskindern an weiterführenden Schulen spricht sich im Gegensatz zur Gesamtbevölkerung (48%) die Mehrheit der Lehrkräfte (66%) für zunächst längere Zeit getrennten Unterricht in speziellen Förderklassen aus. Kein Unterschied findet sich hingegen in der Zustimmung zur schnellen Integration in existierende Schulklassen für Kinder dieser Altersgruppe.

Auch in folgenden Themenbereichen liegt die Zustimmung unter den Lehrkräften höher als in der Gesamtbevölkerung, wobei die Unterschiede kleiner ausfallen: Schulpflicht bis 21 Jahre (66% vs. 58%), zweijähriges Bleiberecht nach Abschluss einer Ausbildung (58% vs. 50%), Ausbau verkürzter Ausbildungsberufe (50% vs. 38%) und die Einschätzungen zur Hilfe beim Fachkräftemangel (45% vs. 33%) und zur Glaubwürdigkeit der Medienberichte zu Flüchtlingen (41% vs. 33%).

Insgesamt zeigt der Vergleich von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung, dass die Zustimmung unter LehrerInnen zu fast jeder vorgeschlagenen Bildungsreform zur Integration der Flüchtlinge höher ist. Da es in erster Linie die Lehrkräfte sind, die mit Flüchtlingen im Bildungsbereich arbeiten und die somit entscheidend für eine erfolgreiche Integration sind, ist die hohe Reformbereitschaft in dieser Gruppe ein wichtiger Befund. Der vorliegende Beitrag kann nicht beantworten, warum sich die Lehrkräfte in ihren Einschätzungen unterscheiden. Allerdings sind die Unterschiede zwischen Lehrkräften und Gesamtbevölkerung generell nicht auf soziodemographische Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zurückzuführen. Kontrolliert man beim Vergleich von Lehrkräften und Gesamtbevölkerung für Alter, Geschlecht und den höchsten Bildungsabschluss der Befragten, bleiben die berichteten statistisch signifikanten Unterschiede generell bestehen.⁷

Zusammenfassung

Der Zuzug einer großen Zahl von Flüchtlingen stellt Deutschland derzeit vor vielfältige Herausforderungen. Die Befragung der deutschen Bevölkerung zeigt, dass zusätzliche Bildungsmaßnahmen für die Integration der Flüchtlinge in Bereichen wie Kindergarten- und Schulpflicht, verpflichtende Sprachkurse, schnellere Integration in den Regelunterricht, zusätzliche soziale Arbeitskräfte in Schulen und Ausweitung des Bleiberechts für Flüchtlinge nach Ausbildungsabschluss mehrheitlich begrüßt werden. In anderen Bereichen wie dem Ausbau verkürzter Ausbildungsberufe und der staatlichen Übernahme von Ausbildungskosten der Betriebe ist die Meinung hingegen eher gespalten. Zudem wünschen sich die Befragten ein stabiles Niveau der Bildungsausgaben pro Flüchtling und eine gleichmäßige Verteilung der Flüchtlingskinder auf alle Schulen. Den Bildungsstand der Flüchtlinge und die Wahrscheinlichkeit, dass sie den Fachkräftemangel in Deutschland verringern können, schätzen die Befragten als eher gering ein. Während Lehrkräfte den Bildungsstand der Flüchtlinge ähnlich gering einschätzen, stehen sie vielen Reformvorschlägen zur Bildungsintegration von Flüchtlingen noch deutlich positiver gegenüber als die Gesamtbevölkerung.

Die Bereitstellung von Informationen über die Berichterstattung in den Medien kann das Meinungsbild der Befragten zum Teil signifikant verändern. So erhöht der Hinweis auf Medienberichte, die zeigen, dass die Flüchtlinge eher gut gebildet sind, den Anteil der Befragten, die glauben, dass die Flüchtlinge den Fachkräftemangel in Deutschland ver-

⁷ Zwei Ausnahmen sind die Zustimmung zum Ausbau verkürzter Ausbildungsberufe für Flüchtlinge und die Einschätzung, dass Flüchtlinge dabei helfen, den Fachkräftemangel der deutschen Wirtschaft zu verringern. In diesen beiden Fällen wird der Meinungsunterschied zwischen den beiden Gruppen statistisch insignifikant, wenn man für soziodemographische Eigenschaften kontrolliert.

ringern werden. Der Hinweis auf Medienberichte über schlechte Bildung der Flüchtlinge erhöht hingegen den Anteil der Befragten, die sich mehr staatliche Bildungsausgaben je Flüchtling wünschen. Erhalten Befragte die gegenläufigen Hinweise gemeinsam, sinkt die Einschätzung der Glaubwürdigkeit von Medienberichten zu Flüchtlingen.

An anderer Stelle haben bereitgestellte Informationen jedoch keine signifikante Auswirkung auf das Meinungsbild der Bevölkerung. Zum Beispiel hat der Hinweis auf Forschung zur Bedeutung des Kontaktes mit muttersprachlichen Kindern für das Erlernen der Sprache keinen Einfluss auf die Zustimmung zur Einführung einer Kindergartenpflicht. Auch verändert der Hinweis, dass manche Betriebe aufgrund der höheren Risiken zögern könnten Flüchtlinge auszubilden, nicht die Zustimmung zu einer staatlichen Förderung von Ausbildungsplätzen für Flüchtlinge. Ebenso haben Hinweise auf Medienberichte zum Bildungsstand der Flüchtlinge keinen Einfluss auf die Zustimmung zu einem Ausbau verkürzter Ausbildungsberufe.

Die hier vorgestellten Ergebnisse geben einen wichtigen ersten Eindruck vom Meinungsbild der deutschen Bevölkerung zu Fragen der Bildungsintegration von Flüchtlingen. In weiteren Analysen mit den Daten des ifo Bildungsbarometers 2016 wird es zudem möglich sein zu untersuchen, wie die Einschätzung des Bildungsstandes der Flüchtlinge mit der Zustimmung zu bildungspolitischen Maßnahmen zusammenhängt, wie sich bereitgestellte Informationen für einzelne Bevölkerungsgruppen auswirken und wie sich das Meinungsbild je nach Mediennutzungsverhalten unterscheidet. Damit ergibt sich ein spannender Einblick in das Zusammenspiel zwischen Information und Meinung zu einem kontrovers diskutierten Thema der deutschen Integrationspolitik.

Literatur

Aktionsrat Bildung (2016), *Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland*, Waxmann Verlag, Münster.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016), *Das Bundesamt in Zahlen 2015 – Modul Asyl*, BAMF, Nürnberg.

Bundesministerium des Innern (2016a), *2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*, Pressemitteilung, 6. Januar, verfügbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>, aufgerufen am 10. August 2016.

Bundesministerium des Innern (2016b), *Monat Juli 2016: 74.454 Asylanträge, 16.160 EASY-Registrierungen*, Pressemitteilung, 8. August, verfügbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/08/asylantraege-juli-2016.html>, aufgerufen am 10. August 2016.

Bundesregierung (2016), *Integrationsgesetz setzt auf Fördern und Fordern*, 8. August 2016, verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-05-integrationsgesetz.html>, aufgerufen am 10. August 2016.

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.

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

Jensen, P. (2015), »Immigrants in the classroom and effects on native children – Having immigrant children in the classroom may sometimes, but not always, harm educational outcomes of native children«, *IZA World of Labor* 2015, 194.

Ruberg, T. (2013), »Problembereiche im kindlichen Zweitspracherwerb«, *Sprache – Stimme – Gehör* 37, 181–185.

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

UNHCR (2015), *Syrian refugee arrivals in Greece: Preliminary questionnaire findings*, UNHCR, Genf.

Wößmann, L. (2015), »Zwei Drittel können kaum lesen und schreiben«, *Die Zeit*, Nr. 47, 81.

Wößmann, L. (2016), »Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 21–24.

Wößmann, L., P. Lergepöcher, F. Kugler und K. Werner (2016), »Denken Lehrkräfte anders über die Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2016«, *ifo Schnelldienst* 69(17), 19–34.

Altersvorsorge und Gesetzliche Rentenversicherung – nachhaltig aufgestellt?

