

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Extern vergleichende
Prüfungen von Schüler-
leistungen

*Annika B. Bergbauer,
Eric A. Hanushek und
Ludger Wößmann*

Intergenerationelle
Einkommensmobilität:
Schlusslicht Deutschland?

*Paul Hufe, Andreas Peichl und
Daniel Weishaar*

DATEN UND PROGNOSEN

Einige Anmerkungen zum
FAZ-Ökonomenranking 2018

Klaus Wohlrabe

Zur aktuellen Entwicklung
im Bauhauptgewerbe

*Ludwig Dorffmeister und
Felix Leiss*

Investitionsausgaben und
Leasing wachsen weiter

Magnus Reif und Arno Städtler

IM BLICKPUNKT

Unsicherheit deutscher
Unternehmen deutlich
gestiegen

*Christian Grimme und
Timo Wollmershäuser*

ifo Konjunkturumfragen
September 2018

Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

*Michael Odening, Carsten Croonenbroeck, Rainer Kühl und
Jörg Müller, Norbert Hirschauer, Oliver Mußhoff und
Frank Offermann*



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

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. 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: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

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

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Extremwetterlage und Dürreschäden:

Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

3

Angesichts der wochenlangen Dürre in diesem Sommer stellt die Bundesregierung den besonders von Ernteauffällen betroffenen deutschen Landwirten Finanzhilfen in Höhe bis 170 Mio. Euro in Aussicht, falls sich die Bundesländer mit der gleichen Summe beteiligen. Nicht jeder sieht die Nothilfen, die als Einkommenstransfers gewährt werden, unkritisch. Sind die staatlichen Hilfen notwendig, oder senden sie ein falsches Signal aus und setzen falsche Anreize? Nach Ansicht von *Martin Odening*, Humboldt-Universität zu Berlin, haben die Dürrehilfen kurzfristig einen positiven Effekt für die betroffenen Betriebe. Daraus folge aber nicht, dass sie ökonomisch sinnvoll und langfristig notwendig seien. Es sei davon auszugehen, dass eine unternehmerisch orientierte Landwirtschaft in der Lage ist, wetterbedingte Ertragsschwankungen ohne staatlich Unterstützung zu managen, z.B. durch die Schaffung ausreichender Liquiditätsreserven oder den Abschluss spezieller Versicherungen. *Carsten Croonenbroeck*, Universität Rostock, sieht Wetterschwankungen seit jeher zum Beruf des Landwirts dazugehörig. Deswegen sollten Landwirte betrieblich vorsorgen und Risikomanagement betreiben, das sowohl die Bildung von Rücklagen als auch Ernteversicherungen einschließt. Jede Agrarsubvention, jede Förderung, jede Dürrehilfe sei hingegen ein Eingriff in den Markt von außen mit grundsätzlich potenziell verzerrenden Wirkungen. Auch *Rainer Kühl* und *Jörg Müller*, Universität Gießen, sind der Meinung, dass die beschlossene Nothilfe falsche Anreize setzt: Betriebe, die zugunsten der Risikotragfähigkeit und zu Lasten von Gewinnen Risikomanagement betreiben, erhielten keine Unterstützung, stattdessen werde Betrieben mit strukturellen Defiziten geholfen. Die Dürre zeige die Bedeutung eines angepassten Risikomanagements, das der unternehmerischen Eigenverantwortung und den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung trägt. *Norbert Hirschauer*, Universität Halle-Wittenberg, *Oliver Mußhoff*, Universität Göttingen, und *Frank Offermann*, Thünen-Institut Braunschweig, diskutieren, wie sich Ad-hoc-Hilfen, Steuererleichterungen und Subventionierung von Agrarversicherungen für landwirtschaftliche Betriebe auswirken würden und wie sie aus Sicht des betrieblichen Risikomanagements zu bewerten sind.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Extern vergleichende Prüfungen verbessern die Schülerleistungen

16

Annika B. Bergbauer, Eric A. Hanushek und Ludger Wößmann

Weltweit steigt der Einsatz schulischer Leistungsüberprüfungen. Eine neue Studie des ifo Instituts, die die Auswirkungen von Reformen von Tests und Prüfungssystemen in 59 Ländern in den Jahren zwischen 2000 und 2015 anhand der PISA-Mikrodaten von über 2 Mio. Schülern untersucht, zeigt, dass die Einführung extern vergleichender Prüfungen die Schülerleistungen in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen verbessert. Im Gegensatz zu den externen Tests führt die Einführung von schulinternen Tests und Inspektionen der Lehrkräfte ohne externen Vergleich nicht systematisch zu besseren Schülerleistungen. Externe Vergleiche sind also wichtig, damit Prüfungen die Schülerleistungen verbessern.

Intergenerationelle Einkommensmobilität: Schlusslicht Deutschland?

20

Paul Hufe, Andreas Peichl und Daniel Weishaar

Zu der anhaltenden Diskussion über Ungleichheit gehört die Frage nach Chancengerechtigkeit; das heißt, inwieweit sind die beobachteten Einkommensunterschiede den Individuen selbst oder aber ihren individuellen Lebensumständen zuzuschreiben. Nach einer kürzlich erschienenen Studie der OECD rangiert Deutschland in dieser Dimension unter den Schlusslichtern der Industrienationen. Der Artikel unterzieht diese Ergebnisse einer kritischen Würdigung und zeigt unter anderem, dass die Ergebnisse im Vergleich zur bestehenden Literatur einen klaren Ausreißer nach oben darstellen. Die außergewöhnlich hohe Persistenz lässt sich insbesondere auf die Betrachtung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe sowie die gewählte Einkommensdefinition zurückführen.

DATEN UND PROGNOSEN

Einige Anmerkungen zum FAZ-Ökonomenranking 2018	29
<i>Klaus Wohlrabe</i>	

Am 1. September 2018 veröffentlichte die Frankfurter Allgemeine Zeitung ihr neues Ökonomenranking. Der vorliegende Artikel macht einige Anmerkungen zur Methodik und Interpretation. Zudem werden kritische Punkte diskutiert. Abschließend wird ein Vergleich zum Ökonomenranking der RePEc-Website gezogen.

Zur aktuellen Entwicklung im Bauhauptgewerbe: Übersicht über ausgewählte Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage	34
<i>Ludwig Dorffmeister und Felix Leiss</i>	

Das einst krisengeplagte deutsche Bauhauptgewerbe boomt. Dies wird auch beim Blick auf die im Rahmen des viel beachteten ifo Geschäftsklimas erhobenen Indikatoren deutlich. Insbesondere der Indikator zur aktuellen Geschäftslage im Bauhauptgewerbe eilt von Rekord zu Rekord. Der derzeitige Aufschwung im Bauhauptgewerbe geht auf eine Nachfragebelebung in allen fünf Teilsparten zurück.

Investitionsausgaben und Leasing wachsen weiter	46
<i>Magnus Reif und Arno Städtler</i>	

Der auf den Geschäftslage- und Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2018 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,5%. Auch für das kommende Jahr ist nochmals mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit verminderter Dynamik. Einer stärkeren Ausweitung der unternehmerischen Investitionstätigkeit dürften dabei zunehmend produktionshemmende Kapazitätsengpässe entgegenstehen. Des Weiteren wird die Weltwirtschaft wohl mit etwas vermindertem Tempo expandieren und weniger Impulse für die heimische Wirtschaft liefern.

IM BLICKPUNKT

Unsicherheit deutscher Unternehmen deutlich gestiegen	51
<i>Christian Grimme und Timo Wollmershäuser</i>	

Die Unsicherheit deutscher Unternehmen im Hinblick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist zuletzt deutlich größer geworden. Das ifo Streuungsmaß, das monatlich im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen berechnet wird und die Unsicherheit misst, ist zwischen Mai und September dieses Jahres um 6,2 Punkte gestiegen. Maßgeblich getrieben wird die zunehmende Unsicherheit durch die Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor.

ifo Konjunkturumfragen im September 2018 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft zeigt sich stabil, auch wenn die Unsicherheit steigt	53
<i>Klaus Wohlrabe</i>	

Der ifo Geschäftsklimaindex ist im September leicht gefallen. Die Einschätzungen zur aktuellen Lage haben sich minimal verschlechtert, blieben allerdings auf hohem Niveau. Die Erwartungen wurden ebenfalls leicht nach unten korrigiert. Die deutsche Wirtschaft zeigt sich stabil, auch wenn die Unsicherheit steigt.

Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

Angesichts der wochenlangen Dürre in diesem Sommer stellt die Bundesregierung den besonders von Ernteausfällen betroffenen deutschen Landwirten Finanzhilfen in Höhe bis 170 Mio. Euro in Aussicht, falls sich die Bundesländer mit der gleichen Summe beteiligen. Nicht jeder sieht die Nothilfen, die als Einkommenstransfers gewährt werden, unkritisch. Die Politik sollte, so lautet der Einwand, eher Anreize dafür setzen, dass das Risikomanagement der spezialisierten Betriebe verbessert werde und die Landwirtschaft über nachhaltige Lösungen nachdenke. Sind die staatlichen Hilfen notwendig, oder senden sie ein falsches Signal aus und setzen fasche Anreize?

*Martin Odening**

Dürrehilfen für die Landwirtschaft – wie lässt sich agrarischer Exzeptionalismus verstehen und rechtfertigen?

Am 22. August dieses Jahres hat die Bundesregierung beschlossen, gemeinsam mit den Ländern 340 Mio. Euro bereitzustellen, um dürregeschädigte Landwirte in Deutschland finanziell zu unterstützen. Die Gewährung dieser nicht rückzahlbaren Liquiditätshilfe für existenzbedrohte Bauern hat zu einer kontroversen öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit und die Berechtigung derartiger staatlicher Transferleistungen geführt. Warum sollen Landwirte (zusätzliches) steuerfinanziertes Geld erhalten, wo sie doch eigentlich selbst dafür verantwortlich sind, unternehmerische Risiken durch entsprechende Maßnahmen abzusichern? Andere Branchen sind gleichfalls wetterbedingten Umsatzschwankungen ausgesetzt und erhalten keine staatliche Unterstützung. Und ist die Landwirtschaft als Mitverursacherin des Klimawandels nicht selbst Schuld an der Misere?

Ziel dieses Betrags ist es, die oft diffus geführte Diskussion über die Notwendigkeit und Rechtfertigung von Liquiditätshilfen für die Landwirtschaft zu strukturieren, mit Fakten zu untersetzen und Argumente zu bewerten. Dazu werden zunächst einige Ausführungen zum Ausmaß der Risikoexposition in der Landwirtschaft gemacht. Dann wird dargelegt, wie sich die

in Frage stehenden Dürrehilfen in den Rahmen der deutschen und europäischen Agrarpolitik einordnen. Abschließend werden diese Maßnahmen losgelöst von dem historisch gewachsenen agrarpolitischen Kontext diskutiert.

RISIKOEXPOSITION DER LANDWIRTSCHAFT

Die Erkenntnis, dass die Erzeugung von Nahrungsmitteln erheblichen produktionstechnischen Risiken, insbesondere Wetterrisiken, ausgesetzt ist, ist nicht neu, sondern eine biblische Weisheit. Hagel, Überschwemmungen, Frost und Trockenheit können die Erträge in der Pflanzenproduktion auch in gemäßigten Breiten erheblich oder vollständig dezimieren. Wettereinflüsse lassen sich im Prinzip durch technische Maßnahmen wie Beregnung, Folienabdeckung, Unterglasproduktion kontrollieren, aber dies ist aus Kostengründen nur für besonders wertvolle Kulturen sinnvoll.

Wie stellen sich die Risiken, denen die Landwirtschaft in Deutschland ausgesetzt ist, im Vergleich zu anderen Branchen dar? Abbildung 1 zeigt die Volatilität der Umsatzerlöse für den Zeitraum 2001–2015. Es wird deutlich, dass die Erlösschwankungen im Agrarsektor mit 7% zwar hoch, andere Branchen aber von ähnlich hohen oder sogar noch höheren Erlösschwankungen betroffen sind. Insofern kann allein aus der Höhe der Risikoexposition keine Sonderstellung der Landwirtschaft begründet werden.

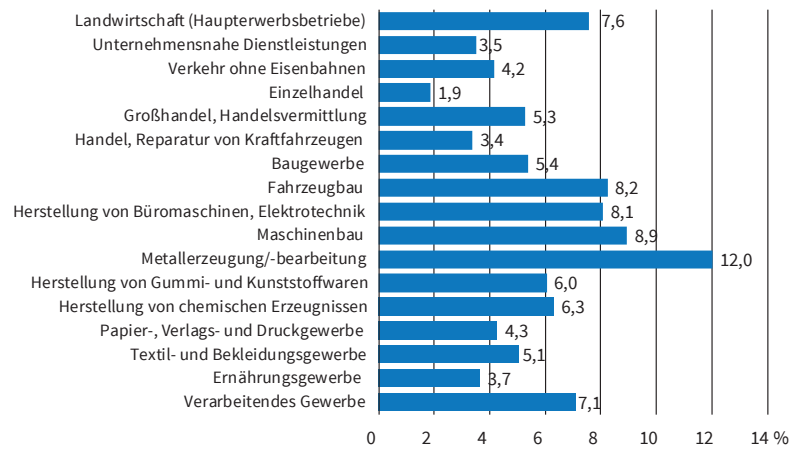
Natürlich lassen sich aus dieser aggregierten Betrachtung keine Rückschlüsse für die Betroffenheit einzelner Betriebe ableiten. Filler et al. (2011) zeigen anhand stochastischer Simulationen, wie sensibel die Erfolgskennziffern typischer Ackerbaubetriebe auf Ertrags- und Preisschwankungen reagieren. Dabei wird



Martin Odening

* Prof. Dr. Martin Odening lehrt am Department für Agrarökonomie, Fachgebiet Allgemeine Betriebslehre des Landbaus, an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Abb. 1
Erlösschwankungen in der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen (in %)



Quelle: Deutsche Bundesbank (2018), statistische Sonderveröffentlichungen; Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018), Testbetriebsnetz; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

deutlich, dass die Vulnerabilität bei weniger leistungsstarken Betrieben besonders hoch ist. Es ist schwer abzuschätzen, was passieren würde, wenn die Katastrophenbeihilfen in der jetzigen Situation nicht gewährt worden wären. Sicher würden nicht alle als existenzgefährdet eingestuften Betriebe (also solche mit einem Ertragsausfall von mindestens 30%) tatsächlich insolvent sein und aufgegeben werden, denn es bestehen alternative Möglichkeiten der Liquiditätssicherung. So vergibt die Rentenbank, wie bereits in der vergleichbaren Situation im Jahr 2003, Darlehen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren für dürrebeschädigte Landwirte. Darüber hinaus besteht angesichts der vergleichsweise hohen Eigenkapitalausstattung landwirtschaftlicher Unternehmen die Möglichkeit zu Vermögensumschichtungen. (Ein Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche wird aktuell mit durchschnittlich ca. 20 000 Euro gehandelt.) Dennoch ist davon auszugehen, dass der ohnehin bestehende agrarstrukturelle Anpassungsprozess, der sich in einem jährlichen Rückgang von etwa 3% der Betriebe niederschlägt, in besonders stark betroffenen Regionen ohne die Dürrehilfen deutlich zugenommen hätte. Insofern wirken diese Beihilfen kurzfristig stabilisierend auf das agrarstrukturelle Gefüge in ländlichen Räume.

Für den künftigen Umgang mit Extremwetterereignissen ist wichtig zu wissen, wie sich deren Eintrittswahrscheinlichkeit entwickelt. In öffentlichen Diskussionen wird Klimawandel meist mit einer Zunahme von Wetterextremen und damit mit steigenden Produktionsrisiken für die Landwirtschaft assoziiert. Ohne den Klimawandel leugnen zu wollen, scheint hier eine differenziertere Betrachtung angebracht. Wenn es im Durchschnitt wärmer wird, steigt dann auch das Risiko von Dürreperioden oder Spätfrösten? Wang et al. (2013) betonen, dass die Antwort auf die Frage nach zunehmenden Wetterrisiken regional unterschiedlich ausfällt und zudem davon

abhängt, welcher Risikoindikator betrachtet und welches statistische Testverfahren angewendet wird. Deswegen ungeachtet zeigen sie mit Hilfe von Quantilsregressionen, dass die Wahrscheinlichkeit, eine bestimmte Niederschlagssumme in dem für die Vegetation wichtigen Monat Mai zu erreichen, am Standort Berlin im Zeitraum zwischen 1948 und 2008 gesunken ist. Insgesamt ist davon auszugehen, dass es sich bei der 2018 in Deutschland aufgetretenen Dürre nicht um ein singuläres Ereignis handelt, sondern dass sich vergleichbare Situationen in absehbarer Zukunft wiederholen können. Damit gewinnt

die Diskussion über einen angemessenen Umgang mit solchen Risiken an Bedeutung.

DÜRREHILFEN ALS EINE KOMPONENTE IM PORTFOLIO AGRARPOLITISCHER MASSNAHMEN

Der Agrarsektor in Deutschland und der Europäischen Union ist wie kaum ein anderer reguliert und subventioniert. Die aktuell diskutierten Dürrebeihilfen sind dabei aus budgetärer Sicht eine eher unbedeutende Position. So stehen Deutschland allein im Rahmen der »ersten Säule« der gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP), aus der die sog. »Direktzahlungen« finanziert werden, zwischen 2014 und 2020 jährlich 4,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Diese Zahlungen sind als Honorierung für die Bereitstellung öffentlicher Güter, insbesondere Umweltleistungen, durch die Landwirtschaft gedacht und werden im gesellschaftlichen Diskurs entsprechend begründet (vgl. Hofreither 2016). Diese Direktzahlungen, die zu Beginn der 1990er Jahre als »Preisgleichszahlungen« nach dem Wegfall preisstützender Maßnahmen (Zölle, Exportsubventionen) in der EU eingeführt worden waren, verlieren inzwischen zunehmend an Legitimität. Der Grund liegt in der wenig effizienten Ausgestaltung in Bezug auf Nachhaltigkeitsziele, insbesondere Umwelt-, Klima- und Tierschutz (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL 2018). Vor diesem Hintergrund empfehlen Buckwell et al. (2016) eine Umgestaltung der Direktzahlungen. Neben der gezielten Förderung von Umwelt- und Tierschutzleistungen werden auch Risikomanagement und Einkommensstabilisierung als ein relevantes agrarpolitisches Handlungsfeld genannt. Tatsächlich hat die GAP bereits in den vergangenen Jahren das Förderinstrumentarium im Bereich der Einkommensstabilisierung erweitert und ausgebaut (vgl. Odening et al. 2018). Tabelle 1 gibt einen Überblick über Ausgaben

Tab. 1

Staatliche Ausgaben für Risikomanagementinstrumente in der EU-Landwirtschaft (2007–2013)

	Katastrophenhilfen		Subventionen für Versicherungen		Zusammen	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Belgien	185,6	97,44	4,9	2,57	190,5	1,32
Bulgarien	31,8	87,94	4,4	12,17	36,2	0,25
Tschechien	150,3	65,56	79,0	34,46	229,3	1,58
Dänemark	61,0	100,00	0,0	0,00	61,0	0,42
Deutschland	807,4	97,68	19,2	2,32	826,6	5,71
Estland	4,9	100,00	0,0	0,00	4,9	0,03
Irland	311,2	100,00	0,0	0,00	311,2	2,15
Griechenland	1 144,0	100,00	0,0	0,00	1 144,0	7,90
Spanien	538,4	20,23	2 123,0	79,77	2 661,4	18,38
Frankreich	1 941,9	79,47	501,6	20,53	2 443,5	16,87
Italien	707,9	34,43	1 348,0	65,57	2 055,9	14,20
Zypern	126,3	81,02	29,6	18,99	155,9	1,08
Lettland	3,0	45,45	3,6	54,55	6,6	0,05
Litauen	48,8	54,71	40,4	45,29	89,2	0,62
Luxemburg	13,6	61,26	8,6	38,74	22,2	0,15
Ungarn	233,4	93,96	15,0	6,04	248,4	1,72
Niederlande	210,4	84,19	39,5	15,81	249,9	1,73
Österreich	42,0	14,36	250,5	85,64	292,5	2,02
Polen	733,3	78,29	203,3	21,71	936,6	6,47
Portugal	117,8	93,78	7,8	6,21	125,6	0,87
Rumänien	641,0	97,31	17,7	2,69	658,7	4,55
Slowenien	87,4	65,22	46,6	34,78	134,0	0,93
Slowakei	18,2	64,49	10,0	35,44	28,2	0,19
Finnland	27,1	100,00	0,0	0,00	27,1	0,19
Schweden	297,6	100,00	0,0	0,00	297,6	2,05
Großbritannien	1 245,3	99,97	0,4	0,03	1 245,7	8,60
Gesamt	9 729,6	67,18	4 753,0	32,82	14 482,6	100

Quelle: Odening et al. (2018).

der EU 28 für Risikomanagementinstrumente im Zeitraum 2007–2013.

Dabei kann grob unterschieden werden zwischen Ex-post-Hilfen, in die auch die diskutierten Dürrehilfen einzuordnen sind, und Subventionen für Agrarversicherungen. Tabelle 1 zeigt, dass es große länderspezifische Unterschiede bei der Wahl dieser beiden Instrumente gibt. So subventionieren beispielsweise Spanien, Italien und Frankreich massiv Ertragsausfallversicherungen, die auch Trockenheitsschäden mit abdecken. Sie folgen damit dem Beispiel der USA, in denen die Subventionierung von Versicherungen im Agrarsektor eine lange Historie aufweist. Deutschland dagegen hat sich bewusst gegen diesen Weg entschieden und gewährt stattdessen Katastrophenhilfe.

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum es in der Landwirtschaft nicht zu privatwirtschaftlichen Versicherungslösungen kommt. Versicherungen gegen spezifische Wetterrisiken, insbesondere Hagel, sind in Deutschland weit verbreitet. Demgegenüber werden Mehrgefahrenversicherungen, die Dürreschäden und Frostschäden mit absichern, zwar angeboten, aber kaum nachgefragt. Als Gründe hierfür werden Moral Hazard, adverse Selektion und vor allem systemische Risiken genannt, die zu hohen Versicherungsprämien führen und Ertragsausfallversicherungen für Landwirte unattraktiv machen (vgl. Odening und Shen 2014). Die regionale Ausbreitung der diesjährigen Tro-

ckenheitsschäden, die weite Teile Ost- und Norddeutschlands erfasst hat, macht den systemischen Charakter dieser Wetterrisiken deutlich. Ob die genannten Faktoren ein Marktversagen darstellen, das eine Subventionierung von Ernteausfallversicherungen rechtfertigt, ist allerdings anzuzweifeln (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL 2011). Zwar kann eine Prämiensubventionierung möglicherweise dazu beitragen, ein aufgrund adverser Selektion bestehendes Unterversicherungsgleichgewicht zu beseitigen, allerdings zeigen empirische Studien aus den USA, dass die negativen Wohlfahrtseffekte der Subventionen überwiegen (vgl. Smith und Glauber 2012). Mit Blick auf die Verteilungswirkungen von Prämiensubventionen ist zudem anzumerken, dass diese nicht nur Landwirten, sondern auch den Versicherern zugute kommen. Insofern können Dürrehilfen, bei denen quasi der Staat als Versicherer auftritt, als das »geringere Übel« angesehen werden.

KATASTROPHENHILFEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT ALS DAUERHAFTES LÖSUNG?

In den vorangegangenen Abschnitten wurde argumentiert, dass Dürrehilfen kurzfristig einen positiven Effekt für die betroffenen Betriebe haben, dass sie im Rahmen der gegenwärtigen Agrarpolitik legitimiert sind und dass sie als relativ vorzüglich gegenüber einer Subventionierung von Agrarversicherungen angesehen werden können. Daraus folgt aber nicht, dass Katastrophenbeihilfen auch ökonomisch sinnvoll und langfristig notwendig sind.

Historisch betrachtet mag die Entwicklung der GAP weg von marktverzerrenden Eingriffen auf Produktmärkten hin zu Direktzahlungen und einer Stärkung von Risikomanagementinstrumenten als Fortschritt betrachtet werden. Für den nicht im Agrarsektor verhafteten Betrachter stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt Aufgabe des Staates sein soll, die Einkommen von Unternehmen in einer Marktwirtschaft zu stabilisieren. In der Tat lassen sich kaum überzeugende Argumente finden, warum der Landwirtschaft hier dauerhaft eine Sonderrolle zu Teil werden sollte. Landwirten waren im Zuge der verschiedenen Reformzyklen der GAP – zumindest aus Sicht der Betroffenen

– verschiedenen Zumutungen ausgesetzt, an erster Stelle der Umgang mit volatilen Agrarmärkten. Die im Agrarsektor tätigen Unternehmen haben unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage sind, solche Herausforderungen zu bewältigen. Es ist davon auszugehen, dass eine unternehmerisch orientierte Landwirtschaft sehr wohl in der Lage ist, wetterbedingte Ertragsschwankungen auch ohne staatlich Unterstützung zu managen. Klar ist, dass die Notwendigkeit, dies zu tun, durch das Vorhandensein staatlicher Hilfen verringert wird. Warum sollte jemand Kosten für die Implementierung betrieblicher Risikomanagementinstrumente aufwenden, wenn der Staat im Katastrophenfall finanziell einspringt?

Welche Optionen stehen Agrarbetrieben alternativen zur Verfügung, um wetterbedingte Ertragsschwankungen zu reduzieren? Die von den Grünen und von Umweltverbänden angesichts der aktuellen Ernteauffälle erhobene Forderung nach einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktionsweise ist in diesem Kontext wenig zielführend. Erstens sind von einer ausgeprägten Trockenheit alle Pflanzen betroffen, unabhängig davon, ob sie konventionell oder ökologisch angebaut werden. Zweitens steht eine Diversifikation des Anbauprogramms, die helfen kann, Erlösschwankungen zu dämpfen, allen Betrieben offen und nicht nur ökologisch wirtschaftenden. Und drittens wirken sich positive Klimaeffekte einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland bestenfalls langfristig aus; kurz- und mittelfristig würde sich an Trockenheitsrisiken nichts ändern.

Bereits eingangs wurde festgestellt, dass produktionstechnische Maßnahmen, wie z.B. Beregnung als flächendeckende Lösung, aus Kostengründen nicht in Frage kommen. Aktuell wird intensiv an der Entwicklung trockenheitsresistenter Pflanzen geforscht (vgl. z.B. Glowacka et al. 2018). Auch wenn züchterische Fortschritte dazu beitragen können, den Wasserbedarf von Pflanzen zu senken, besteht dennoch weiterhin ein erhebliches Dürrerisiko. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten, durch Anpassung des Anbauprogramms auf veränderte klimatische Bedingungen zu reagieren, begrenzt. Auf absehbare Zeit wird es in Deutschland wenig sinnvoll sein, Zitrusfrüchte und Oliven anstelle von Weizen, Gerste, Mais, Raps und Kartoffeln anzubauen. Damit sind Agrarbetriebe in erster Linie darauf angewiesen, erntebedingte Ertragsschwankungen durch finanzielle Maßnahmen zu glätten. Dies können betriebsinterne Maßnahmen sein, wie die Schaffung ausreichender Liquiditätsreserven oder betriebsexterne Maßnahmen, insbesondere Versicherungen bzw. versicherungsähnliche Instrumente.

Beim Wegfall staatlicher Katastrophenbeihilfen würde sich die Zahlungsbereitschaft für Versicherungen erhöhen, und auch unsubventionierte Ertragsausfallversicherungen würden stärker in dem Blickpunkt von Agrarbetrieben rücken. Wetterindexbasierte Versicherungen haben bislang die in sie gesetzten Erwartungen zwar noch nicht erfüllt (vgl. Mußhoff et al. 2011),

aber mit Blick auf die zunehmende Verfügbarkeit kleinräumiger Wetter- und Ertragsdaten scheint das Nutzungspotenzial dieser Absicherungsinstrumente noch nicht ausgeschöpft.

LITERATUR

- Buckwell, A., A. Matthews, D. Baldock und E. Mathijs (2017), *Thinking out of the box. Further modernization of the CAP*, RISE Foundation, Brüssel.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018), *Testbetriebsnetz Landwirtschaft (Buchführungsergebnisse), Jahr 2017/2018*, verfügbar unter: https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/BFT-1100000-2017.xlsx.
- Deutsche Bundesbank (2018), *Statistische Sonderveröffentlichungen: Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2016*, verfügbar unter: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_5/statso5_1997_2015_EXCEL.xlsx?__blob=publicationFile.
- Filler, G., M. Odening, H. Grethe und D. Kirschke (2011), »Ertrags- und Preisstabilität auf Agrarmärkten in Deutschland«, *Yearbook of Socioeconomics in Agriculture* 2010, 77–108.
- Glowacka, K., J. Kromdijk, K. Kucera, J. Xie, A.P. Cavanagh, L. Leonelli, A. D.B. Leakey, D.R. Ort, K. K. Niyogi und S.P. Long (2018), »Photosystem II Subunit S overexpression increases the efficiency of water use in a field-grown crop«, *Nature Communications* 9, Article Number 868, DOI: 10.1038/s41467-018-03231-x.
- Hofreither, M.F. (2016), »Dimensionen agrarpolitischer Legitimität«, Diskussionspapier DP-60-2016, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien.
- Mußhoff, O., M. Odening und W. Xu (2011), »Management of Climate Risks in Agriculture – Will Weather Derivatives Permeate?«, *Applied Economics* 43(9), 1067–1077.
- Odening, M., G. Filler, B. Barnett, K. von Witzke, O. Mußhoff, M. Möllmann, und M. Michels (2018), »Agrarpolitische Optionen zur Reduzierung von Preis- und Ertragsrisiken«, *Schriftenreihe der Rentenbank*, Band 42, Frankfurt am Main, 43–72.
- Odening, M. und Z. Shen (2014), »Challenges of insuring weather risk in agriculture«, *Agricultural Finance Review* 74(2), 188–199.
- Smith, V. H. und J.W. Glauber (2012), »Agricultural insurance in developed countries: where have we been and where are we going?«, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3), 363–390.
- Wang, W., I. Bobojonov, K.W. Härdle und M. Odening (2013), »Testing for increasing weather risk«, *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment* 27(7), 1565–1574.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2011), *Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken*, Stellungnahme, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, Stellungnahme, Berlin.