44

Florian Dorn, Benedikt Kauf*, Manuela Krause und Niklas Potrafke

In der Juni-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zum Thema Altersvorsorge und einer Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung befragt. Die Mehrheit der Ökonomen sieht demnach das gegenwärtige Rentensystem als nicht nachhaltig aufgestellt an. Die Teilnehmer sprechen sich daher im Hinblick auf eine langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rente insbesondere für ein höheres Renteneintrittsalter aus.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Deutschland wurde das Rententhema zuletzt immer wieder in der politischen Debatte aufgeworfen und scheint erneut ein wichtiges Thema im Bundestagswahlkampf 2017 zu werden. Auch im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen des Staates ist es nicht zu vernachlässigen. So sind die allgemeinen Rentenversicherungsleistungen der größte Ausgabenposten im Bundeshaushalt. Ein Hauptteil der Ausgaben für die Rentenversicherung geht dabei als Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung. Der Bundeszuschuss ist nach den Beitragseinnahmen die wichtigste Einnahmequelle der Gesetzlichen Rentenversicherung.

In der Juni-Umfrage wurden die Ökonomen unter anderem zum Rentensystem im Allgemeinen, zum Renteneintrittsalter und zur Reformierung der Gesetzlichen Rentenversicherung befragt. Die Rücklaufquote betrug 25,7%. 95,7% der Teilnehmer beantworteten dabei den Fragebogen vollständig.

Wie nachhaltig ist das gegenwärtige gesetzliche Rentensystem?

Das gesetzliche Rentensystem basiert in Deutschland auf einem Umlageverfahren, in dem die arbeitende Bevölkerung die Renten der Eltern generation finanziert. Allerdings müssen die Jungen in den kommenden Jahren eine immer weiter steigende Zahl von Rentnern mitversorgen. Während im Jahr 2001 in Deutschland auf 100 Bürger im arbeitsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre) noch knapp 28 Bürger im Rentenalter (ab 65 Jahre) entfielen (vgl. Statistisches Bundesamt 2003, S. 38), sind es gegenwärtig bereits knapp

über 35 (vgl. Statistisches Bundesamt 2015, S. 95–98). Dieser sogenannte Altersquotient wird sich auch in den kommenden Jahren weiter erhöhen. Nach der mittleren Prognose des Statistischen Bundesamtes werden es im Jahr 2030 bereits knapp 50 Rentner sein.¹ Gegenwärtig scheint die Finanzierung der Renten nicht gefährdet, da durch die Trendwende am Arbeitsmarkt und die günstige Konjunktur der vergangenen Jahre sogar Rücklagen gebildet werden konnten. Aufgrund des steigenden Altersquotienten und stetig schrumpfender Rücklagen geht aber selbst die derzeitige Bundesregierung davon aus, dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung für die Arbeitnehmer, auch bei stetig wachsender Zahl Erwerbstätiger und positivem Wirtschaftswachstum, spätestens ab 2020 steigen und auf Kosten der jüngeren Generationen bis Ende des kommenden Jahrzehnts sukzessive erhöht werden müsste (vgl. BMAS 2015, S. 12). Zwar betont die Bundesregierung, dass die Gesetzliche Rentenversicherung die wichtigste Säule des deutschen Alterssicherungssystems ist und diese nach wie vor stabil und sicher aufgestellt sei (vgl. Bundesregierung 2014, S. 1). Angesichts der Prognosen verwundert es aber nicht, dass insbesondere Jüngere und Geringverdiener die Auffassung vertreten, durch die gesetzliche Rente nicht mehr ausreichend für das Alter abgesichert zu sein (vgl. Infratest Dimap 2016).²

Diese Einschätzung deckt sich mit der Mehrheit der im Ökonomenpanel befrag-

* Benedikt Kauf war von Juni bis August 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

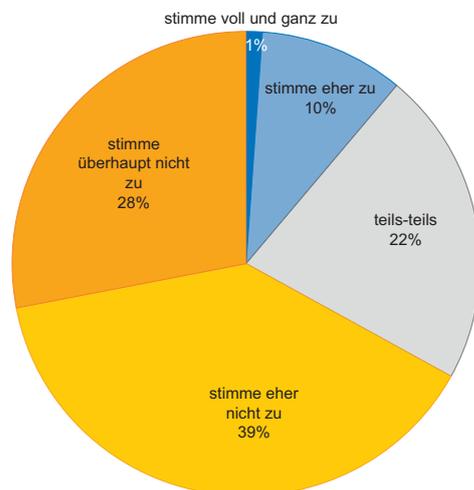
¹ Das entspricht der Variante 4 der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung, mit einer normalen Immigration von 200 000 Personen jährlich ab 2021, mit konstanter Geburtenhäufigkeit und einem starken Anstieg der Lebenserwartung bis 2060 (vgl. Statistisches Bundesamt 2015).

² Für eine Kritik des Rentensystems hinsichtlich einer fehlenden Nachhaltigkeit sowie der Benachteiligung bestimmter Gruppen, wie Geringverdienern (vgl. auch Breyer 2010).

Abb. 1

Beurteilung des Gesetzlichen Rentensystems

Das gegenwärtige Gesetzliche Rentensystem ist nachhaltig aufgestellt, um auch langfristig eine zum Leben angemessene Rente zu garantieren.



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

ten Professoren (vgl. Abb. 1). Knapp zwei Drittel der Teilnehmer sind nicht der Meinung, dass das gegenwärtige gesetzliche Rentensystem nachhaltig genug aufgestellt ist, um auch langfristig eine zum Leben angemessene Rente zu garantieren. 22% sind sich bei dieser Aussage unsicher. Lediglich 11% der Teilnehmer stimmen der Aussage einer nachhaltigen Aufstellung des gegenwärtigen Rentensystems eher bzw. voll und ganz zu.

Waren »Mütterrente« und »Rente mit 63« wirtschaftspolitische Fehler?

Dennoch hat die Große Koalition im Jahr 2014 mit der »Rente mit 63« und der sogenannten »Mütterrente« ein umfangreiches Rentenpaket verabschiedet und so die Leistungsversprechen ausgeweitet.³ Von verschiedenen Seiten – ob Ökonomen, Oppositionspolitiker oder Vertreter von Wirtschaftsverbänden – wurde das Rentenpaket scharf kritisiert (vgl. BDA 2014; DIHK 2014, S. 10) und als »teures Wahlgeschenk« (Schnabel 2014) oder gar als »teuerstes Wahlgeschenk aller Zeiten« (FDP 2014) eingeordnet. Ökonomen warnen insbesondere vor den negativen Auswirkungen dieser Reformen – vor allem der »Rente mit 63« – auf die Finanzsituation der Gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Börsch-Supan et al. 2015) sowie auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen (vgl. Hagist et al. 2014).

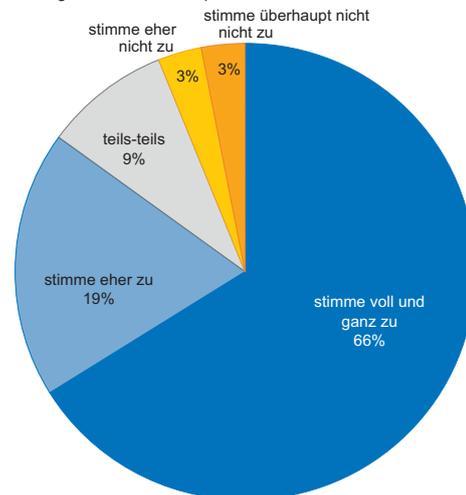
Befragt zu den einzelnen Paketen ist auch eine überwiegende Mehrheit der Teilnehmer des Ökonomenpanels der Ansicht, dass die Einführung der »Rente mit 63« ohne Abschlä-

³ Zum einen können seither Versicherte nach 45 Beitragsjahren bereits ab 63 Jahren ohne Abschläge in die Rente gehen. Zum anderen finden mit der »Mütterrente« auch die Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder in der Rente ihre Berücksichtigung.

Abb. 2

Beurteilung der Einführung der Rente ab 63 Jahren

Die Einführung der Rente ab 63 Jahren ohne Abschläge nach 45 Jahren Beitragszahlung war ein wirtschaftspolitischer Fehler.



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

ge nach 45 Jahren Beitragszahlung ein wirtschaftspolitischer Fehler war (vgl. Abb. 2). 85% der Teilnehmer stimmen dieser Aussage voll und ganz bzw. eher zu. Lediglich 6% halten diese Aussage überhaupt nicht bzw. eher nicht für richtig. Das Stimmungsbild bei der »Mütterrente« geht in eine ähnliche Richtung (vgl. Abb. 3). Deren Einführung sehen insgesamt 56% der Teilnehmer als wirtschaftspolitischen Fehler, ein knappes Viertel ist jedoch eher nicht bzw. überhaupt nicht dieser Meinung. Die Zustimmungswerte deuten aber darauf hin, dass sich mehr Ökonomen mit der Umsetzung der »Mütterrente« als mit der Einführung einer »Rente mit 63« anfreunden können. Einzelne Teilnehmer merken jedoch zusätzlich an, dass die Pakete inhaltlich nicht problematisch seien, sondern die Finanzierung das Problem sei.⁴

Welche Mittel wären zur langfristigen Finanzierung der gesetzlichen Rente sinnvoll?