Carsten Croonenbroeck* Die Forderung nach Dürrehilfen im Sommer 2018 – dringend oder dreist?

Hoch pokern, um sich dann doch mit weniger zufrieden zu geben: Alle wahren ihr Gesicht, Frieden und Freundschaft sind hergestellt, und jeder kann das Herausholen eines guten Deals für sich proklamieren. Dies scheint die Strategie von Joachim Rukwied, Präsident des Deutschen Bauernverbands, gewesen zu sein in der Debatte um Dürrehilfen seitens des Bundes, die im Juli und August dieses Jahres in der Presse zu verfolgen war. Eine Milliarde Euro war gefordert worden, letztlich sagte Bundesagrarministerin Julia Klöckner 170 Millionen zu, nochmal so viel soll von den Ländern kommen. Damit hat sie das Spiel schließlich mitgespielt.

Sicher ist es parteipolitisch auch für eine/n Agrarminister/in nicht leicht. Einerseits braucht man den Rückhalt der Basis, muss sich also als Anwalt des »kleinen Landwirts« positionieren, andererseits sind hunderte Millionen Euro auch für ein Bundesministerium kein Pappenstiel. Doch sind die gezahlten Hilfen abseits jedes politischen Trommelns ökonomisch zu rechtfertigen?

Klar ist zunächst, dass der Sommer 2018 extrem war im Hinblick auf Hitze und Trockenheit. Ernteausfälle in Milliardenhöhe werden zweifellos und sind bereits die Folge, nicht wenige Landwirte sitzen deswegen in der Patsche. Kritiker der Dürrehilfen führen hier meist an, dass die Probleme jedoch hausgemacht sind. Dies ist zunächst wörtlich zu nehmen: Egal, ob der 2018er Sommer nun ein statistischer Ausreißer innerhalb oder außerhalb der Konfidenzbänder »normaler« Klimaentwicklungen sein soll oder aber deutliche Ausprägung des menschengemachten Klimawandels ist – Fakt ist, dass der Agrarsektor ein volles Drittel der weltweit ausgestoßenen Treibhausgase beisteuert und somit eine erhebliche Mitschuld an den Problemen trägt, denen man sich derzeit gegenüber sieht.

Nicht nur deswegen steht demnach häufig der Begriff »Berufsrisiko« im Raum. Tatsächlich ist der Agrarsektor nun mal eine Industrie, die stark von Wetter- und Klimabedingungen abhängig ist. Ist der Sommer in einem Jahr zu heiß und zu trocken, ist er im nächsten Jahr vielleicht zu feucht und zu kühl, so wie zuletzt der Sommer 2016. Solche Schwankungen gehören seit jeher zum Beruf des Landwirts dazu. Und deswegen sollten Landwirte betrieblich vorsorgen, Risikomanagement ist das Stichwort. Vom einfachen Bilden von Rücklagen abgesehen, hat sich am Finanzmarkt ein Geschäftszweig für Ernteversicherungen gebildet, die Landwirte nutzen können und sollten, um das

Risiko eines Ernteausfalls abzugeben, wenn sie das denn wollen oder müssen – aber das kostet eben Geld. Vor diesem Hintergrund kann gesagt werden: Innerhalb der Branche stehen die Instrumente bereit, um mit solchen Situationen wie dem Sommer 2018 fertig zu werden. Sie müssen aber auch genutzt werden. Jede Agrarsubvention, jede Förderung, jede Dürrehilfe ist hingegen ein Eingriff in den Markt von außen mit grundsätzlich potenziell verzerrenden Wirkungen. Wann sind Eingriffe in den Markt nötig und sinnvoll? Bei Marktversagen. Liegt dies hier vor? Sicher nicht, stattdessen sorgen gerade diese Eingriffe dafür, dass der Markt versagt, dass die bestehenden Instrumente nicht genutzt werden und dass die vielbeschworenen Selbstheilungskräfte des Marktes ihre Wirkung nicht entfalten können – diese funktionieren nämlich nur, wenn man es auch zulässt. Im Hinblick auf Marktversagen stellen solche Wetterbedingungen wie zuletzt also keine externen Effekte dar, sondern in höchstem Maße »interne Effekte«, die auch nachhaltig intern zu behandeln wären – wenn man die Branche denn ließe. Dürrehilfen verhindern dies, indem sie falsche Anreize setzen. Vor diesem Hintergrund ist es fast unverständlich, dass Versicherungslobbyisten nicht längst Sturm laufen gegen die gezahlten Dürrehilfen. Das Thema ist wohl zu unpopulär oder zu schwer vermittelbar.

Bundeskanzler a. D. Gerhard Schröder läutete 1999 mit der kontroversen und letztlich gescheiterten Rettung der Philipp Holzmann AG eine neue Ära der staatlichen Interventionspolitik bei privatrechtlichen Unternehmen ein – ein Präzedenzfall, der noch heute nachwirkt. Für Dürrehilfen im Agrarsektor wird gern die Analogie zur Rettung des Bankensektors im Zuge der Finanzkrise nach 2008 bemüht: »Too big to fail« hieß es damals, Banken seien systemisch. Außerdem: Im Vergleich zu den Summen, die das Überwinden der Finanzkrise kostete und kostet, ist das müde Milliardenchen, das Rukwied forderte, ein Witz. Wenn Baukonzerne und Banken gerettet werden, so die Argumentation, kann doch auch der Agrarsektor ein ums andere Mal gerettet werden. Die Büchse der Pandora geht seit 1999 nicht mehr zu. Aber natürlich hinkt der Vergleich zur Finanzkrise. Bei den Banken ging es tatsächlich um einzelne Großkonzerne und um das Verhindern eines Dominoeffektes: Der Finanzsektor besteht nun mal aus nicht viel Substanz, sondern vor allem aus Vertrauen. Scheitert die eine Bank, schwindet auch das Vertrauen in die nächste und die übernächste. Das Buschfeuer wäre nicht mehr einzudämmen, daher ist eine frühzeitige Intervention hier richtig und wichtig. Beim Agrarsektor hingegen geht es aber nicht um einige wenige Großkonzerne, bei denen jeder einzelne einen signifikanten Marktanteil ausmacht, sondern im Gegenteil um eine Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben. An jedem einzelnen davon hängen private Schicksale, aber kein einzelner ist systemisch, an keinem einzelnen davon hängen die Geschicke der gesamten Branche. Allenfalls ist die gesamte Agrarbranche an sich »too big to fail«, oder vielleicht, noch wichtiger, too important to fail, schließ-



Carsten
Croonenbroeck

* Dr. Carsten Croonenbroeck ist stellvertretender Leiter der Professur für Agrarökonomie an der Agrar- und umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

lich geht es bei Banken zunächst mal »nur« um Geld, bei den Landwirten hingegen um das Sicherstellen der Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung. Aber kann der Agrarsektor an sich überhaupt im Sinne einer Bank kollabieren? Darauf kommen wir gleich zurück.

Zahlt man einem einzelnen Landwirt eine Dürre-hilfe, kommt dadurch auch nicht mehr Weizen oder Mais auf den Tisch des Verbrauchers, die Ernte ist ja bereits ruiniert. Die Hilfen sind aber indirekt geeignet, das Überleben des Betriebes sicherzustellen, nach dem Schema: Mit Hilfe überlebt der Betrieb, ohne Hilfe muss er seine Tätigkeit einstellen und wird somit in der Zukunft, d.h. im nächsten Jahr etwa bei der Maisernte oder bereits im kommenden Winter beim Milchertrag oder der Fleischproduktion, nichts beisteuern. Die aggregierte angebotene Menge sinkt also, die Verknappung sorgt, bei konstanter Nachfrage, für steigende Preise. Seit Wochen geistert daher die bange Frage durch die Presse: Wird der Verbraucher die Dürre an der Supermarktkasse zu spüren bekommen? Falls ja, wie sehr? Hierzu schätzen Studierende an Universitäten in der gesamten Republik bereits seit Wochen Kreuzpreiselastizitäten einzelner Agrarprodukte, berechnen Substitutionseffekte und Wohlfahrtswirkungen alter und neuer Allokationsgleichgewichte.

Allerdings ist der deutsche Agrarmarkt kein geschlossener Markt, auch der europäische nicht. Fehlen auf dem deutschen Markt ein paar hunderttausend Tonnen Getreide, laufen fast automatisch Prozesse an, die die fehlenden Mengen zukaufen, wo sie verfügbar sind, etwa aus Tschechien, Polen und Frankreich innerhalb der EU oder aus Georgien, Russland oder der Ukraine, also von außerhalb. Dies läuft so lange, wie sich diese Praxis lohnt, ganz betriebswirtschaftlich und auch ohne Dürre und Dürrehilfen. Daher sind nicht wenige Experten der Meinung, dass sich der Verbraucher keine Sorgen über steigende Brotpreise machen muss, allenfalls nutzt die eine oder andere lokale Bäckerei das willkommene Argument für eine Preiserhöhung und kann sich dabei mit Verweis auf die Dürre auch noch der moralischen Unterstützung von Oma Erna sicher sein. Nicht steigende Preise mögen auf den ersten Blick eine gute Nachricht sein, zeigen aber auch, dass wohl doch etwas schief läuft: Angenommen, die lokale, deutsche Weizenproduktion sinkt 2018 im Vergleich zum Vorjahr signifikant. Weiterhin angenommen, ohne Dürrehilfen steigen zumindest einige der Produzenten landwirtschaftlicher Produkte aus, die dann auch in Zukunft nichts mehr produzieren werden. Werden dann die Fehlmengen durch Importe ausgeglichen, bedeutet das natürlich auch eine steigende Importabhängigkeit. Sind die Ernten 2019 und 2020 dann auch noch schlecht, sprich, läuft das Spiel noch ein paar Runden so weiter, ist im Extremfall der deutsche Agrarsektor bald nicht mehr fähig, die deutsche Bevölkerung zu ernähren. Nach der produzierenden Industrie (Sekundärsektor) wandert dann eben auch der Primärsektor ins Ausland ab, und Deutschland konzentriert sich noch stärker auf den Tertiärsektor. Ist

das grundsätzlich schlecht? In einem freien Weltmarkt nicht, dann importiert man Lebensmittel eben, na und? Die Frage ist, ob das politisch so gewollt ist. Spätestens seit dem verhassten TTIP-Chlorhuhn kann diese Frage wohl getrost verneint werden.

Aber stimmt das oben Gesagte wirklich? Könnte also der deutsche Agrarsektor kollabieren? Der Markt für landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) ist ein Lehrbuchbeispiel für einen Markt, der sich durch ein starres, komplett unelastisches Angebot auszeichnet. Der Boden ist nun mal da, und er verschwindet auch nicht, wenn der dortige Landwirt pleitegeht. Muss im Jahr X Landwirt Y aufgrund ausbleibender Dürrehilfen den Markt verlassen, wird er seine Fläche verkaufen, dynamische Junglandwirte stehen genug in den Startlöchern und warten nur darauf. Auf dieser Fläche wird im nächsten Jahr ganz sicher wieder Mais oder Weizen angebaut. Und vielleicht lernt der Junglandwirt sogar aus den Fehlern seines Vorgängers: Wer nicht mit der Zeit geht, muss mit der Zeit gehen. Der neue Landwirt schließt vielleicht, um seine Existenz abzusichern, endlich mal eine Versicherung ab.

Ein letztes Argument mag aus dem Strukturwandel kommen. Gegeben sei ein Kleinstbetrieb mit wenigen Hektar LF, die ausschließlich für den Maisanbau genutzt werden. Dem gegenüber stehe ein mittelgroßer Agrarbetrieb mit diversen Betriebszweigen: Mais, Gerste, Grünland, Rinder, Hühner. Kommt es zur Dürre, wird zuerst der Mais dahingerafft. Der Kleinbauer steht dann vor existenziellen Problemen, da sein einziges Produkt nun ruiniert ist, während der größere Betrieb durch seine Diversifizierungsstrategie im besten Sinne von Markowitz tendenziell eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit aufweist. Dennoch ist es aus guten, anderen Gründen ein erklärtes Ziel der Bundesregierung (und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, der GAP), Kleinbauern besonders zu fördern. »It comes with the package«, könnte man sagen, dass diese dann wohl öfters mal durch die Regierung gerettet werden müssen, dazu zählen auch 170 Mio. Euro anno 2018.

In einer idealisierten Welt würde auf dem Agrarmarkt lehrbuchartig stilisierter vollkommener Wettbewerb herrschen. Dort gäbe es keine Subventionen, Rettungen oder sonstigen Eingriffe. Die Verbraucherpreise wären mutmaßlich höher, als sie es jetzt sind, denn Treibhausgasemissionen, Nitrateinträge etc. des Agrarsektors wären internalisiert und bepreist, Landwirte hätten Risikomanagement in Form von Versicherungen laufen, die ebenfalls letztlich über Verbraucherpreise zu zahlen wären. Wer schlecht wirtschaftet, müsste den Markt verlassen, neue Akteure würden zuströmen. In der Realität senden aber die Verbraucherpreise nicht die richtigen Signale: Sie sind niedrig und sollen niedrig bleiben, koste es, was es wolle. Die eine oder andere staatliche Rettung zahlt daher, indirekt: Der Steuerzahler.

Rainer Kühl* und Jörg Müller** Die Nothilfe setzt falsche Anreize – langfristige Probleme bleiben ungelöst

Sollte die Landwirtschaft aufgrund der diesjährigen Dürre eine staatliche Nothilfe erhalten? Und falls ja, welche Betriebe? Eher kleine als große oder ökologisch statt konventionell wirtschaftender Betriebe, nur »arme« oder auch »reiche« Landwirte?