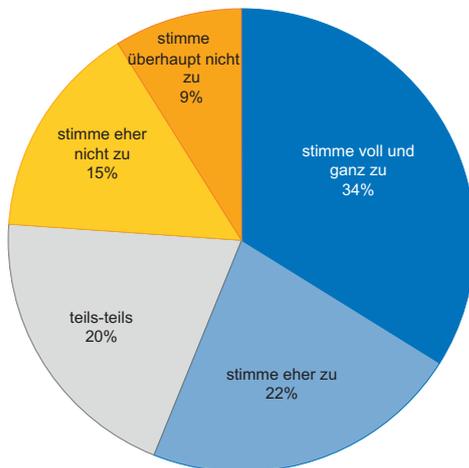
Um das (gesetzliche) Rentensystem nachhaltiger zu gestalten und zu reformieren, werden von Wissenschaftlern bereits seit vielen Jahren verschiedene Optionen aufgezeigt und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. In einer Studie für die Bertelsmann Stiftung stellte Martin Werding jüngst die Auswirkungen verschiedener Varianten gegenüber (Werdning 2013). Laut Werding seien Maßnahmen zur Erhöhung des Ausbildungsniveaus der Bevölkerung und insbesondere eine Erhöhung des Renteneintrittsalters geeignete Instrumente für eine bessere langfristige Finanzierung des derzeitigen gesetzlichen Rentensystems.

⁴ Stephan Klasen meinte beispielsweise hierzu, dass die Finanzierung dieser Programme über Umverteilung innerhalb der (insgesamt sehr gut gestellten) betroffenen Rentnergeneration erfolgen sollte, statt sie über das Umlageverfahren jüngeren Bevölkerungsgruppen aufzubürden.

Abb. 3

Beurteilung der Einführung der Mütterrente

Die Einführung der Mütterrente war ein wirtschaftspolitischer Fehler.



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

Als Mittel zur langfristigen Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung spricht sich auch die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer des Ökonomenpanels für einen späteren Renteneintritt aus (Mehrfachnennungen waren möglich, vgl. Abb. 4). 85% der Teilnehmer sehen darin eine geeignete Finanzierungsgrundlage. Daneben finden 35% ein geringeres Rentenniveau, 24% höhere Rentenbeiträge und ebenfalls 24% höhere Steuerzuschüsse zur Finanzierung der Rentenversicherung sinnvoll. Auch die Aufnahme von Selbständigen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung könnte laut Werdings Studie zu einer nachhaltigeren Finanzierung führen. Diese Variante favorisiert jedoch nur knapp über ein Viertel der antwortenden Ökonomen.

Explizit befragt zum Renteneintrittsalter, ist eine absolute Mehrheit von 61% der Teilnehmer der Ansicht, dass das gegenwärtige Renteneintrittsalter von 67 Jahren erhöht werden sollte. Die meisten Teilnehmer sprechen sich dabei entweder für eine (dynamische) Kopplung des Renteneintrittsalters an die durchschnittliche Lebenserwartung oder für ein Eintrittsalter zwischen 68 und 70 Jahren aus. Lediglich 37% der Teilnehmer sind der Ansicht, dass das Rentenalter bei 67 Jahren bleiben sollte. Nur 2% sprechen sich für eine Absenkung auf 65 Jahre aus.

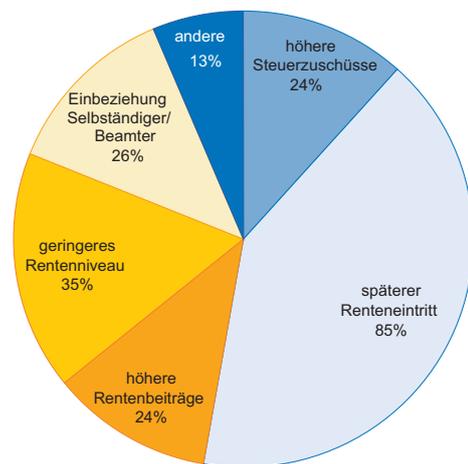
Sollte das Umlageverfahren um weitere Elemente ergänzt und umgestaltet werden?

Der Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2015 wies darauf hin, dass der prognostizierte Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern deutlich mache, dass die gesetzliche Rente zukünftig allein nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen (vgl. BMAS 2015, S. 12). Einige Öko-

Abb. 4

Langfristige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Welche Mittel wären Ihrer Meinung nach zur langfristigen Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung geeignet?
Mehrfachnennungen sind möglich



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

nomen, wie ifo-Präsident Clemens Fuest, haben daher in diesem Zusammenhang gefordert, dass für jeden Bürger eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge obligatorisch werden sollte (vgl. Fuest 2016).

Befragt zur Möglichkeit einer solchen verpflichtenden, zusätzlichen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge, ergibt sich bei den Teilnehmern des Ökonomenpanels allerdings kein eindeutiges Meinungsbild (vgl. Abb. 5). So stimmen zwar 42% der Teilnehmer voll und ganz bzw. eher zu, dass diese Option für jeden verpflichtend werden sollte. Gleich viele Teilnehmer sind allerdings der Ansicht, dass die zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge eher bzw. überhaupt keine Verpflichtung werden sollte. 16% treffen in dieser Hinsicht keine eindeutige Aussage.

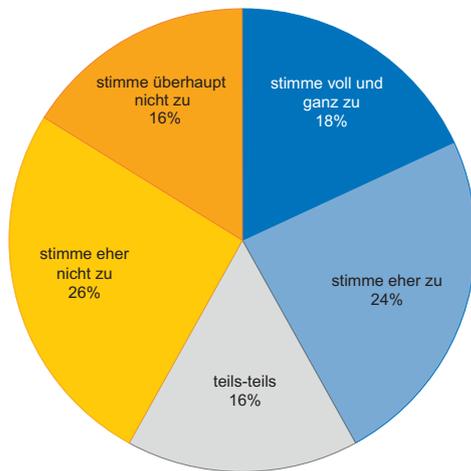
Als weiteren Reformansatz forcierte unter anderem der ehemalige ifo-Präsident Hans-Werner Sinn, die Rente verstärkt nach der Anzahl der Kinder einer Person auszurichten (vgl. Sinn und Werding 2000; Sinn 2013). Dass dieser Reformvorschlag umgesetzt werden sollte, stimmt eine absolute Mehrheit der Teilnehmer voll und ganz bzw. eher zu (55%, vgl. Abb. 6). Ein knappes Drittel der Teilnehmer stimmt dieser Reformoption des Umlageverfahrens eher nicht bzw. überhaupt nicht zu.

Ressourcenknappheit in der Finanzierung gesellschaftspolitischer Ziele

Aufgrund von Ressourcenknappheit kann es in der Finanzierung verschiedener politischer Ziele zu Konfliktpotenzialen kommen. Insbesondere durch die ungeplanten Mehrausgaben im Zuge der Flüchtlingskrise geriet zuletzt auch das Konfliktpotenzial der Rentenfinanzierung mit anderen öffent-

Abb. 5

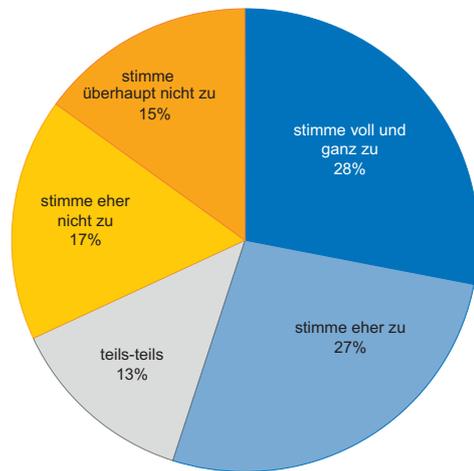
Eine zusätzliche private oder betriebliche Altersversorgung sollte für jeden zur Pflicht werden



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

Abb. 6

Die Anzahl der Kinder sollte stärker bei der Höhe der Rente berücksichtigt werden



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

lichen Ausgabenposten in Deutschland wieder verstärkt in den öffentlichen Fokus. So spricht sich etwa die OECD in ihrem jüngsten »Wirtschaftsbericht für Deutschland« für eine Erhöhung des Renteneintrittsalters und zugleich für mehr Investitionen in Bildung und die Integration von Flüchtlingen aus (vgl. OECD 2016, S. 5). Auch DIW-Präsident Marcel Fratzscher und der ehemalige ifo-Präsident Hans-Werner Sinn empfahlen unter anderem eine Erhöhung des Renteneintrittsalters, um die Kosten der Flüchtlingsintegration zu decken (vgl. Fratzscher und Sinn 2015).