Diese Fragen wurden in der breiten Öffentlichkeit so intensiv diskutiert, dass die Einordnung als Lückenfüller des politischen Sommerlochs deutlich zu kurz greifen würde. In der Debatte wurden teils ökonomische, teils aber auch emotionale Gründe (frühere Nothilfen für Banken etc.) und ideologische (ökologische vs. konventionelle Landwirtschaft) für und wider eine staatliche Unterstützung vorgebracht. Dabei wurde auch deutlich, dass es nicht nur um die Frage nach der Berechtigung staatlicher Hilfen für »die Landwirtschaft« geht, sondern auch darum, wie diese zukünftig gestaltet sein sollen.

Die Eckpunkte des kürzlich beschlossenen Bund-Länder-Dürrehilfsprogramms umfasst unter anderem Hilfsmittel in Höhe von 340 Mio. Euro. Das Geld soll an existenzgefährdete kleine und mittlere Unternehmen mit Mindererträgen (Naturalertrag) von mehr als 30% im Vergleich zum Durchschnittsertrag gezahlt werden. Zudem wird berücksichtigt, ob die Schäden mit kurzfristig zu mobilisierendem Privatvermögen oder anderen Einkünften ausgeglichen werden können. Maximal sollen 50% des Schadens auszugleichen und maximal 500 000 Euro pro Betrieb ausgezahlt werden (vgl. BMEL 2018a).

Die beschlossenen Eckpunkte geben eine Antwort auf die oben skizzierten Fragen. Kurzum, es sollen eher kleine ökologisch sowie konventionell wirtschaftende Betriebe, denen das »Wasser bis zum Hals steht«, gefördert werden. Dabei bleibt offen, welche ökonomischen Effekte das Hilfsprogramm kurz- und langfristig hat. Und wie gerecht(fertigt) die nun beschlossene Ausgestaltung ist? Für eine fundierte Beurteilung der Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen bedarf es der Klärung einiger grundlegender Aspekte:

1. Welche Funktion erfüllt die Landwirtschaft heute?
2. Wie groß sind die ökonomischen Auswirkungen der Missernte?
3. Hätten negative Effekte (betriebsindividuell) vermieden werden können?

* Prof. Dr. Rainer Kühl ist Leiter des Instituts für Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft an der Universität Gießen.

** Dr. Jörg Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft an der Universität Gießen.

FUNKTION DER LANDWIRTSCHAFT

Die durch die außerordentlich lang anhaltende Trockenheit ausgelöste Debatte über die Sonderstellung der Landwirtschaft hat eine weit zurückreichende Tradition. Diskutiert werden vor allem politische Eingriffe in Form von Marktabschottung und Subventionen. Die verlässliche inländische Versorgung mit Nahrungsmitteln – insbesondere als Absicherung für den Fall von internationalen Konflikten – war über lange Zeit das zentrale Argument für eine besondere Unterstützung.

Während weiterhin Subventionen gezahlt werden, wurde die politisch unterstützte Marktregulierung, z.B. mit der Abschaffung der Milch- und der Zuckerquote sowie dem Ende von Interventionskäufen weitgehend abgebaut. Die Beibehaltung von Subventionen wird unter anderem mit höheren Kosten als Folge höherer Produktionsstandards (z. B. Arbeits-, Tier- und Umweltschutz) im Vergleich zu internationalen Konkurrenten begründet. Vereinfacht ausgedrückt, hat die Abschaffung der Marktregulierung aus Landwirten Unternehmer gemacht, die nicht mehr nur Nahrungs- und Futtermittel für geregelte inländische Märkte erstellen, sondern eigenverantwortlich auf globalen Märkten agieren. Nahrungsmittel werden je nach Versorgungslage im- oder exportiert. Der internationale Handel führt dazu, dass selbst eine mitteleuropäische Missernte nicht zu (gravierenden) Versorgungsengpässen führt. Diese vergleichsweise neue Situation bietet den Landwirten sowohl unternehmerische Chancen, sie birgt aber auch Risiken.

AUSWIRKUNGEN DER MISSERNTE

Inwiefern rechtfertigen durchschnittliche Ernteeinbußen von ca. 20% (vgl. BMEL 2018b, S. 10) über alle relevanten Feldfrüchte hinweg und regionale bzw. kulturartenspezifische Ertragsminderungen von über 50% eine staatliche Nothilfe? Handelt es sich um ein unternehmerisches Risiko, das von den Landwirten getragen werden kann bzw. muss? Oder ist die diesjährige Missernte tatsächlich, wie von Bundesagrarministerin Klöckner am 22. August 2018 festgestellt, ein Ereignis nationalen Ausmaßes, das staatliches Eingreifen erforderlich macht?

Zunächst erscheint eine durch Trockenheit bedingte Missernte solchen Ausmaßes bedrohlich. Und tatsächlich hat die Dürre einen erheblichen Anteil des Naturalertrags dahingerafft. Andererseits ist die Versorgung mit Nahrungsmitteln (kurzfristig) nicht gefährdet (BMEL 2018b S. 9). Die Nothilfe zielt also nicht darauf ab, die Nahrungsmittelversorgung, sondern das ökonomische Überleben bestimmter landwirtschaftlicher Betriebe zu sichern.

Regionale und betriebsindividuelle Unterschiede

Das Ausmaß der Ertragseinbußen betrifft nicht alle Betriebe in gleichem Umfang. Es gibt ebenso regio-



Rainer Kühl



Jörg Müller

nale wie betriebsindividuelle Unterschiede. So war die Dürre besonders im Norden und Osten stark ausgeprägt. Bezüglich der Betriebstypen bestehen Unterschiede zwischen Marktfrucht- (Getreide, Raps, Gemüse etc.) und Tierhaltungsbetrieben. Betroffene Marktfruchtbetriebe können dieses Jahr weniger Agrarrohstoffe anbieten. Tierhaltungsbetriebe haben weniger eigene Futtermittel (Heu, Silage) und müssen diese gegebenenfalls im Jahresverlauf zukaufen. Zudem sind die Ertragseinbußen bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben im Durchschnitt geringer. Dort ist nicht primär die Wasserversorgung, sondern die Verfügbarkeit von Nährstoffen und das Auftreten von Pflanzenkrankheiten ertragslimitierend. Da die Betriebe unterschiedlich stark von der Dürre betroffen sind, erscheint die Knüpfung der Nothilfe an den individuellen Ernteverlust zunächst plausibel.

Naturalertrag ist nicht monetärer Erlös

Jedoch ist der Naturalertrag nur ein Faktor für den betrieblichen Erfolg. Weitere wichtige Faktoren sind die Produktionskosten und die Erlöse. Da die Dürre erst zum Ende Produktionsperiode in vollem Umfang sichtbar wurde, konnten die Landwirte ihre Produktion kaum extensivieren (z.B. durch geringeren Dünger- und Pflanzenschutzinsatz) und somit (fast) keine Kosten einsparen. Folglich liegen die Gesamtkosten auf einem durchschnittlichen, die Stückkosten jedoch auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Diesen beiden negativen Effekten – gestiegene Stückkosten und geringerer Naturalertrag – zum Trotz, hat die deutliche Reduktion des Angebots in Europa als Folge der Missernte (wichtige Nachbarländer waren ebenfalls von der Dürre betroffen) auch einen positiven Effekt: Die Preise sind deutlich gestiegen. So haben sich seit Jahresbeginn Weizen (maximal: + 37%, aktuell: + ca. 27%), Raps (maximal: + 10%, aktuell: ca. + 6%) und Mais (maximal: + 23%, aktuell: ca. + 10%) an der europäischen Leitbörse MATIF in Paris im Zuge der zutage tretenden Missernte deutlich verteuert. Deshalb sind die konkreten ökonomischen Auswirkungen der Missernte nicht allein anhand der Ertragsminderung feststellbar. Grundsätzlich kann die kurzfristige Angebotsverknappung den Marktfruchtbetrieben mittel- bis langfristig durch höhere Preise auch nützlich sein.

Im Endeffekt ist das wichtigste kurzfristige Problem die Gefahr von Liquiditätsengpässen für bestimmte landwirtschaftliche Betriebe. Auch hierauf wird im Beschluss zur Nothilfe eingegangen. Schließlich soll diese nur gezahlt werden, wenn die Missernte »existenzgefährdend« ist und keine Mittel aus dem Betriebsvermögen oder anderen Einkünften verfügbar sind. Die Rechtfertigung dieser Bedingung ist unmittelbar mit der Frage verbunden, ob eventuelle Liquiditätsprobleme vermeidbar waren und wie zukunftsfähig solche Betriebe sind.

WAREN NEGATIVE AUSWIRKUNGEN VERMEIDBAR?

Bezogen auf den Naturalertrag waren Ertragseinbußen in diesem Jahr – wenn überhaupt – nur sehr bedingt vermeidbar. Die althergebrachte und aufgrund pflanzenbaulicher Überlegungen (Einhaltung von Fruchtfolgen) durchgeführte *Diversifikation der Feldfrüchte* sowie der Anbau trockenstressresistenter Sorten hatten in diesem Jahr keinen risikomindernden Effekt. Während weniger starke Wetterextreme (Starkregen, regionale Trockenperioden oder starke Fröste) in den vergangenen Jahren nur einzelne Kulturpflanzen bzw. Sorten berührt hatten, sind in diesem Jahr alle relevanten Ackerfrüchte während der ertragsrelevanten Wachstumsphase betroffen. Der Ertragsverlust ist unabhängig von den pflanzenbaulichen Fähigkeiten der Betriebsleiter aufgetreten. Daher lohnt ein Blick auf weitere unternehmerische Entscheidungen, die sich auf die Liquidität der Betriebe auswirken.

Wie bereits angesprochen, sind nicht nur die Naturalerträge, sondern auch die Preise entscheidend. Marktfruchtbetriebe können von den erwähnten Preissteigerungen profitieren, tierhaltende Betriebe sind dagegen durch höhere Futterkosten zusätzlich belastet worden. Die konkreten Auswirkungen werden von weiteren ökonomischen Entscheidungen beeinflusst. Marktfruchtbetriebe, die mit sinkenden Preisen gerechnet und ihre erwarteten Produktionsmengen bereits vor der Dürre vermarktet haben, können (kurzfristig) nicht von den aktuellen Preissteigerungen profitieren. Für tierhaltende Betriebe ist die Situation umgekehrt. Tierhalter konnten sich mit frühzeitig abgeschlossenen Verträgen günstige Futtermittel sichern. Durch angepasste bzw. defensive *Bezugs- bzw. Vermarktungsstrategien* war eine Minderung des ökonomischen Schadens also für beide Betriebstypen grundsätzlich möglich.

Da witterungsbedingte Ertragsschwankungen seit jeher das Einkommen der Landwirte beeinflussen, haben viele landwirtschaftliche Betriebe in andere Ertragsquellen wie Solar- und Windenergie investiert und verfügen über außerlandwirtschaftliche Einkünfte. Diese *Einkommensdiversifikation* erhöht die Risikotragfähigkeit und federt die ökonomische Auswirkung einer Missernte ab. Gleichzeitig kostet sie Spezialisierungsgewinne. Eine weitere Möglichkeit zur Absicherung vor dürrbedingten Ernteaussfällen sind entsprechende Versicherungen. Allerdings hatte aufgrund der relativ hohen Kosten nur ein verschwindend geringer Anteil der Landwirte eine solche abgeschlossen. Eine weitere Absicherung gegen Liquiditätsengpässe ist die Bildung von Rücklagen. Die *Bildung von Rücklagen* verringert wiederum die Eigenkapitalrentabilität.

Die aufgeführten Maßnahmen – angepasste Vermarktungsstrategien, Einkommensdiversifikation, Versicherungen und Bildung von Rücklagen – sind klassische Elemente des Risikomanagements. Es handelt sich um unternehmerische Entscheidungen zu Lasten des Gewinns und zu Gunsten der finanziellen Stabilität.

Mit der beschlossenen Nothilfe werden die Betriebe nicht für den Einsatz der Risikomanagementinstrumente und den damit verbundenen Verzicht auf höhere Gewinne belohnt. Stattdessen werden Betriebe unterstützt, die mit dem »Rücken zur Wand« stehen und keine Vorsorge getroffen haben.

KURZ- UND LANGFRISTIGE EFFEKTE STAATLICHER NOTHILFE

Kurzfristig kann die Nothilfe eine Zahlungsunfähigkeit von Betrieben, die weder über ausreichende finanzielle Reserven verfügen noch auf dem Kapitalmarkt Kredite erhalten, abwenden. Doch wie nachhaltig ist die Rettung bei solchen Betrieben? Die Kreditwürdigkeit wird danach beurteilt, wie wahrscheinlich geliehenes Geld zurückbezahlt wird. Folglich sollten strukturell gut aufgestellte Betriebe mit kurzfristigen Liquiditätsengpässen dazu in der Lage sein, sich die benötigten Mittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen.

Die staatliche Unterstützung von Unternehmen, denen keine privatwirtschaftliche Bank zusätzliche Kredite gewährt, erscheint nur dann sinnvoll, wenn hierdurch langfristig gesellschaftliche Ziele erreicht werden. Ein Ziel könnte der Erhalt von Arbeitsplätzen (im ländlichen Raum) oder der Erhalt kleiner Betriebsstrukturen sein. Allerdings kann dieses Ziel durch kurzfristige Nothilfen vermutlich nicht erreicht werden. Schließlich sind die Betriebe bereits vor der jetzigen Krisensituation nicht dazu in der Lage gewesen, ausreichende Rücklagen zu bilden bzw. einen strukturell gut aufgestellten, kreditwürdigen Betrieb zu entwickeln.

Ein anderes Ziel könnte der Erhalt der inländischen Produktion von Nahrungsmitteln sein. Würde das Ausscheiden der nun geförderten Betriebe die inländische Versorgung gefährden? Vermutlich nicht grundlegend. Der Anstieg der Kauf- und Pachtpreise für Ackerland in den vergangenen Jahren (Destatis 2017, S. 489) ist unter anderem ein Indikator für den Wettbewerb zwischen wachstumswilligen Landwirten und verdeutlicht die Nachfrage nach Land. Das Ausscheiden einzelner Betriebe würde den Bodenmarkt vermutlich entspannen und die Landpreise senken. Umgekehrt führt die Nothilfe dazu, dass für Flächen, auf denen die dürrebedingten Ernteauffälle besonders drastisch waren, weiterhin verhältnismäßig hohe Preise gezahlt werden. Denn das Risiko von Ernteauffällen, das normalerweise in Kauf- bzw. Pachtpreisen berücksichtigt wird, wird durch die Nothilfe faktisch reduziert.