Um mögliche Zielkonflikte politischer Entscheidungen abzubilden, wurden die Ökonomen daher in einer weiteren Frage gebeten zu wählen, welche gesellschaftspolitischen Ziele sie, ausgehend vom Status quo, in bestimmten Abwägungsbeispielen favorisieren würden (vgl. Abb. 7). Bei einem möglichen Konflikt zwischen höheren Ausgaben für Rente und Pflege oder für Bildung bevorzugt eine Mehrheit von 79% der Teilnehmer höhere Bildungsausgaben. 20% sind zwischen den beiden Bereichen indifferent. Stellt man den Mehrausgaben für Rente und Pflege das Ziel einer verbesserten Familienförderung gegenüber, würden 36% der Teilnehmer eher die verbesserte Familienförderung wählen, als die Ausgaben für Rente und Pflege zu erhöhen. Der Großteil der Teilnehmer (42%) ist hierbei allerdings indifferent. Stellt man den Ausgaben für Rente und Pflege mögliche Mehrausgaben zur Unterbringung und Integration von Asylbewerbern gegenüber, so favorisieren 34% der Teilnehmer höhere Renten- und Pflegeausgaben. Erneut ist allerdings die

Mehrheit der Teilnehmer indifferent zwischen diesen beiden Zielen (46%).

Einig sind sich die Teilnehmer des Ökonomenpanels, dass die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung weiterhin an die Beitragszahlungen gebunden sein sollten. 78% der Teilnehmer bevorzugen diese Kopplung, während 12% der Ansicht sind, dass die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig von der Beitragszahlung sein sollten. 10% der Teilnehmer sind indifferent.

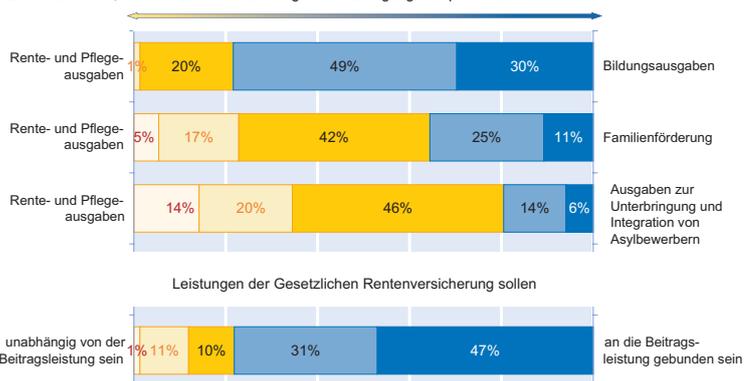
Wie sicher sind sich die Befragten bei ihren Antworten?

Bei einigen Fragen hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie sicher sie sich

Abb. 7

Manchmal besteht ein Konflikt zwischen zwei erwünschten gesellschaftlichen Zielen, da sie sich im Widerspruch zueinander befinden können

Bitte wählen Sie, welches Ziel Sie in den folgenden Abwägungsbeispielen favorisieren.



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2016.

bei ihrer Bewertung sind. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Teilnehmer bei ihren Einschätzungen im Mittel relativ sicher sind. Bei der Frage zur nachhaltigen Aufstellung des gegenwärtigen gesetzlichen Rentensystems erreicht die durchschnittliche Sicherheitseinschätzung einen Wert von 7,8. Auch bei der Bewertung der von der Großen Koalition eingeführten Leistungen – »Rente mit 63« sowie »Mütterrente« – sind sich die Teilnehmer sehr sicher. Die Mittelwerte liegen bei der Beurteilung der »Rente mit 63« bei 8,4 und hinsichtlich der »Mütterrente« bei 7,8. Teilnehmer, die die Rentenleistungen nicht als einen wirtschaftspolitischen Fehler beurteilen, sind sich dabei im Mittel genauso sicher wie die Teilnehmer, die die entsprechenden Rentenleistungen als einen wirtschaftspolitischen Fehler ansehen.

Auch bei den Fragen zur Reformierung der Gesetzlichen Rentenversicherung konnten die Teilnehmer angeben, wie sicher sie sich bei ihrer Bewertung sind. Bei der Frage, ob eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge für jeden zur Pflicht werden sollte, erreicht die durchschnittliche Sicherheitseinschätzung einen Wert von 7,9. Hinsichtlich der Frage, ob die Anzahl der Kinder stärker bei der Höhe der Rente berücksichtigt werden sollte, liegt der Mittelwert bei 8,1. Auch bei diesen Fragen sind sich die Teilnehmer, die die entsprechenden Reformvorschläge befürworten, im Mittel genauso sicher wie die Teilnehmer, die die Vorschläge ablehnen.

Literatur

BDA – Bundesverband der Arbeitgeberverbände (2014), »Arbeitgeberpräsident Kramer: Rentenpaket schlimmer Rückfall in der Rentenpolitik«, Pressemitteilung, 3. April, verfügbar unter: [http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/PI02614.pdf/\\$file/PI02614.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/PI02614.pdf/$file/PI02614.pdf).

Börsch-Supan, A., M. Coppola und J. Rausch (2015), »Die Rente mit 63: Wer sind die Begünstigten? Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(3), 264–288.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), *Rentenversicherungsbericht 2015*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Breyer, F. (2010), »Rentenversicherung zwischen Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 99, 569–583.

Bundesregierung (2014), *Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/629*, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/006/1800629.pdf>.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag, (2014), *Jahresbericht 2014*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin.

FDP (2014), *Rente ist teuerstes Wahlkampfeschenk aller Zeiten*, FDP, Berlin, verfügbar unter: <https://www.liberal.de/content/rentenpaket-ist-teuerstes-wahlgeschenk-aller-zeiten>.

Fratzscher, M und H.-W. Sinn (2015), »Wir leben von der Substanz«, *Handelsblatt*, 3. November, 48, verfügbar unter: www.ifo.de/de/w/GcwABeUw.

Fuest, C. (2016), »Wir brauchen eine Pflicht zur Altersvorsorge«, Interview von B. Marschall, *Rheinische Post Online*, 14. Mai, verfügbar unter: <http://www.rp-online.de/wirtschaft/ifo-chef-clemens-fuest-wir-brauchen-eine-pflicht-zur-altersvorsorge-aid-1.5976925>.

Hagist, C., S. Moog und B. Raffelhüschen (2014), »Generationengerechte Politik? Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz«, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 12(4), 529–549.

Infratest Dimap (2016), *Geringverdiener und Jüngere fürchten um ihre Absicherung im Alter*, Umfrage im Auftrag des ARD-Morgenmagazins, verfügbar unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/geringverdiener-und-juengere-fuerchten-um-ihre-absicherung-im-alter/>.

OECD (2016), *OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016*, OECD Publishing, Paris.

Schnabel, R. (2014), »Rente mit 63: Ein teures Wahlgeschenk«, *Ökonomen-Blog*, verfügbar unter: <http://www.insm-oekonomenblog.de/11254-rente-mit-63-ein-teures-wahlgeschenk/>.

Sinn, H.-W. (2013), »Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen«, *ifo Schnelldienst* 66(21), 3–23.

Sinn, H.-W. und M. Werding (2000), »Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung: ifo Empfehlungen zur Konsolidierung des Umlageverfahrens«, *ifo Schnelldienst* 53(18), 12–25.

Statistisches Bundesamt (2003), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

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

Werdning, M. (2013), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Die steuerliche Förderung privater Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten: Empirische Evidenz und offene Forschungsfragen

Ein Großteil der OECD-Mitgliedsländer hat in den vergangenen Jahren steuerliche Fördermaßnahmen für private Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) entweder gänzlich neu eingeführt oder bereits bestehende Strukturen ausgebaut (vgl. OECD 2015). Deutschland und die Schweiz zählen zu den wenigen forschungsintensiven Ländern, die private FuE derzeit ausschließlich direkt, d.h. über projektbezogene Zuschüsse, fördern. Auch aus diesem Grund mehren sich hierzulande wieder die Stimmen, die sich für die Einführung eines steuerlichen FuE-Fördersystems einsetzen (vgl. u.a. EFI 2016; ZEW 2016).¹ Während die Wirksamkeit steuerlicher FuE-Anreize als Mittel zur Erhöhung betrieblicher FuE-Aufwendungen gut belegt ist (vgl. Tab. 1), verhindert eine mangelhafte Datenlage oft festzustellen, ob die so erzielten Erhöhungen auch zu einer größeren Anzahl marktfähiger Innovationen führen. Ebenso können nur die wenigsten Studien einzelne Gestaltungselemente untersuchen, die für den Erfolg oder Misserfolg einer steuerlichen FuE-Förderung entscheidend sind. Der vorliegende Beitrag soll deshalb zunächst die wichtigsten Ergebnisse aller empirischen Evaluationsstudien zusammenfassen, die kausale Rückschlüsse auf die Wirksamkeit steuerlicher FuE-Förderungen in anderen OECD-Ländern erlauben. Dieser systematische Überblick ermöglicht so nicht nur das Ableiten allgemeiner Trends, sondern weist auch auf bestehende Forschungslücken hin, die insbesondere für die mögliche Einführung einer steuerlichen Förderung in Deutschland von Bedeutung sind.