Die beschlossene Nothilfe setzt somit falsche Anreize. Betriebe, die zugunsten der Risikotragfähigkeit und zu Lasten von Gewinnen Risikomanagement betreiben, erhalten keine Unterstützung. Stattdessen wird Betrieben mit strukturellen Defiziten geholfen. Die Verwendung der Mittel zur Einführung der heiß diskutierten, steuerfreien Rücklage wäre für

eine langfristige Krisenabsicherung deutlich geeigneter. Eine weitere Möglichkeit liegt in der vom Bauernverband geforderten steuerlichen Begünstigung von Dürreversicherungen. Beide Maßnahmen berücksichtigen die landwirtschaftliche Besonderheit natürlich auftretender Ertragsschwankungen, stärken unternehmerische Eigenverantwortung und setzen Anreize für eine ökonomisch nachhaltige Landwirtschaft. Die Dürre zeigt die Bedeutung eines angepassten Risikomanagements, das der unternehmerischen Eigenverantwortung und den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung trägt.

WO LIEGEN DIE ECHTEN PROBLEMFELDER?

Die Politik und die involvierten Interessengruppen, wie z. B. der Deutsche Bauernverband und Umweltschutzorganisationen, hätten besser daran getan, um die Förderung von Innovationen zu streiten und um verlässliche Rahmenbedingungen zu ringen. Perspektivisch sind z.B. (regionale) Nährstoffüberschüsse, die Rechtsunsicherheit bei der Nutztierhaltung und die Frage nach dem Umgang mit Gentechnik (z.B. Crispr Cas bei der Züchtung dürre-resistenter Pflanzen) und Pflanzenschutzmitteln (z.B. Glyphosat als Baustein wassersparender Produktionsverfahren) für zukunftsorientierte Betriebe weitaus bedeutender als kurzfristige Nothilfen.

LITERATUR

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018a), *Trockenheit und Dürre – Überblick über Maßnahmen*, verfügbar unter: <https://www.bmel.de>.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018b), *Ernte 2018. Mengen und Preise*, verfügbar unter: <https://www.bmel.de>.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2017), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2017*, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>.

Norbert Hirschauer*, Oliver Mußhoff**
und Frank Offermann***

Sind zusätzliche staatliche Hilfen für das Risikomanagement in der Landwirtschaft sinnvoll? Eine ökonomische Einschätzung aktuell diskutierter Maßnahmen



Norbert Hirschauer



Oliver Mußhoff



Frank Offermann

Die Dürre im Jahr 2018 und ihre Folgen für die Landwirtschaft haben vielfach zu Forderungen nach staatlichen *Maßnahmen* zur Risikoabsicherung in der Landwirtschaft geführt. Eine transparente Darlegung der damit verfolgten politischen *Ziele* fehlte dabei. Eine vernünftige politische Entscheidung setzt jedoch voraus, dass vor einer staatlichen Intervention ein Problem (unerwünschter Zustand) identifiziert und ein politisches Ziel definiert wird. Nur dann lassen sich verschiedene Maßnahmen rational anhand ihrer erwarteten Zielerreichung bewerten. Wenn kein risikobezogenes Marktversagen vorliegt, ist es Aufgabe des einzelnen Unternehmens, Erfolgs- und Liquiditätsschwankungen so vorzubeugen, dass keine Existenzgefährdung entsteht. Hierfür steht ein weites Arsenal gegenseitig substituierbarer inner- und außerbetrieblicher Risikomanagementinstrumente zur Verfügung (Produktionsanpassung, Diversifizierung, Reservenbildung, Versicherungen etc.).

In der öffentlichen Diskussion wird die Abfederung von Risiken in landwirtschaftlichen Unternehmen oft vorschnell (auch) als Aufgabe des Staates dargestellt. Dies gilt sowohl für die beschlossenen (1) *Ad-hoc-Hilfen* als auch für weitergehende Forderungen nach Steuererleichterungen und Subventionen. Zu nennen sind insbesondere die Rufe der Versicherungswirtschaft nach einer (2) *Subventionierung von Agrarversicherungen* sowie die Forderung des Deutschen Bauernverbands (DBV) nach einer (3) *zweckungebundenen »Risikoausgleichsrücklage«*. Neben der fehlenden Zieldefinition fehlen zur Bewertung dieser Maßnahmen Informationen zu ihrer konkreten Ausgestaltung. Diese bestimmt aber maßgeblich, wie sich einzelne Maßnahmen auswirken und wer von ihnen profitiert. Der vorliegende Beitrag greift die offenen Fragen auf und diskutiert, wie sich die drei o.g. Maßnahmen auswirken (würden) und wie sie aus Sicht des betrieblichen Risikomanagements zu bewerten sind (vgl. Hirschauer und Mußhoff 2018).

* Prof. Dr. Norbert Hirschauer, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften, Unternehmensführung im Agribusiness, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

** Prof. Dr. Oliver Mußhoff, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Landwirtschaftliche Betriebslehre, Georg-August-Universität Göttingen.

*** Dr. Frank Offermann, Institut für Betriebswirtschaft, Thünen-Institut Braunschweig.

(1) AD-HOC-HILFEN FÜR DAS DÜRREJAHR 2018

Die Gewährung von Ad-hoc-Hilfen für die Landwirtschaft ist in Deutschland durch eine Nationale Rahmenrichtlinie (RRL 2015) geregelt, die sicherstellt, dass die Hilfen in Einklang mit dem EU-Beihilferecht stehen. Diese Hilfen dürfen nur bei nachgewiesenen *außergewöhnlichen* Naturereignissen gewährt werden, die von den zuständigen Behörden *förmlich* als »Naturkatastrophen« (Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen etc.) oder als »Naturkatastrophen gleichgestellte widrige Witterungsverhältnisse« anerkannt werden. Gemäß RRL ist die Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen bei widrigen Witterungsverhältnissen, dass der *Naturalertrag* mehr als 30% unter dem Dreijahresmittel des landwirtschaftlichen Unternehmens liegt. Bei widrigen Witterungsverhältnissen dürfen *maximal* 80% des im Vergleich zum dreijährigen Mittel berechneten Schadens (in benachteiligten Gebieten 90%) kompensiert werden.

Die RRL lässt in vielen Konstellationen Beihilfen zu, in denen weder eine soziale Notsituation für den Landwirt noch ein Liquiditätsproblem für das Unternehmen vorliegt. Ausschlusskriterien werden weder bezüglich der Einkommens- und Vermögenslage noch der betrieblichen Liquiditätslage genannt. Die Frage, inwiefern z.B. einem »reichen« Landwirt mit viel Immobilien- oder Bodenvermögen zugemutet werden kann, sich selbst zu helfen und einen Teil seines Vermögens zur Überbrückung betrieblicher Zahlungsschwierigkeiten zu beleihen oder zu liquidieren, bleibt damit unberücksichtigt.

Die RRL gibt den maximal zulässigen Rahmen für Beihilfen vor. Bund und Länder können bei der Festlegung der Zuwendungshöhe und des Berechtigtenkreises auch restriktiver vorgehen. So sollen bei den aktuellen Dürrehilfen nur 50% des festgestellten Schadens kompensiert werden. Zudem sollen die »Bedürftigkeit und Existenzgefährdung« in diesem Jahr Voraussetzung für den Erhalt von Beihilfen sein. Allerdings wirft die Verquickung der Begriffe »Bedürftigkeit« und »Existenzgefährdung« einige Fragen auf.

- »Bedürftigkeit« unterstellt eine sozialpolitische Zielsetzung, zielt also auf die soziale Bedürftigkeit der Beihilfeempfänger ab. Für eine Bedürftigkeitsprüfung müssten alle Antragsteller ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen, und es müssten mit der Sozialgesetzgebung vergleichbare Regelungen zu Einkommensgrenzen und zum Schonvermögen festgelegt werden.
- Die Frage der Existenzgefährdung stellt sich auf der Ebene des landwirtschaftlichen *Unternehmens* und impliziert ein – wie auch immer begründetes – agrarstrukturelles Ziel. Eine betriebliche Existenzgefährdung in Extremjahren entsteht durch Liquiditätsprobleme, zu deren Beurteilung Liquiditätskennziffern dienen können. Die Wahl einer geeigneten Kennziffer zur Beurteilung einer Exis-

tenzgefährdung ist insbesondere in Familienbetrieben schwierig, weil Betrieb und Haushalt in Einzelunternehmen eng verbunden sind. In der Praxis hat sich daher als Betrachtungsgegenstand der »Betrieb in der Hand des Betriebsleiters« durchgesetzt (vgl. HLBS 2008). Das bedeutet, dass zur Bewertung der Existenzgefährdung eines landwirtschaftlichen Einzelunternehmens die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betriebsleiterhaushalts einbezogen werden müssen.

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung vom 2. Oktober 2018 (BLVer 2018) konkretisiert die Förderbedingungen der Dürrehilfen 2018. Bezüglich der Berücksichtigung von »Bedürftigkeit und Existenzgefährdung« gilt Folgendes:

- Ein Jahreseinkommen von 120 000 Euro (90 000 Euro bei Ledigen) gemäß letztem Steuerbescheid gilt als einkommensbezogenes Ausschlusskriterium. Die Einkommensgrenzen liegen damit deutlich über den in der Sozialgesetzgebung üblichen Schwellenwerten.
- Der Cashflow III (Gewinn plus Abschreibungen plus Einlagen minus Entnahmen minus Tilgung) des vergangenen Referenzzeitraums wird zur »Prüfung« des Vorliegens einer Existenzgefährdung genutzt. Der berechnete Dürreschaden muss über dem Cashflow III liegen, damit der Betrieb eine Beihilfe erhalten kann.
- Kurzfristig verfügbares Privatvermögen (z.B. Barvermögen, Konten, Sparbücher) wird auf die Beihilfe angerechnet, sofern es 50% des berechneten Dürreschadens übersteigt. Betriebliches Vermögen (z.B. Bodeneigentum) bleibt unberücksichtigt. Das »Schonvermögen« wird damit im Vergleich zu sozialrechtlichen Regelungen sehr weit gefasst.

Bei der Ausgestaltung der Dürrehilfen 2018 versucht der Staat, den Empfängerkreis über Kriterien einzugrenzen, die die Bedürftigkeit und die Existenzgefährdung messen sollen. Dies impliziert sozial- und agrarstrukturelle Ziele, die leider in der politischen Diskussion nicht klar benannt wurden. So bleibt aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Selbsthilfe (z.B. durch Einsatz des betrieblichen Bodenvermögens) der Sinn der liquiditätsbezogenen Regelungen unklar und die Regelungen zur Bedürftigkeit bleiben deutlich hinter den Anforderungen sozialrechtlicher Regelungen zurück. Die Gewährung der Krisenhilfen lässt zudem eine Reihe unerwünschter Nebenwirkungen erwarten. So werden letztlich gerade erfolgsschwache und/oder unvorsichtig geführte und finanzierte Unternehmen durch Einkommenstransfers am Leben erhalten. Das ist nicht nur aus generellen Allokationsgesichtspunkten kritisch zu hinterfragen (vgl. Brümmer 2018). Vielmehr wäre auch die Gerechtigkeitsfrage zu stellen. Man stelle sich zwei Landwirte vor, die denselben

Dürreschaden haben. Soll der vorsichtige Unternehmer, der eigene Rücklagen gebildet hat und geringe Kapitaldienstverpflichtungen hat, keine Zuwendung erhalten, während der unvorsichtige Unternehmer, der z.B. aufgrund umfangreicher Landkäufe Liquiditätsprobleme hat, eine Zuwendung bekommt? Außerdem besteht die Gefahr, dass die Aussicht auf kostenlose außerbetriebliche Risikoabsicherung in Form wiederkehrender staatlicher Krisenhilfen ein aktives betriebliches Risikomanagement substituiert, zu riskanteren innerbetrieblichen (Produktions-)Entscheidungen führt und eine Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen (wie z.B. den Klimawandel) verhindert (vgl. WBAE 2018). Um diese negativen Auswirkungen zu begrenzen, sollten Hilfen zur Überwindung von Liquiditätsengpässen vorrangig in Form von Überbrückungsdarlehen ausgestaltet werden. Krisenhilfen sollten zudem an Auflagen gekoppelt werden, die eine Verbesserung der eigenverantwortlichen Risikovorsorge (z.B. durch die Bildung von Liquiditätsreserven, Abschluss von Versicherungen) induzieren.

(2) VERSICHERUNGSSUBVENTIONEN

Neben Ad-hoc-Hilfen erfolgt in Deutschland staatliche Unterstützung für das Risikomanagement in der Landwirtschaft vor allem über einen stark ermäßigten Steuersatz für Versicherungen gegen Hagel, Frost, Starkregen, Sturm etc. Vom ermäßigten Steuersatz ausgenommen sind allerdings Dürreversicherungen. Vermutlich in Folge der steuerlichen Begünstigung haben Mehrgefahrenversicherungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dagegen ist der gegen Dürre versicherte Flächenumfang sehr gering. Über die steuerliche Begünstigung hinaus fordert die deutsche Versicherungswirtschaft seit Jahren die direkte Subventionierung von Agrarversicherungen (vgl. GDV 2016). In Anlehnung an das *US Federal Crop Insurance Program* und die Praxis in einigen anderen EU-Ländern soll der Staat einen Teil der Versicherungsprämien von Mehrgefahren- und insbesondere Dürreversicherungen übernehmen.

Die Versicherungswirtschaft argumentiert, dass auch in Deutschland Agrarversicherungen subventioniert werden sollten, um Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen EU-Mitgliedsländern zu vermeiden. Neben diesem auf einen Subventionswettbewerb hinauslaufenden Argument, das im Lichte der insgesamt begrenzten Agrarbudgets für die Landwirtschaft fragwürdig erscheint, ist das zentrale Argument der Versicherungswirtschaft für die Subventionierung von Prämien, dass insbesondere Dürreversicherungen nicht zu Kosten bereitgestellt werden können, die für die Landwirte »wirtschaftlich tragbar« sind. Begründet wird dies u.a. damit, dass Dürre ein Kumulrisiko mit hohen Gesamtschäden und großer Unsicherheit bezüglich der Eintrittswahrscheinlichkeit darstellt, das auf Seiten der Versicherer hohe Kosten (z.B. durch Rückversicherung) mit sich bringt. Trotz der vordergründigen Plausibilität

dieses Arguments ist es aus ökonomischer Sicht zu hinterfragen. Warum sollte der Staat dagegen ansubventionieren, wenn Unternehmen ein Input (hier: ein Versicherungsprodukt) nicht einsetzen, das wirtschaftlich nicht tragfähige Kosten verursacht? Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist: Gibt es ein Marktversagen auf dem Versicherungsmarkt, das eine staatliche Intervention in Form einer diskriminierenden Förderung des Risikomanagementinstruments »Versicherung« (gegenüber den anderen zur Verfügung stehenden Instrumenten) rechtfertigt?

Für ein Marktversagen gibt es mehrere denkbare Gründe, z.B. Adverse Selection und Moral Hazard. Dabei handelt es sich aber nicht um spezifische Probleme von Agrarversicherungen und es gibt dafür gängige versicherungswirtschaftliche Lösungen. Es stellt sich somit die Frage, warum ein Angebot bzw. eine Nachfrage für derartige Versicherungen bisher nicht vorhanden ist. Liegt es daran, dass die Akteure in der Landwirtschaft und der Versicherungswirtschaft weiterhin hoffen, sich mit Forderungen nach wiederkehrenden Nothilfen bzw. Versicherungssubventionen politisch durchsetzen können? Oder besteht kein Bedarf, weil landwirtschaftliche Unternehmer aus wirtschaftlichen Gründen andere Möglichkeiten der Risikoreduzierung oder die Übernahme des Risikos vorziehen? Oder liegt tatsächlich ein Marktversagen vor? Ob dies der Fall ist, sollte vor einer Subventionierung von Versicherungsprämien gründlich geprüft werden. Ist es nicht der Fall, entstehen volkswirtschaftliche Verluste, weil subventionierte Versicherungsprodukte zu Preisen bereitgestellt werden, die unterhalb ihrer »Produktionskosten« liegen.

Außerdem zeigen die Erfahrungen mit Prämien-subventionen in anderen Ländern, dass sie nicht immer im erhofften Umfang zur Reduzierung von staatlichen Ad-hoc-Hilfen führen (vgl. Tangermann 2011). Zudem kommt ein Teil der Subventionen der Versicherungswirtschaft zugute. In den USA kommen von einem Dollar Prämien-subvention nur ca. 50 Cent in der Landwirtschaft an (vgl. Smith und Glauber 2012). Die aus Sicht landwirtschaftlicher Partikularinteressen geringe Transfereffizienz mag der Grund dafür sein, dass der DBV sich bisher dagegen ausgesprochen hat, Direktzahlungen zu Versicherungssubventionen umzuwidmen. Da der verteilbare »Subventionskuchen« in Zukunft voraussichtlich nicht größer wird, kommt dies einer Ablehnung von Prämien-subventionen gleich – es sei denn, man würde Zahlungen der 2. Säule (z.B. für Agrarumweltmaßnahmen) kürzen.

(3) RISIKOAUSGLEICHSRÜCKLAGE

Die konkrete Ausgestaltung der als »steuerliche Risikoausgleichsrücklage« bezeichneten steuerlichen Erleichterung wird in der aktuellen politischen Diskussion i.d.R. nicht präzisiert. Dies gilt bis hin zu politischen Initiativen wie z.B. der Entschließung des Bundesrats vom 21. September 2018 (Drucksache 438/18;

Beschluss). Deshalb bleibt möglicherweise vielen Beteiligten verborgen, dass mit diesem Begriff zwei vollkommen unterschiedliche Instrumente bezeichnet werden:

1. Unter dem Begriff »steuerliche Risiko(ausgleichs)rücklage« fordert der DBV eine zweckungebundene Steuererleichterung für die Landwirtschaft. Ganz entgegen der Bedeutung des Begriffs – und entgegen der Ausgestaltung des gleichnamigen Instruments im Forstbereich (vgl. § 3 FoSchAusglG 1969) – sollen Landwirte einen Teil des Gewinns steuermindernd als Rücklage deklarieren können, ohne ihn als Reserve zurücklegen zu müssen.
2. Eine echte steuerliche Risikoausgleichsrücklage wäre dagegen begriffsentsprechend an die Bildung einer Rücklage gebunden (zweckgebunden). Eine solche steuerliche Risikoausgleichsrücklage könnten Landwirte gegenüber dem Finanzamt nur dann geltend machen, wenn sie den unversteuerten Gewinn auf einem getrennten »Risikovorsorgekonto« als Liquiditätsreserve zurücklegen.

Mit Variante (1) wäre keine Anreizwirkung zur eigenverantwortlichen Risikovorsorge verbunden, da die Landwirte den formal als Rücklage deklarierten Gewinn frei verwenden dürften. Das heißt: (i) Landwirtschaftliche Unternehmer, die keine Liquiditätsreserven bilden wollen, würden dies weiterhin nicht tun. (ii) Und Landwirte, die ohnehin einen Liquiditätspuffer für schlechte Jahre bilden, werden dies weiterhin tun, aber die sog. »Rücklage« natürlich ebenfalls zur Minderung der Steuerlast nutzen. Für eine verbesserte Absicherung von Existenznöten in zukünftigen Krisen-jahren wäre mit der Einführung eines solchen Instruments nichts gewonnen. Es wäre lediglich ein (versteckter) Steuererlass für die Landwirtschaft. Variante (2) würde dagegen einen steuerlichen Anreiz zur vorsorgenden Bildung von Liquiditätsreserven schaffen. Ob dies ausreichen würde, Landwirte in der breiten Masse zur Bildung von Reserven zu motivieren, ist nicht zuletzt im Lichte der geringen Akzeptanz des Instruments im Forstbereich fraglich. Um eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage zu einem effektiven Instrument zu machen, müssten deshalb vier zentrale Voraussetzungen erfüllt werden:

1. Es muss gewährleistet werden, dass die Unternehmen tatsächlich Reserven bilden. Eine Möglichkeit wäre die Festlegung, dass bei Überschreitung eines definierten Einkommensniveaus (z.B. des Durchschnittseinkommens der letzten drei Jahre) ein fester Anteil (z.B. 25%) der ohnehin zur landwirtschaftlichen »Einkommenssicherung und -stabilisierung« gewährten Transferzahlungen (Direktzahlungen) oder der über dem definierten Niveau liegende Einkommensbetrag bindend in die Rücklage eingezahlt werden muss.

2. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass kein »totes Kapital« entsteht, sondern die Landwirte im Notfall tatsächlich auf die Reserve zugreifen können. Eine Möglichkeit wäre, Landwirten den Zugriff zu erlauben, sobald ihr »Einkommen« unterhalb eines definierten Minimaleinkommens (Zieleinkommens) liegt.
3. Ein unzulässiger Zugriff muss sanktioniert werden. Denkbar wäre eine Strafsteuer in Höhe von z.B. 20% des unzulässig entnommenen Betrags. Wenn sich nach der endgültigen, zeitlich verzögerten Feststellung des Einkommens herausstellt, dass die Entnahme unzulässig war, sollte die Sanktion durch Rückzahlung in die Rücklage abgewendet werden können.
4. Gewährt der Staat in außergewöhnlichen Krisen Jahren doch Ad-hoc-Hilfen, sollten diese mit der eigenverantwortlichen Reservenbildung der Landwirte verknüpft werden. Anstelle von Einkommenstransfers müssten solche Hilfen als Darlehen gewährt und auf die Höhe begrenzt werden, die dem Landwirt nach Auflösung der Risikoausgleichsrücklage zur Erreichung des definierten Zieleinkommens fehlt.

Auch wenn diese grundsätzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, sind noch zahlreiche Details zu klären. So ist z.B. festzulegen, ob es bei den Regelungen zur Rücklagenbildung und -auflösung um das »Einkommen« des landwirtschaftlichen Betriebs oder des landwirtschaftlichen Haushalts gehen soll, mit welcher Größe das »Einkommen« gemessen werden soll (Gewinn, Cashflow, Bruttowertschöpfung o.ä.) und wie hoch die Obergrenze für die Bildung von Rücklagen sein soll.

Vor der Einführung einer Risikoausgleichsrücklage sollte zudem eine solide, auf einer klaren Problem- und Zieldefinition beruhende Politikfolgenabschätzung vorgenommen werden. Ein politisches Ziel »Erhöhung der Risikovorsorgeintensität in der Landwirtschaft« voraussetzend, müsste dabei die zu erwartende Risikoreduzierung in der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Instrumenten eingeschätzt werden.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwieweit die selektive Bevorzugung des Instruments »intertemporaler Risikoausgleich durch Reservenbildung« gegenüber anderen Instrumenten zu (nennenswerten) negativen Verzerrungseffekten führt. Außerdem müssen das verlorene Steueraufkommen und die Kosten geschätzt werden, die sich insbesondere durch den zusätzlichen bürokratischen Aufwand in den Finanzverwaltungen ergeben. Zudem müsste die Einführung einer branchenspezifischen Sonderregelung für die Landwirtschaft begründet werden.

LITERATUR

- BLVer (2018), *Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind*, 2. Oktober 2018.
- Brümmer, B. (2018), »Dürrehilfen – unnötige Subvention oder gerechtfertigte Nothilfe?«, *Wirtschaftsdienst* 98(9), 614–615.
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2016), *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/8942/fa2dc37ecb8faffb8b-6fe7c2ae1a10d1/publikation---landwirtschaftliche-mehrgefahrenversicherung-fuer-deutschland-data.pdf>.
- Hirschauer, N. und O. Mußhoff (2018), »Was bringen agrarpolitische Maßnahmen für die Risikoabsicherung in der Landwirtschaft?«, *AGRA-EUROPE* (29/), 16. Juli, 21–24.
- HLBS – Hauptverband der landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen (2008), *Existenzgefährdung in der Landwirtschaft*, HLBS e. V., Berlin.
- RRL (2015), Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse (BAnz AT 31.08.2015 B4).
- Smith, V.H. und J. W. Glauber (2012), »Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?«, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3), 363–390.
- Tangermann, S. (2011), »Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy. ICTSD«, Issue Paper 34, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genf.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile.

Annika B. Bergbauer, Eric A. Hanushek und Ludger Wößmann

Extern vergleichende Prüfungen verbessern die Schülerleistungen*

Weltweit steigt der Einsatz schulischer Leistungsüberprüfungen. In einer neuen Studie untersuchen wir die Auswirkungen von Reformen von Tests und Prüfungssystemen in 59 Ländern in den Jahren zwischen 2000 und 2015 anhand der PISA-Mikrodaten von über 2 Mio. SchülerInnen. Es zeigt sich, dass die Einführung extern vergleichender Prüfungen die Schülerleistungen in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen verbessert. Im Gegensatz zu den externen Tests führt die Einführung von schulinternen Tests und Inspektionen der Lehrkräfte ohne externen Vergleich nicht systematisch zu besseren Schülerleistungen. Externe Vergleiche sind also wichtig, damit Prüfungen die Schülerleistungen verbessern.

In vielen Ländern haben regelmäßige Leistungsüberprüfungen von SchülerInnen in den letzten Jahren zugenommen. Beispielsweise berichtet die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur der Europäischen Kommission, dass acht der 18 von ihr untersuchten Länder zwischen 2000 und 2015 nationale Tests eingeführt haben, die am Ende der Grundschule oder Sekundarstufe I über die weitere Schullaufbahn der SchülerInnen entscheiden (vgl. Eurydice 2009; 2017). Im gleichen Zeitraum ist in 23 der 59 Länder, die wir in unserer Analyse betrachten, der Anteil der Schulen, die standardisierte Prüfungen für externe Vergleiche einsetzen, um mehr als 20 Prozentpunkte gestiegen.

Über den Anstieg der Schülertests und die Art ihrer Verwendung im Schulbetrieb wird weltweit viel diskutiert. Einerseits vertreten Befürworter die Meinung, dass der zunehmende Einsatz von Tests und Prüfungssystemen zur Verbesserung des Bildungserfolges notwendig sei. Sie argumentieren, dass die Beurteilung von SchülerInnen und Schulen und deren Leistungsvergleich Anreize für bessere Ergebnisse schaffe. Beispielsweise plädiert die Weltbank in ihrem aktuellen Weltentwicklungsbericht zum Thema Bildung explizit für eine Ausweitung von Leistungsüberprüfungen und kommt zu dem Schluss, dass es zu wenig Messung von Lernergebnissen gibt, nicht zu viel (vgl. World Bank 2018, S. 17). Andererseits sehen Kritiker Leistungstests mit Konsequenzen als unangemessen an (vgl. Koretz 2017) und argumentieren, dass ihr vermehrter Einsatz der Bildung schade (vgl. Hout und Elliott 2011).¹

Bei übermäßigem Einsatz von Leistungsüberprüfungen klagen einige Lehrkräfte, Eltern und SchülerInnen gerne über »Testeritis«.

UNTERSCHIEDLICHE FORMEN DER LEISTUNGS-ÜBERPRÜFUNG

Aus unserer Sicht vernachlässigt diese Debatte oftmals die wichtige Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen und Verwendungen der Tests. So ist beispielsweise die Diskussion von Leistungsüberprüfungen in den USA weitgehend auf Rechenschaftssysteme von Schulen beschränkt, wie sie im *No Child Left Behind* (NCLB) Gesetz angelegt sind. Solche auf eine große Schülerschaft normierte Tests, deren externer Vergleich Konsequenzen für die Schulen hat, unterscheiden sich grundlegend von Tests, die von den Lehrern selbst erstellt wurden, um die Lernfortschritte ihrer Schulklasse zu überprüfen. Auch ist eine Beurteilung von Lehrkräften auf Basis der Leistungen ihrer SchülerInnen etwas anderes als die Auswahl von SchülerInnen für den Zugang zur Universität.² In der Realität gibt es folglich viele verschiedene Formen von Leistungsüberprüfungen. Um die Auswirkungen von Prüfungssystemen zu verstehen, müssen deshalb ihre jeweilige Verwendung und die dadurch entstehenden Anreize genau berücksichtigt werden.

Unterschiedliche Ausprägungen der Testverwendung können zu leistungsfördernden Anreizen unterschiedlicher Stärke für unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Umfeldern führen. Wie Leistungs-

der Länder schädigen würden (vgl. Andrews et al. 2014). Aktuelle Analysen weisen dieses potenzielle Problem allerdings zurück (vgl. Ramirez, Schofer und Meyer 2018).

² Eine Übersicht der Literatur zu zentralen Abschlussprüfungen findet sich in Wößmann (2018).

* Dieser Beitrag ist auch auf www.oekonomenstimme.de, 25. September 2018, erschienen.

¹ Auch die internationalen Schülertests selbst, die ja auf freiwilliger Basis ohne Folgen für die Schullaufbahn durchgeführt werden, sind kritisiert worden, weil sie möglicherweise die Bildungssysteme

überprüfungen das Lernen der SchülerInnen beeinflussen, wird also davon abhängen, wie sich die durch die Tests entstandene Information in Anreize und Verhaltensweisen der Akteure umsetzt.

Deshalb ist es unklar, inwieweit sich Erkenntnisse bestehender Analysen der Effekte von Prüfungssystemen, die sich größtenteils auf die USA beziehen (vgl. Figlio und Loeb 2011 für einen Überblick), verallgemeinern lassen. Politikmaßnahmen wirken im jeweils spezifischen institutionellen Rahmen nationaler Schulsysteme; insofern vernachlässigen die Studien allgemeine Bedingungen, die das ganze Land betreffen. Außerdem werden Prüfungssysteme oft auf nationaler Ebene eingeführt, was die Bildung adäquater Vergleichsgruppen zur Evaluierung der Ergebnisse der Reformen erschwert. Folglich wurden die meisten Anwendungen ausgeweiteter Leistungsüberprüfungen bisher nicht angemessen evaluiert.