Empirische Evidenz aus anderen Ländern

Einen umfassenden Überblick über die kausale Wirksamkeit steuerlicher FuE-Fördersysteme in anderen OECD-Ländern bietet der *Evidence Review »Innovation«* des What Works Centres for Local Economic Growth (WWC). Das WWC gehört zum What Works Network, einer von der britischen Regierung ins Leben gerufenen Initiative, die die Wirksamkeit staatlicher Eingriffe in unterschiedlichen Politikbereichen untersucht. Im Kern besteht die Arbeitsweise des WWC darin, dass es zunächst alle zur Verfügung stehenden Evaluationsstudien eines bestimmten Typs von Politikprogrammen (wie z.B. steuerliche FuE-Fördersysteme) sammelt und anschließend in Hinblick auf ihre methodische Umsetzung hin bewertet.² Die Ergebnisse all jener Studien, die kausale Rückschlüsse auf die Wirksamkeit des untersuchten Politikprogramms zu lassen, fasst das WWC ab-

schließend systematisch in einem sogenannten Evidence Review zusammen. Die *Evidence Reviews* setzen sich zum Ziel Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft knapp und präzise über den aktuellen Wissensstand zu informieren sowie verallgemeinerbare Trends, die empirisch belegt sind, abzuleiten. Für den *Evidence Review »Innovation«* hat das WWC mehr als 1 700 Studien begutachtet, die ein innovationspolitisches Programm innerhalb der OECD evaluieren. Von all den Studien, die sich dabei mit der Evaluation eines steuerlichen FuE-Fördersystems beschäftigen, erfüllten lediglich 21 die methodischen Mindeststandards des WWC.³

Im Folgenden soll zunächst kurz zusammengefasst werden, ob die in den 21 Evaluationsstudien begutachteten Steuersysteme tatsächlich effektiv waren. Generell ist anzumerken, dass die Überprüfbarkeit der Effektivität (d.h. der Zielerreichung) entscheidend davon abhängt, ob die Politik vor der Einführung der steuerlichen Förderung messbare Ziele definiert hat. Zentrale Probleme vieler Studien sind sowohl die ungenaue Definition der Zielgrößen als auch die eingeschränkte Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten. Das WWC systematisiert die in den Evaluationsstudien letztlich untersuchten Zielgrößen entlang einer vereinfachten Wertschöpfungskette: 1. Welchen kausalen Effekt haben steuerliche FuE-Fördersysteme auf betriebliche FuE-Investitionen? 2. Führen diese FuE-Investitionsanreize zu einer steigenden Innovationstätigkeit im Unternehmen (gemessen anhand der Anzahl beantragter Patente und selbstberichteter Innovationen)? 3. Welche Effekte lassen sich auf nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette beobachten (gemessen anhand von Beschäftigtenzahlen und Produktivitätsindikatoren)? Eine Systematisierung der Ergebnisse dieser 21 Studien ist in Tabelle 1 dargestellt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass keine Evaluationsstudie eine negative Wirkung steuerlicher FuE-Förderung findet. Hinsichtlich der ersten Stufe der vereinfachten Wertschöpfungskette, den FuE-Investitionen, zeigen zehn von 17 Untersuchungen, dass steuerliche Fördersysteme die betrieblichen FuE-Ausgaben steigern. Allerdings stellen auch zwei Studien keine Effekte fest, und weitere fünf Studien finden gemischte Effekte. Während die Mehrzahl der Studien insgesamt einen positiven Effekt auf FuE-Investitio-

³ Eine ausführliche Diskussion der Probleme, die bei Evaluationen insbesondere im Bereich der Innovationspolitik auftreten können, findet sich in Falck et al. (2015).

* Wir danken Oliver Falck, Yvonne Giesing, Johannes Koenen und Monika Schnitzer für hilfreiche Kommentare und Hinweise.

¹ Eine kritische Betrachtung findet sich u.a. in Belitz (2016).

² Das WWC verwendet die Maryland Scientific Methods Scale als Bewertungsgrundlage für empirische Evaluationsstudien. Vgl. u.a. WWC (2013) und die Leitlinien des Vereins für Socialpolitik (2015) sowie Falck et al. (2015) für eine Betrachtung dieser Methodik in der deutschen Innovationspolitik.

Tab. 1
Effektivität von steuerlichen FuE-Fördersystemen

Zielgröße	Positiv	Gemischt	Kein Effekt	Negativ	Anteil positiv
FuE-Investition	10	5	2	0	10/17
Innovationstätigkeit	3	0	0	0	3/3
Wachstumsindikatoren	1	2	0	0	1/3

Quelle: In Anlehnung an WWC (2015, S. 24).

nen vermuten lässt, führen die Autoren des *Evidence Review* im Wesentlichen zwei Gründe dafür an, warum manche FuE-Fördersysteme keinen eindeutigen oder sogar einen Nulleffekt aufweisen. Erstens könnten die Steuererleichterungen in ihrer Höhe generell zu gering sein, um einen messbaren Effekt zu bewirken. Zweitens könnte ein nicht intendierter Programmeffekt aber auch darin bestehen, dass eine erhöhte Nachfrage nach FuE zu einem Preisanstieg von FuE-Inputs führt, der in Summe einen Nulleffekt verursachen kann (vgl. Berger 1993).

Obwohl steuerliche FuE-Fördersysteme in erster Linie häufig damit motiviert werden, dass betriebliche Investitionen in FuE gefördert werden sollen, sind Investitionen kein Selbstzweck. Entscheidend für die volkswirtschaftliche Entwicklung ist insbesondere, ob diese zusätzlichen FuE-Investitionen auch zu marktfähigen Innovationen führen. Nur jeweils drei Studien untersuchen Zielgrößen auf nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette. Während alle drei Studien, die die kausale Wirksamkeit der steuerlichen Förderung auf die Innovationstätigkeit untersuchen, positive Effekte finden, gibt es nur wenig Belege dafür, dass diese Innovationen auch in wirtschaftlichen Erfolg umgesetzt werden können. Anhand der derzeit verfügbaren Evidenz lässt sich daher nur belegen, dass steuerliche Förderungen die Innovationstätigkeit tendenziell positiv beeinflussen, allerdings ist aufgrund der mangelhaften Datenlage nur wenig über die Effekte auf nachgelagerten Wertschöpfungsstufen bekannt.

Die Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Fördersysteme unterscheidet sich international erheblich. Die Vielzahl dieser Unterschiede macht es schwierig, einzelne Designelemente zu bestimmen, die für die Effizienz der jeweiligen Regelung verantwortlich sind. Im Rahmen des *Evidence Review* kann das WWC lediglich zwei Ausgestaltungselemente näher beleuchten: Programmtypen und Größenklassenunterschiede. Prinzipiell können drei Programmtypen steuerlicher FuE-Fördersysteme unterschieden werden: 1. volumenbasierte Modelle, die sämtliche FuE-Aufwendungen eines Betriebs steuerlich begünstigen, 2. inkrementelle Modelle, die lediglich überdurchschnittliche Aufwendungen fördern, und 3. Mischformen. Zwölf der 21 Studien können einer dieser Kategorien exakt zugeordnet werden (in den anderen Fällen fehlt häufig eine detaillierte Beschreibung des Systems). Letztlich lassen sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den verschiedenen Programmtypen empirisch feststellen. Alle drei volumenbasierten Systeme sowie zwei der drei inkrementellen Modelle zeigen konsistent positive Effekte für FuE-Investitionen. Die zwei Studien, die sich mit gemischten Systemen befassen, finden keine eindeutigen Effekte. Für alle anderen Zielgrößen (Innovationstätigkeit und betriebliche Erfolgsindikatoren) sind die Fallzahlen zudem zu gering, um verallgemeinerbare Aussagen zu treffen. Hinsichtlich der Effizienz einzelner

Programmtypen kann das WWC daher keine generellen Trends ableiten.