AUSNUTZUNG VON VERÄNDERUNGEN INTERNATIONALER SCHÜLERTESTS ÜBER DIE ZEIT

In einer neuen Studie (Bergbauer, Hanushek und Wößmann 2018) verwenden wir internationale Vergleiche, um den Einfluss verschiedener Formen und Anwendungen von Leistungsüberprüfungen auf das Leistungsniveau der SchülerInnen zu untersuchen. Unsere Analyse trägt zu der wachsenden Literatur bei, die die Determinanten von Schülerleistungen mit länderübergreifenden Daten erforscht (vgl. Hanushek und Wößmann 2011; Wößmann 2016). Die international vergleichende Analyse ermöglicht es zu betrachten, wie generelle institutionelle Strukturen mit den jeweiligen Besonderheiten von Leistungsüberprüfungen und schulischen Rechenschaftssystemen interagieren. Dieser länderübergreifende Ansatz erlaubt uns zu untersuchen, welche Aspekte von Prüfungssystemen sich auf weite Anwendungsfälle verallgemeinern lassen und welche nicht. Natürlich stehen diesen Vorteilen auch Kosten gegenüber, denn die Untersuchung des Einflusses verschiedener schulpolitischer Maßnahmen im Ländervergleich bringt ihre eigenen Herausforderungen mit sich.

Unsere empirische Analyse nutzt die zunehmend reicheren internationalen Schülerleistungsdaten. Der PISA-Test (Programme for International Student Assessment), in dem die OECD die Mathematik-, Naturwissenschafts- und Leseleistungen repräsentativer Stichproben von 15-jährigen SchülerInnen testet, bietet eine regelmäßig wiederkehrende Beobachtung der Schülerleistungen in vielen Ländern. Konkret kombinieren wir die Mikrodaten von über 2 Mio. SchülerInnen in 59 Ländern aus sechs PISA-Wellen in den Jahren 2000 bis 2015.

Die PISA-Studie umfasst nicht nur Leistungsmessungen, sondern auch umfangreiche Hintergrundinformationen zu den SchülerInnen und Schulen in den teilnehmenden Ländern. Aus diesen Befragungsdaten und weiteren internationalen Datenquellen

haben wir eine Reihe von Maßen unterschiedlicher Formen von Leistungsüberprüfungen erstellt. Wir kombinieren 13 einzelne Indikatoren, die auf der Ebene von Ländern und Wellen beobachtet werden, in vier Kategorien der Testverwendung, die unterschiedliche Anreizmuster widerspiegeln: extern vergleichende Prüfungen, standardisierte Tests ohne externen Vergleich, interne Tests sowie interne Beurteilung der Lehrkräfte.

Diese Datenbasis ermöglicht Panelanalysen auf Länderebene, die auf Veränderungen in den Prüfungssystemen innerhalb der Länder über die Zeit beruht. Da im Beobachtungszeitraum viele Länder ihre Prüfungspraktiken reformiert haben, können wir die Politikmaßnahmen mit Testergebnissen in Panelmodellen verknüpfen, die fixe Effekte für jedes Land und jedes Jahr berücksichtigen. Die Schätzungen ignorieren also sämtliche Niveauunterschiede zwischen den Ländern und nutzen ausschließlich Veränderungen in den Prüfungsregimen, die innerhalb der Länder über die Zeit zu beobachten sind.

Aufbauend auf früheren Analysen der Effekte von Schulautonomie (Hanushek, Link und Wößmann 2013), nutzen wir die Individualdaten der SchülerInnen für Schätzungen auf der Mikroebene, während wir die Maße der Prüfungspraktiken in jedem Jahr auf der Länderebene aggregieren, um Verzerrungen durch eine mögliche Selektion von SchülerInnen in bestimmte Schulen innerhalb eines Landes zu vermeiden. Die Verwendung fixer Effekte für jedes Land und Jahr erlaubt es uns, unbeobachtete zeitinvariante Ländermerkmale sowie gemeinsame zeitspezifische Schocks zu berücksichtigen. Darüber hinaus beinhalten unsere Modelle eine Reihe beobachteter Einflussfaktoren auf Ebene der SchülerInnen, Schulen und Länder. Die wichtigste identifizierende Annahme unseres Ansatzes besteht in der Standardannahme von Panelmodellen mit fixen Effekten: Ohne Reform würde die Veränderung der Schülerleistungen (nach Berücksichtigung der Kontrollvariablen) in Ländern, die Prüfungen eingeführt haben, der Veränderung der Schülerleistungen in den Ländern ähneln, die ihre Prüfungssysteme nicht verändert haben.

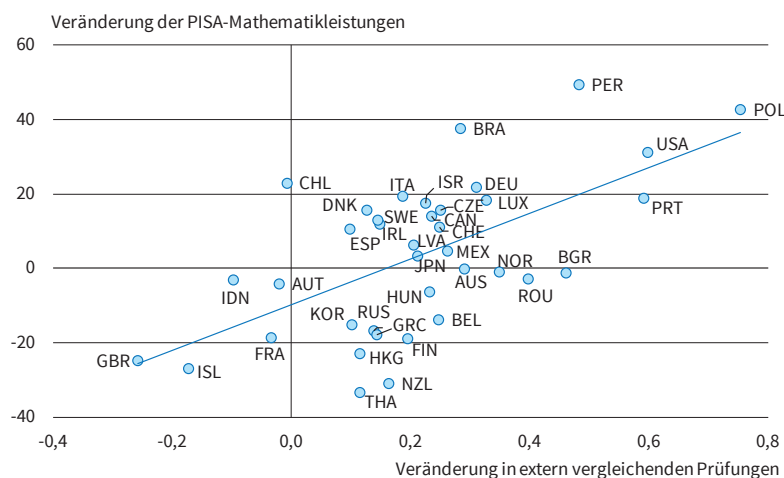
EXTERNE VERGLEICHE SIND ENTSCHEIDEND, DAMIT TESTS DIE SCHÜLERLEISTUNGEN VERBESSERN

Die Ergebnisse zeigen, dass einige Formen der Leistungsüberprüfung das Lernen der SchülerInnen beeinflussen, während andere keinen erkennbaren Einfluss haben. Insbesondere verbessert eine Ausweitung von extern vergleichenden Prüfungen die Schülerleistungen, nicht jedoch eine Ausweitung interner Tests.

Am einfachsten lassen sich unsere Ergebnisse durch einen Vergleich der langfristigen Veränderungen in der Verwendung externer Prüfungen und in den Schülerleistungen der Länder zwischen 2000 und 2015 veranschaulichen. Wie Abbildung 1 zeigt,

Abb. 1

Länder, die zwischen 2000 und 2015 extern vergleichende Prüfungen ausgeweitet haben, haben ihre Schülerleistungen verbessert



Anmerkungen: Zusammenhang zwischen der Veränderung der durchschnittlichen PISA-Mathematikleistung eines Landes von 2000 bis 2015 und der Veränderung in extern vergleichenden Prüfungen nach Herausrechnung zahlreicher Einflussfaktoren auf Ebene der SchülerInnen, Schulen und Länder.

Quelle: Darstellung der Autoren auf Basis von Bergbauer, Hanushek und Wößmann (2018, Tab. 7, Spalte 3).

© ifo Institut

haben sich die durchschnittlichen Mathematikleistungen der SchülerInnen in Ländern, die die Verwendung extern vergleichender Prüfungen ausgeweitet haben, über den 15-Jahreszeitraum systematisch verbessert im Vergleich zu Ländern, die die Verwendung dieser Form von Prüfungen nicht ausgeweitet oder sogar verringert haben. Im Gegensatz dazu gehen Veränderungen in der Verwendung von internen Tests nicht systematisch mit Veränderungen der Schülerleistungen der Länder einher.

Diese Ergebnisse finden sich ebenso in unseren detaillierten Regressionsanalysen auf Individualebene, die die vollständige Variation in den Testpraktiken und Schülerleistungen im Panel der sechs PISA-Wellen nutzen. Einerseits bestätigen die Regressionsergebnisse, dass eine vermehrte Verwendung extern vergleichender Prüfungen mit höheren Schülerleistungen in den internationalen Tests einhergeht. Dies zeigt sich für Schülerleistungen in allen drei Fächern – Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen. Darüber hinaus trifft es für schulbasierte Formen extern vergleichender Prüfungen, die die Leistungen der Schulen mit den jeweiligen regionalen oder nationalen Leistungen vergleichen, ebenso zu wie für schülerbasierte Formen extern vergleichender Prüfungen wie national standardisierte Prüfungen, die über den weiteren Bildungsweg entscheiden.

Andererseits ergeben sich für interne Tests, die nur informieren oder Fortschritte überwachen, ohne externe Vergleiche zu ermöglichen, kaum erkennbare Effekte auf die Schülerleistungen. Gleiches gilt für interne Prüfungen, die zur Beurteilung der Lehrkräfte eingesetzt werden, einschließlich Inspektionen von Unterrichtsstunden.

Auch die Einführung von standardisierten Tests ohne externe Vergleiche geht im Durchschnitt nicht

systematisch mit Veränderungen in den Schülerleistungen einher. Allerdings hat sie in ursprünglich schwach abscheidenden Ländern positive Effekte, nicht hingegen in Ländern mit bereits starken Leistungen. Ein ähnliches Muster, dass sich stärkere Effekte in leistungsschwächeren Schulsystemen finden, zeigt sich auch für die bereits angesprochenen Effekte schulbasierter Formen extern vergleichender Prüfungen.

Eine interessante Placebo-Analyse zeigt, dass sich die Schülerleistungen in dem Jahr, in dem extern vergleichende Prüfungen tatsächlich eingeführt werden, verbessern, nicht jedoch in der vorherigen Welle, in der die Prüfungen noch nicht eingeführt worden sind.

Dies zeigt auch, dass das vorherige Leistungsniveau eines Landes nicht vorhersagt, ob das Land in Zukunft Prüfungen einführen wird, was gegen die Möglichkeit spricht, dass eine endogene Einführung der Prüfungssysteme in Bezug auf frühere Leistungen ein relevantes Bedenken bei der Interpretation unserer Ergebnisse ist. Weitere Robustheitsanalysen bestätigen, dass die Ergebnisse nicht von einzelnen Ländern oder von Veränderungen im PISA-Testverfahren abhängen und dass sie robust sind in Untergruppen von Ländern und bei Berücksichtigung von Ausschlussraten aus den PISA-Tests.

SCHLUSSEFOLGERUNGEN

Aus politischer Sicht wird es zunehmend wichtiger, die Auswirkungen verschiedener Prüfungssysteme zu verstehen. Mit den sich verändernden Prüfungstechnologien wird es immer leichter, Leistungserhebungen durchzuführen. Darüber hinaus hat die Verknüpfung von schulischen Rechenschaftssystemen mit Reform- und Verbesserungsvorhaben zu einer weltweiten Zunahme von Tests zu Rechenschaftszwecken geführt. Gleichzeitig haben Gegenreaktionen gegen verschiedene Verwendungsformen von Tests und Leistungsüberprüfungen die Prüfungspraktiken in eine oftmals kontroverse öffentliche Debatte geführt. Unsere Analysen können diese Debatte mit wissenschaftlicher Evidenz informieren.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass Prüfungssysteme, die standardisierte Tests zum Vergleich der Ergebnisse mit anderen Schulen und SchülerInnen verwenden, die Schülerleistungen verbessern. Diese Prüfungssysteme haben üblicherweise Konsequenzen für die Beteiligten und erzielen bessere Ergeb-

nisse als Systeme, die standardisierte Tests ohne externe Vergleiche verwenden. Sie erzielen auch bessere Leistungen als Systeme, die sich auf lokale oder subjektive Informationen verlassen, die nicht direkt zwischen den Schulen oder Klassen verglichen werden können. Für solche internen Tests konnten kaum Effekte auf die Schülerleistungen festgestellt werden.

Darüber hinaus sind die Effekte der Einführung von Prüfungssystemen tendenziell stärker in solchen Schulsystemen, die bisher schwache Schülerleistungen aufweisen. Dieser ungleiche Einfluss von Prüfungssystemen in Ländern mit unterschiedlichen Leistungsniveaus zeigt die Gefahren einer allzu breiten Verallgemeinerung der Befunde von spezifischen Prüfungssystemen einzelner Länder auf.

LITERATUR

- Andrews, P. et al. (2014), »OECD and Pisa tests are damaging education worldwide«, *The Guardian*, verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>, aufgerufen am 20. Juni 2018.
- Bergbauer, A. B., E. A. Hanushek und L. Wößmann (2018), »Testing«, NBER Working Paper 24836, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Eurydice (2009), *National testing of pupils in Europe: Objectives, organisation and use of results*, European Commission; Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), Eurydice, Brüssel.
- Eurydice (2017), *Online platform, ec.europa.eu/eurydice*, Education Audiovisual & Culture Executive Agency (EACEA), Eurydice Uni, Brüssel.
- Figlio, D. und S. Loeb (2011), »School accountability«, in: E. A. Hanushek, St. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, North Holland, Amsterdam, 383–421.
- Hanushek, E. A., S. Link und L. Wößmann (2013), »Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA«, *Journal of Development Economics* 104, 212–232.
- Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2011), »The economics of international differences in educational achievement«, in: E. A. Hanushek, St. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, North Holland, Amsterdam, 89–200.
- Hout, M. und St. W. Elliott (Hrsg., 2011), *Incentives and test-based accountability in education*, National Academies Press, Washington, DC.
- Koretz, D. (2017), *The testing charade: Pretending to make schools better*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ramirez, F. O., E. Schofer und J. W. Meyer (2018), »International tests, national assessments, and educational development (1970–2012)«, *Comparative Education Review* 62(3), 344–364.
- Wößmann, L. (2016), »The importance of school systems: Evidence from international differences in student achievement«, *Journal of Economic Perspectives* 30(3), 3–32.
- Wößmann, L. (2018), »Central exit exams improve student outcomes«, *IZA World of Labor* 2018, 419.
- World Bank (2018), *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*, World Bank, Washington DC.

Paul Hufe, Andreas Peichl und Daniel Weishaar

Intergenerationelle Einkommensmobilität: Schlusslicht Deutschland?