Insgesamt untersuchen zwölf Studien, ob sich die Wirkung steuerlicher FuE-Fördersysteme im Hinblick auf die Firmengröße unterscheidet. In der Auswertung dieser Studien stellt das WWC fest, dass positive Effekte steuerlicher FuE-Förderung insbesondere für die FuE-Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu erwarten sind. Dies kann unter anderem daran liegen, dass KMUs mit höherer Wahrscheinlichkeit Budgetbeschränkungen unterliegen und eine planbare, steuerliche Förderung für sie deshalb besonders relevant ist. Die vier Studien, die sich ausschließlich mit größeren Unternehmen beschäftigen, finden entweder keine oder gemischte Effekte. Letztendlich muss aber festgestellt werden, dass aufgrund von Datenrestriktionen in vielen Studien auch keine Unterscheidung nach Firmengröße durchgeführt werden konnte und zusätzlich auch nachgelagerte Zielgrößen der Wertschöpfungskette keine Berücksichtigung finden.

An entscheidenden Stellen bleiben somit wichtige Fragen offen. Um diese Fragen beantworten zu können, sind sowohl weitere Ex-post-Evaluationen, die kausale Effekte nachweisen können, als auch eine verbesserte Datenlage unerlässlich. Großbritannien nimmt in der Datenbereitstellung eine Vorreiterrolle in Europa ein, indem es für Forschungszwecke eine umfangreiche Verknüpfung von amtlichen Steuer- und Betriebsstatistiken mit Innovationsdaten ermöglicht hat (vgl. Dechezleprêtre et al. 2016). Auf drei zentrale Fragestellungen, die sich mit Hilfe vergleichbarer Daten in Deutschland und anderen europäischen Ländern beantworten ließen und die von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung eines möglichen deutschen Steuersystems sind, soll im Folgenden aufmerksam gemacht werden.

Offene Forschungsfragen für Deutschland

1. *Welche Rolle spielt (inter-)nationaler Steuerwettbewerb?* Eine umfangreiche Evaluation des US-amerikanischen Steuersystems, das nicht nur nationale Steuererleichterungen in Aussicht stellt, sondern auch verschiedene Regelungen in den einzelnen Bundesstaaten zulässt, kommt beispielsweise zu einem ernüchternden Ergebnis: Zwar wirken sich regionale steuerliche Erleichterungen für die jeweiligen Bundesstaaten, die eine Förderung verabschieden, positiv aus, allerdings können alle regionalen Zugewinne durch Abwanderung in den umliegenden Bundesstaaten erklärt werden. Die Studie argumentiert deshalb, dass die bundesstaatlichen Förderungen zu einem national kostspieligen Nullsummenspiel führen (vgl. Wilson 2009). Ein kürzlich erschienenen Arbeitspapier führt eine vergleichbare Studie in Europa

durch und kommt zu einem ähnlichen Ergebnis im Hinblick auf den internationalen Steuer- und Standortwettbewerb (vgl. Corrado et al. 2015). Der methodische Ansatz beider Studien erlaubt jedoch nur den relativen Effekt der Änderung der Steuersätze zu beziffern, nicht aber den absoluten Effekt.⁴ In Summe könnten die absolut niedrigeren Steuern zu positiven Effekten führen, die die negativen Effekte, die aus Standortverlagerungen resultieren, überwiegen. Ungeachtet der tatsächlichen Größe des Gesamteffektes könnte allerdings auch schon die Verhinderung potenzieller Abwanderung von FuE als politische Motivation für die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung genügen. Wenn diese Argumentation zum Tragen kommt, dann stellt sich für Deutschland die Frage, welche Länder für die nationalen FuE-Akteure von besonderer Bedeutung sind und inwiefern ein potenzieller Wettbewerb mit diesen Ländern in der Ausgestaltung einer deutschen Regelung berücksichtigt werden sollte.

2. *Sind steuerliche FuE-Fördersysteme kosteneffektiv?* Indirekte Fördermechanismen bieten zwar den Vorteil, dass der Staat nicht selbst entscheiden muss, welche FuE-Projekte gefördert werden sollen, allerdings lassen sich auch die Kosten schwerer kontrollieren als bei einer direkten Förderung. Sowohl eine britische als auch eine amerikanische Studie führen eine Kosten-Nutzen-Analyse durch (vgl. Berger 1993; Dechezleprêtre et al. 2016). Beide kommen zu dem Ergebnis, dass entgangene Steuereinnahmen in Höhe von einem Pfund/Dollar zusätzlichen FuE-Investitionen in Höhe von 1,7 Pfund/Dollar gegenüberstehen. Dieses Verhältnis ist aber nicht direkt auf die Systeme anderer Länder übertragbar und lässt daher die Frage offen, mit welchen Kosten bzw. welchem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu rechnen wäre.
3. *Was bedeutet eine steuerliche FuE-Förderung für den Arbeitsmarkt?* Bislang gibt es nur wenig Evidenz dazu, ob die steuerliche Förderung von FuE auch zu direkten oder indirekten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führt. Beispielsweise könnten Innovationen, die in der Lage sind, Routinetätigkeiten zu ersetzen, zu einer direkten Freisetzung von Arbeitskräften führen. Im Hinblick auf indirekte Arbeitsmarkteffekte zeigt eine aktuelle norwegische Studie, dass steuerliche Anreize nicht nur zu einer Erhöhung der FuE-Investitionen führen, sondern auch die relative Größe und Entlohnung der Berufsgruppe von Wissenschaftlern und Ingenieuren steigern (vgl. Bøler 2015). Inwiefern ähnliche Effekte auch in Deutschland zu erwarten wären, ist bislang noch ungeklärt.

Berger, P.G. (1993), »Explicit and Implicit Tax Effects of the R&D Tax Credit«, *Journal of Accounting Research* 34(2), 131–171.

Bøler, E.A. (2015), »Technology-Skill Complementarity in a Globalized World«, Working Paper, verfügbar unter: https://www.dropbox.com/s/qhtrnigcmrc-16tku/boler_jmp.pdf?dl=0.

Corrado, C., J. Haskel, C. Jona-Lasinio und B. Nasim (2015), »Is International R&D Tax Competition a Zero-Sum Game? Evidence from the EU«, Working Paper, verfügbar unter: http://conference.nber.org/confer/2015/SI2015/PRCR/Corrado_Haskel_Jona-Lasinio_Nasim.pdf.

Dechezleprêtre, A., E. Einiö, R. Martin, K.-T. Nguyen und J. Van Reenen (2016), »Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D«, CEP Discussion Paper No. 1413.

Expertenkommission Forschung und Innovation (2016), *Gutachten 2016 – Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*, verfügbar unter: http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2016/EFI_Gutachten_2016.pdf.

Falck, O., J. Koenen und T. Lohse (2015), »Die Bedeutung von Programm-evaluation in der deutschen Innovationspolitik«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 52–55.

OECD (2015), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2015*. OECD, Paris.

Verein für Socialpolitik (2015), *Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen*, Fassung vom 6. September 2015, verfügbar unter: https://www.socialpolitik.de/docs/VfS-Leitlinien_Ex-post-Wirkungsanalysen.pdf.

What Works Centre for Local Economic Growth (2013), *Scoring Guide*, verfügbar unter: <http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Scoring-Guide.pdf>.

What Works Centre for Local Economic Growth (2015), *Innovation: R&D Tax Credits. Evidence Review 9*, verfügbar unter: http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/15-10-20-Innovation-Tax-Credits-Report.pdf.

Wilson, D.J. (2009), »Beggar Thy Neighbor? The In-State, Out-Of-State, and Aggregate Effects of R&D Tax Credits«, *Review of Economics and Statistics* 91(2), 431–436.

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2016), »Deutschland benötigt eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung«, ZEW-Workshop, verfügbar unter: <http://www.zew.de/de/das-zew/aktuelles/zew-workshop-deutschland-benoetigt-eine-steuerliche-foerderung-von-forschung-und-entwicklung/>.

Literatur

Belitz, H. (2016), »Förderung privater Forschung und Entwicklung in OECD-Ländern: immer mehr, aber auch immer ineffizienter«, *DIW Wochenbericht* (8), 149–157.

⁴ Wir danken Monika Schnitzer für diesen Hinweis.

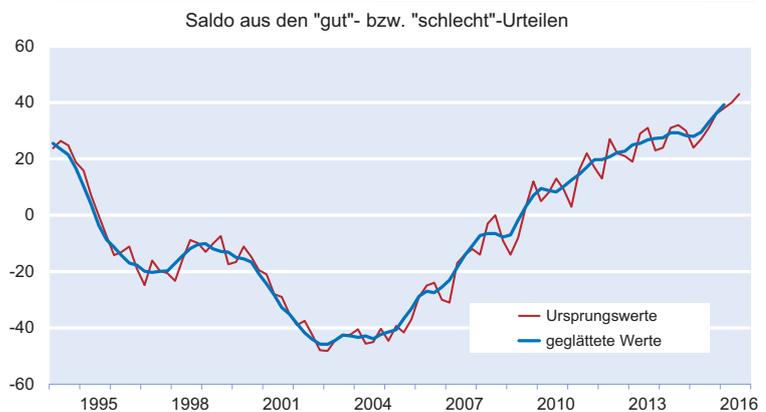
Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das **Geschäftsklima** zu Beginn des dritten Quartals 2016 weiter aufgehellt. Es ist mittlerweile so gut wie zu Beginn der 1990er Jahre – also wenige Monate nach dem »Mauerfall«. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für großzügige Sonderabschreibungen wurden damals allerdings erst rund eineinhalb Jahre später im Rahmen des Fördergebietsgesetzes geschaffen. Die Architekturbüros dürften somit von potenziellen Investoren bereits »auf Vorrat« mit Aufträgen versorgt worden sein. Auch heute scheinen die Architekten mit ihren Planungen wieder deutlich »voran zu gehen«. Denn sowohl die Genehmigungsstatistik als auch vor allem die Zahl der als fertiggestellt gemeldeten Wohnungen weisen demgegenüber noch bescheidene Werte aus.

Die befragten Architekten schätzten ihre derzeitige **Geschäftssituation** nochmals besser ein als vor einem Vierteljahr, obwohl bereits damals ein absoluter Spitzenwert erreicht worden war (vgl. Abb. 1). Damit hat sich – nach den Urteilen der Architekten – ihre Geschäftslage seit rund zwölf Jahren nahezu kontinuierlich verbessert. Im Durchschnitt der Bundesländer bezeichnete lediglich noch jeder neunte freischaffende Architekt seine derzeitige Auftragssituation als »schlecht«, der Anteil der »gut«-Urteile war mit 54% fast fünf Mal so hoch.

Was die Einschätzungen zur Entwicklung der **Geschäftsaussichten** in den nächsten sechs Monaten betrifft, so überwogen im Berichtsquartal – wie bereits seit zweieinhalb Jahren – erneut die eher optimistischen Meldungen. Im Berichtsquartal erwarteten 18% eine »eher bessere« Auftragssituation in einem halben Jahr, lediglich 9% eine »eher schlechtere«. Der größte Teil (knapp drei Viertel) ging demzufolge von keiner nachhaltigen Veränderung aus. Unter Berücksichtigung der gleichzeitig überaus positiven Beurteilung der aktuellen Geschäftslage dürfte das gute Geschäftsklima bei den Architekten noch eine Weile Bestand haben.

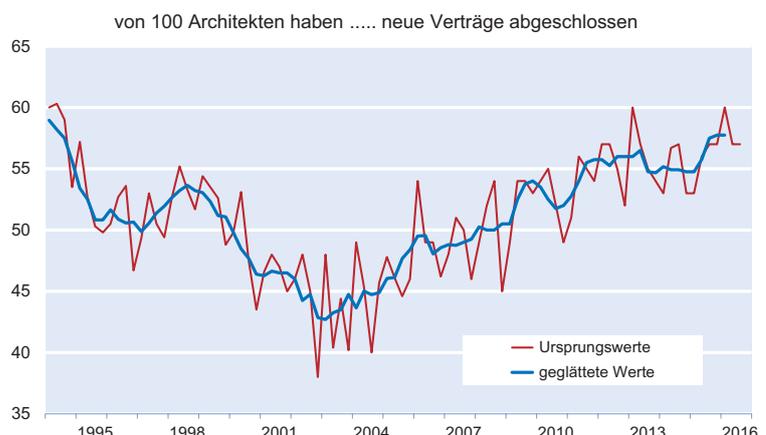
Im zweiten Quartal 2016 konnten – wie schon im Vorquartal – 57% der befragten Architekten **neue Verträge** abschließen (vgl. Abb. 2). Dieser Wert konnte bislang nur in einigen wenigen Quartalen übertroffen werden.

Abb. 1
Beurteilung der aktuellen Auftragssituation durch die freischaffenden Architekten



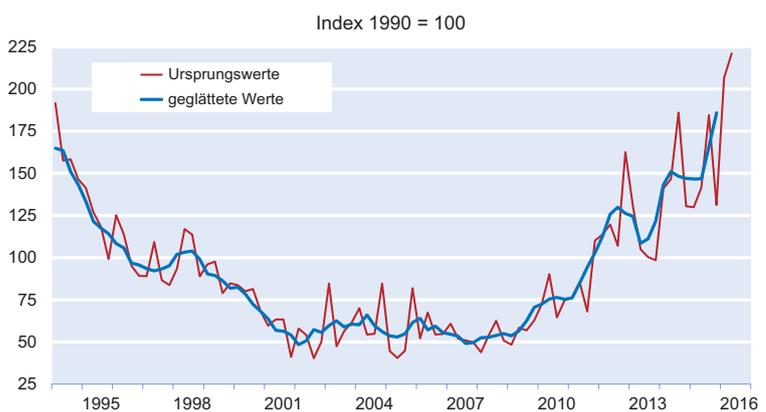
Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 2
Vertragsabschlüsse der freischaffenden Architekten



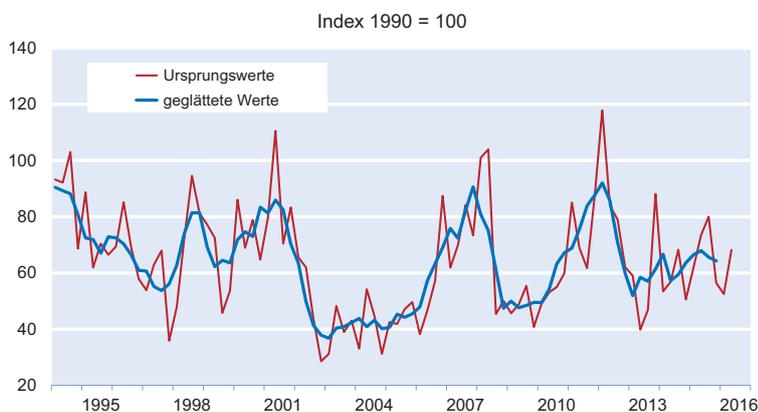
Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Wohnungsbau (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 4
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Im Berichtsquartal gelang es den befragten Architekten das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) im Wohnungsbau gegenüber dem Vorquartal um rund 10% zu steigern (vgl. Abb. 3). Der Aufwärtstrend im Wohnungsbau setzte sich damit auf beeindruckende Weise fort. Im Nichtwohnbau erfolgte sogar ein Anstieg um 30% – allerdings ausgehend von einem deutlich niedrigeren Niveau (vgl. Abb. 4). Die gesamten Auftragsvolumina konnten somit gegenüber dem Vorquartal um gut ein Siebtel gesteigert werden.

Die Auftragsvergaben zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** waren bis zum Herbst 2006 deutlich rückläufig. Seitdem hat sich das durchschnittliche Auftragsvolumen jedoch fast verdreifacht. Auch im Berichtsquartal setzte sich die positive Entwicklung fort, wenngleich der Wert des Vorquartals nur geringfügig übertroffen wurde.

Die Aufträge zur Planung von **Mehrfamiliengebäuden** waren im zweiten Quartal 2016 um knapp 10% höher als im vorangegangenen Quartal. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits im Vorquartal ein merklicher Schub an neuen Aufträgen hereingekommen war. Auch im langfristigen Durchschnitt bewegt sich das Ordervolumen in diesem Teilsegment auf einem hohen Niveau.

Im **Wirtschaftsbau** verzeichneten die befragten Architekten im Berichtsquartal zwar einen Anstieg der Auftragseingänge. Die Rückgänge in den beiden Vorquartalen konnten damit jedoch – trotz eines Anstiegs um rund ein Fünftel – nicht wieder wettgemacht werden. Insgesamt scheint sich der Ordereingang jedoch auf einem befriedigenden Niveau stabilisiert zu haben.

Die Auftragseingänge für Planungen zur Erstellung **öffentlicher Hochbauten** konnten sich im zweiten Quartal 2016

vom ausgesprochen niedrigen Niveau der drei Vorquartale lösen, wenngleich sich das Ordervolumen der öffentlichen Hände immer noch deutlich unter dem langjährigen Durchschnittswert bewegt.

Die befragten Architekten wiesen zu Beginn des dritten Quartals 2016 einen durchschnittlich **Bestand an Aufträgen** in Höhe von 6,8 Monaten auf. Der exzellente Wert des Vorquartals (6,9 Monate) wurde damit nur knapp verfehlt.

ifo Konjunkturtest im August 2016 auf einen Blick: Die deutsche Konjunktur fällt in ein Sommerloch¹

Die Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich merklich verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex ist von 108,3 Punkten im Juli auf 106,2 Punkte im August gefallen. Die Unternehmen beurteilten sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Erwartungen für die kommenden sechs Monate schlechter als im Vormonat. Die deutsche Konjunktur fällt in ein Sommerloch.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index erneut gesunken. Die Industriefirmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage weniger zufrieden. Auch die Erwartungen trübten sich merklich ein und fielen unter ihren langfristigen Durchschnitt. Vor allem der Auftragseingang war rückläufig. Das Geschäftsklima gab in nahezu allen Branchen nach, am

deutlichsten in der Chemie- und Elektroindustrie. Im Groß- und Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima verschlechtert. Die Händler waren mit ihrer aktuellen Lage nicht mehr ganz so zufrieden wie noch im Juli. Die Erwartungen zeigten erste Anzeichen von Skepsis. Der Rückgang im Einzelhandel war vor allem auf den Nahrungs- und Genussmittelbereich zurückzuführen. Im Bauhauptgewerbe blieb der Geschäftsklimaindex unverändert auf Rekordniveau. Während die weiterhin sehr guten Einschätzungen zur aktuellen Lage etwas zurückgenommen wurden, blickten die Baufirmen leicht optimistischer auf die nächsten Monate.

Im Dienstleistungssektor hat sich die Stimmung erneut aufgehellt. Der Indikator stieg von 27,7 im Juli auf 29,5 Saldenpunkte. Die Dienstleister berichteten von einer verbesserten aktuellen Lage. Zudem gehen sie davon aus, dass die Geschäfte in den nächsten Monaten weiter anziehen werden. Dementsprechend wollen die Dienstleister wieder verstärkt neue Mitarbeiter einstellen.

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)}

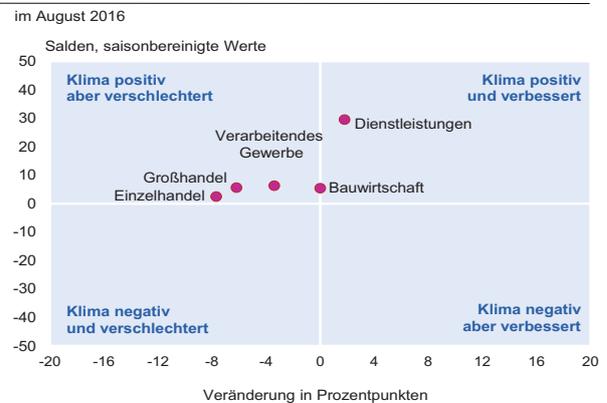


^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

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.

Abb. 4

Kredithürde – gewerbliche Wirtschaft



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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft ist von 14,6% im Vormonat auf 15,0% im August gestiegen. Das ist der Anteil jener Firmen, die von einer restriktiven Kreditvergabe der Banken berichten. Die Finanzierungsbedingungen für deutsche Unternehmen bleiben damit jedoch weiterhin hervorragend. Trotz eingetrübter Konjunkturaussichten hat sich die Einstellungsbereitschaft der deutschen

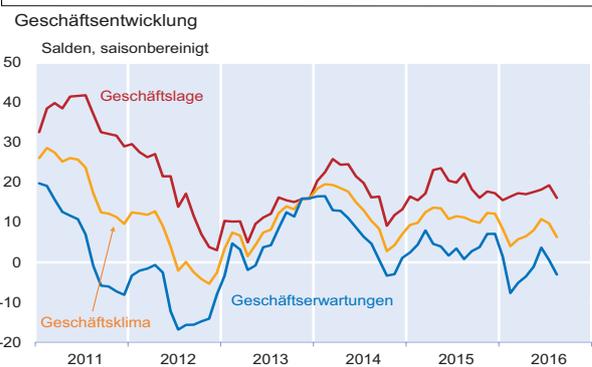
Wirtschaft sogar noch leicht erhöht. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im August gestiegen. Insbesondere die Industrie möchte trotz der Brexit-Sorgen verstärkt neue Mitarbeiter einstellen. Die größere Unsicherheit schlägt sich jedoch auf die Exporterwartungen der Industriefirmen nieder. Diese erwarten, dass sich die Impulse aus dem Ausland abschwächen werden.

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



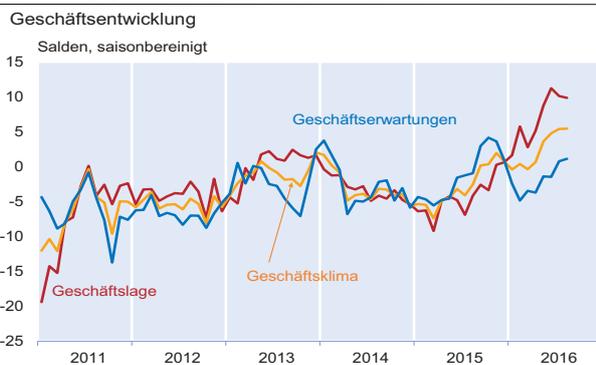
^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.
^{b)} Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Verarbeitendes Gewerbe



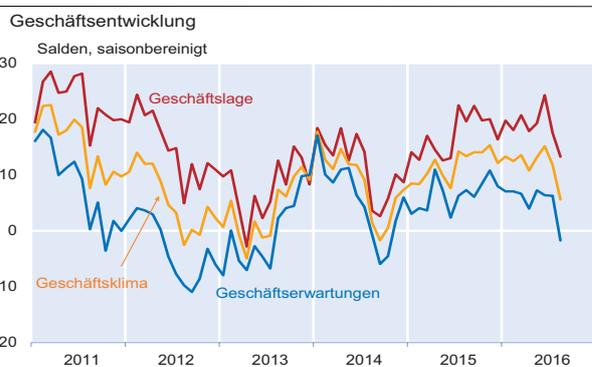
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7
Bauhauptgewerbe



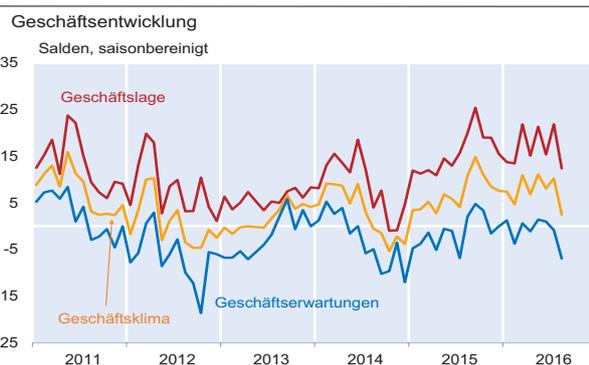
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 8
Großhandel



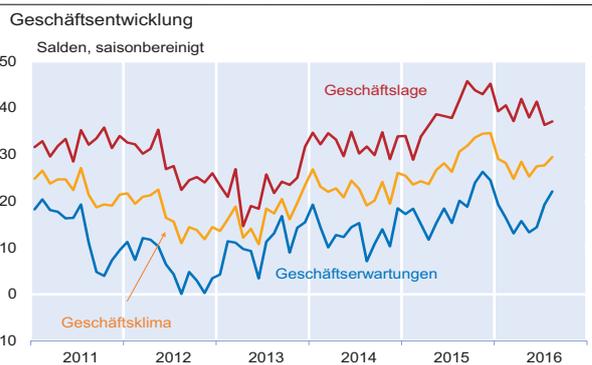
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 9
Einzelhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 10
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Focus

GERMANY AND TURKEY IN EUROPE: STRATEGIC OUTLOOK

Erdal Yalcin
Işık Özel
Helge Tolksdorf
Erdal Yalcin
Nilgün Arısan Eralp
Ebru Turhan

Specials

BREXIT: WHY, WHAT NEXT AND HOW?

Iain Begg

BREXIT: THE ECONOMIC IMPACT – A SURVEY

Berthold Busch and
Jürgen Matthes

Spotlights

HISTORICAL IFO BUSINESS CYCLE DATA

Vera Sommer and
Klaus Wohlrabe

WORLD ECONOMIC GROWTH OUTLOOK FOR 2016 AND 2017

Chang Woon Nam

Trends

STATISTICS UPDATE

ifo Institut

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