Zu der anhaltenden Diskussion über Ungleichheit gehört die Frage nach Chancengerechtigkeit; das heißt, inwieweit sind die beobachteten Einkommensunterschiede den Individuen selbst oder aber ihren individuellen Lebensumständen zuzuschreiben. Laut einer kürzlich erschienenen Studie der OECD (2018) rangiert Deutschland in dieser Dimension unter den Schlusslichtern der Industrienationen. Die vorgelegten Ergebnisse legen nahe, dass sich mehr als die Hälfte der beobachteten Einkommensunterschiede zwischen den Eltern auf die nächste Generation überwälzen. Im vorliegenden Artikel unterziehen wir diese Ergebnisse einer kritischen Würdigung. Unter anderem zeigen wir auf, dass die Ergebnisse im Vergleich zur bestehenden Literatur einen klaren Ausreißer nach oben darstellen. Die außergewöhnlich hohe Persistenz lässt sich insbesondere auf die Betrachtung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe sowie die gewählte Einkommensdefinition zurückführen. Des Weiteren zeigen wir auf, dass das gewählte Maß ausgesprochen sensitiv auf statistische Annahmen reagiert, und wir diskutieren alternative Messansätze für Chancengerechtigkeit.

Zu der anhaltenden Diskussion über Ungleichheit gehört die Frage, inwieweit die beobachteten Einkommensunterschiede den Individuen selbst oder aber ihren individuellen Lebensumständen zuzuschreiben sind. Haben alle Neugeborenen die gleichen Chancen, ein bestimmtes Einkommen zu erzielen, oder hängen diese Erfolgchancen vorrangig vom sozioökonomischen Status des Elternhauses ab? Insbesondere im aktuellen politischen Umfeld hat die Frage nach der Chancengerechtigkeit eine hohe Relevanz, da niedrige intergenerationale Mobilität mit einer höheren (wahrgenommenen) Ungleichheit zusammenhängt (vgl. Narayan et al. 2018). Zudem hängen Umverteilungspräferenzen stark davon ab, ob Ungleichheit das Resultat individueller Anstrengungen oder aber der nicht zu beeinflussenden Lebensumstände ist (vgl. Fong 2001; Alesina und Giuliano 2011; Alesina et al. 2018).

Ein weitverbreitetes Maß der Chancengerechtigkeit ist die intergenerationale Einkommenselastizität (IGE), die – vereinfacht gesagt – angibt, wie stark das Einkommen der Kinder vom Einkommen der Eltern abhängt. Bei einer IGE von 0% wäre das Einkommen der Kinder komplett unabhängig vom Einkommen der Eltern, und wir sprächen in Bezug auf die IGE von einer chancengerechten Gesellschaft. Zum entgegengesetzten Schluss kämen wir bei einer IGE von 100%. In diesem Fall wäre das Einkommen der Kinder komplett vom Einkommen der Eltern determiniert.

Eine aktuelle Studie der OECD (2018) findet unter Rückgriff auf eine Schätzung der IGE alarmierende Ergebnisse für die Chancengerechtigkeit in Deutschland. Der berechnete Wert von 55,1% deutet an, dass sich mehr als die Hälfte der Einkommensunterschiede zwischen den Eltern auf die Kinder überwälzen. Im internationalen Vergleich wäre Deutschland somit eines der Schlusslichter unter den OECD-Ländern. Des Weiteren ist die IGE laut OECD so hoch, dass es rund sechs Generationen dauert, bis die Nachkommen einer Person aus dem untersten Einkommensdezil das Durchschnittseinkommen erreichen. Es versteht sich von selbst, dass diese Ergebnisse nicht mit einer chancengerechten Gesellschaft in Einklang zu bringen sind.

In diesem Artikel wollen wir die genannten Ergebnisse einer kritischen Würdigung unterziehen.¹ Insbesondere diskutieren wir einige der methodischen Herausforderungen bei der Schätzung der IGE und ordnen die Ergebnisse der OECD in die bestehende Literatur zur intergenerationalen Einkommensmobilität in Deutschland ein. So zeigen wir, dass die OECD-Ergebnisse im Vergleich zu alternativen Studien einen signifikanten Ausreißer nach oben darstellen. Anstelle eines Wertes von 55,1% bewegt sich die IGE in der bestehenden Literatur in einer Bandbreite zwischen 9,5 und 39,1%. Verwendet man die Elastizitäten der von uns

¹ Für eine weitere Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der OECD-Studie, vgl. Stockhausen (2018).

untersuchten Studien zur Berechnung der OECD-Generationenstatistik, dauert es zwei bis vier anstatt sechs Generationen, um ausgehend von einem geringen Einkommen ein durchschnittliches Einkommen zu erreichen.

Darüber hinaus verweisen wir auf methodische Alternativen zur IGE, die die Multidimensionalität von Chancengerechtigkeit berücksichtigen. Da diese Maße zudem auf die Mechanismen von Chancengerechtigkeit eingehen, haben sie eine höhere Relevanz für die Findung geeigneter Politikmaßnahmen.

DIE IGE IN DEUTSCHLAND – EIN VERGLEICH

Das Maß der IGE gibt an, wie das Einkommen des Kindes mit dem Einkommen der Eltern zusammenhängt.² Im einfachsten Fall ist sie das Ergebnis der folgenden Regressionsgleichung:

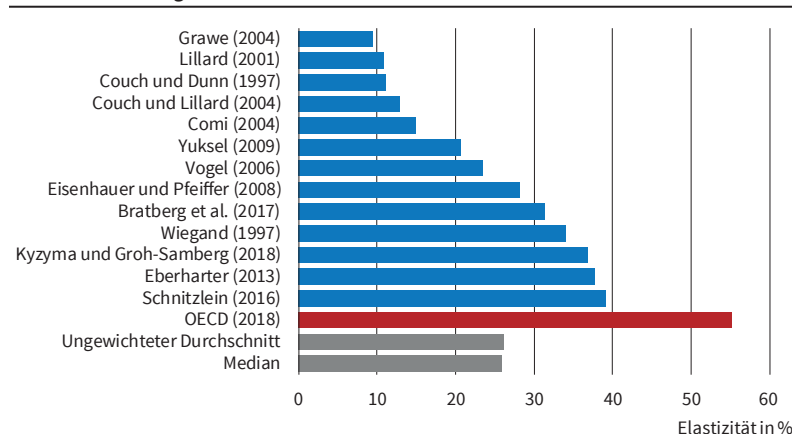
$$\ln(Y_1) = \alpha + \beta * \ln(Y_0) + \epsilon,$$

wobei Y_1 das Lebenseinkommen der Kindsgeneration und Y_0 das Lebenseinkommen der Elterngeneration darstellt. Aufgrund struktureller Unterschiede in der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Männern bezieht sich die Mehrzahl der Studien auf den Zusammenhang zwischen dem Einkommen des Vaters und des Sohnes.³ Die IGE wird nun durch β repräsentiert. Eine IGE von 55,1%, wie von der OECD berechnet, bedeutet demnach, dass eine Verdopplung des Einkommens des Vaters im Schnitt mit einem 55,1% höheren Einkommen auf Seite des Sohnes zusammenhängt. Freilich liefert die OECD nicht den ersten Versuch, die IGE für Deutschland zu quantifizieren. Daher lohnt ein Vergleich der OECD-Ergebnisse mit diesen Studien. Abbildung 1 zeigt eine Übersicht über

² Für eine Übersicht der Literatur zur intergenerationellen Mobilität, vgl. Solon (1999), Björklund und Jäntti (2009), Black und Devereux (2011) sowie für einen internationalen Vergleich Narayan et al. (2018).

³ Ausnahmen für Deutschland finden sich in Eberharter (2013) und Bratberg et al. (2017) (vgl. Tab. 1).

Abb. 1
Schätzer der Intergenerationellen Einkommenselastizität für Deutschland



Anmerkung: Der ungewichtete Durchschnitt und der Medianwert beziehen sich auf alle Studien inklusive OECD (2018).

Quelle: Darstellung der Autoren, basierend auf den angegebenen Studien (vgl. Tab. 1).

© ifo Institut

die IGE-Schätzungen verschiedener wissenschaftlicher Arbeiten für Deutschland. Die Datengrundlage aller dieser Arbeiten bildet das Sozio-oekonomische Panel (GSOEP), so dass die Nutzung alternativer Datenquellen als konfundierender Faktor ausgeschlossen werden kann.⁴

Es wird deutlich, dass alle betrachteten Studien niedrigere Elastizitäten für Deutschland finden. Die Bandbreite der Schätzungen liegt zwischen 9,5 und 39,1%. Somit liegen selbst die pessimistischsten Schätzungen in der bestehenden Literatur über 15 Prozentpunkte unter der OECD-Schätzung.

Die hohe Varianz der IGE-Schätzer und die extreme Schätzung der OECD lassen sich durch mehrere Faktoren erklären. Trotz der formal einfachen Berechnung und der Nutzung vergleichbarer Datengrundlagen haben Wissenschaftler/Innen bei der Berechnung der IGE einen erheblichen Ermessensspielraum. Im Folgenden werden wir auf diese Ermessensspielräume insbesondere im Hinblick auf die Einkommensdefinition sowie die Beschränkung der Grundgesamtheit eingehen und die daraus resultierende Variation der in Abbildung 1 gezeigten Ergebnisse näher erläutern.

METHODISCHE ERWÄGUNGEN

Einkommensdefinition

Bei der Berechnung der permanenten Einkommen bezieht sich die große Mehrheit der von uns betrachteten Studien auf das reale jährliche individuelle Bruttoarbeitseinkommen. Ausnahmen finden sich in Wiegand (1997) sowie Eisenhauer und Pfeiffer (2008), die sich auf monatliche Einkommen beziehen. Eberharter (2013) sowie Bratberg et al. (2017) betrachten das Haushaltseinkommen anstelle der Individualeinkommen. Eberharter (2013) verwendet zudem das Nettoeinkommen (Einkommen nach Steuern und Transfers) anstelle des Bruttoeinkommens (vgl. Tab. 1).

Um die Elastizität zu bestimmen wäre es unabhängig vom gewählten Einkommenskonzept ideal, das Einkommen von Vater und Sohn über deren gesamten Lebenszyklus zu betrachten. Da dies für die meisten Datensätze (noch) nicht möglich ist, bedient man sich verschiedener Methoden, um ein Proxy für das permanente Einkommen zu erstellen.

Würde man lediglich einzelne Einkommensbeobachtungen des Vaters als Proxy für dessen Lebenseinkom-

⁴ Andere Ansätze, die auf retrospektiven Pseudo-Panels basieren und unter anderem von Narayan et al. (2018) für Ländervergleiche genutzt werden, sind von unserer Analyse ausgeschlossen.

Tab. 1
Schätzer der intergenerationalen Einkommenselastizität für Deutschland (GSOEP)

Publikation	Zeitraum	Bezug	Geographie	Sample	Lebenseinkommen	Alter Eltern (Kind)	Kontrollvariablen	Anzahl Eltern (-teile)/Kinder	Elastizität*	SE
Couch und Dunn (1997)	1984–1989	Vater/Sohn	Westdeutschland	Individuen, die sich nicht in Ausbildung oder Rente befinden und bis 1989 eine Ausbildung abgeschlossen haben und die mindestens 160 DM im Jahr verdienen	Durchschnitt der jährlichen Arbeitseinkommen (brutto, real 1984)	18+ (18+)	Durchschnittsalter (und Durchschnittsalter ²) von Sohn und Vater	272 Paare	0,112	0,063
Wiegand (1997) ^b	?	Vater/Sohn	?	?	Vater: Durchschnitt der monatlichen Einkommen über mindestens fünf Jahre, Sohn: Monatseinkommen 1994	– (27–33)	Alter und Alter ² für Sohn und Vater	130 Paare	0,34	?
Lillard (2001)	1984–1998	Vater/Sohn	Deutschland	Erwerbstätige, die sich nicht in Ausbildung oder Rente befinden	Durchschnitt der positiven jährlichen Arbeitseinkommen (brutto, real 1997)	18–60 (18–60)	Anzahl der Jahre, über die der Durchschnitt gebildet wird, Durchschnittsalter (und Durchschnittsalter ²) von Sohn und Vater	1 061 / 802	0,109	0,024
Comi (2004)	1994–1998	Vater/Sohn	Deutschland	Erwerbstätige, die sich nicht in Ausbildung oder Rente befinden, ohne Selbständige	Positives jährliches Arbeitseinkommen (brutto)	35–70 (16–35)	Zusätzlich wird für die Selektion des Sample kontrolliert	N = 1.373	0,15	0,05
Couch und Lillard (2004)	1985–1998	Vater/Sohn	Deutschland	Erwerbstätige, die sich nicht in Ausbildung oder Rente befinden und mindestens 850 Stunden im Jahr arbeiten	Durchschnitt der positiven jährlichen Arbeitseinkommen (brutto, real 1997)	18–60 (18–60)	Anzahl der Jahre, über die der Durchschnitt gebildet wird, Durchschnittsalter (und Durchschnittsalter ²) von Sohn und Vater	657 / 375	0,129	0,072
Grawe (2004)	1984–1998	Vater/Sohn	Westdeutschland	–	Vater: Durchschnitt der positiven Einkommen zwischen 1984 und 1988, Sohn: Durchschnitt der positiven Einkommen zwischen 1995 und 1998	–	Alter von Vätern und Söhnen, Observationsjahr	142 Paare	0,095	0,101
Vogel (2006)	1984–2005	Vater/Sohn	Westdeutschland	Ohne Selbständige	Diskontierte Summe der individuellen jährlichen Arbeitseinkommen + Boni über die gesamte Zeit im Arbeitsmarkt, mindestens fünf Jahre, real (2000)	25–60 (25–60)	–	525 / 421	0,235	0,053
Eisenhauer und Pfeiffer (2008)	1984–2006	Vater/Sohn	Westdeutschland	Erwerbstätige in Vollzeit (mind. 35 Stunden pro Woche), ohne Selbständige und Migranten, nur jeweils der älteste Sohn eines Haushalts	Monatliche Arbeitseinkommen (brutto, real, 2000), für Väter ein gleichender Durchschnitt der Log-Einkommen über fünf Perioden. Beobachtungen für Väter und Söhne werden in allen möglichen Kombinationen verknüpft. Diejenige Beobachtung wird ausgewählt, bei der der Altersunterschied zwischen Vater und Sohn minimiert wird und bei denen der Vater das jüngste Alter hat.	30–50 (30–50)	Alter Sohn, Alter ² Sohn, gleichender Fünfjahresaltersdurchschnitt des Vaters	180 / 180	0,282	0,087

Yuksel (2009)	1984–2004	Vater/Sohn	Westdeutschland	Erwerbstätige Väter (Söhne), die sich nicht in Ausbildung/Rente/ Mutterschutz befinden und in mindestens einem Jahr im Zeitraum 1984–1989 (2000–2004) in Vollzeit beschäftigt sind und positive Einkommen erzielen	Durchschnitt der Residuen einer Regression des Logs der jährlichen Arbeitseinkommen (brutto und real, CPI 2001) auf die Kontrollvariablen (separat für Väter und Söhne)	–	–	Alter und Alter ² für Sohn und Vater, Beobachtungsjahr	647 / 518	0,207	0,072
Eberharter (2013)	1984–2010	Eltern/Kind	Westdeutschland	Elter Haushalte (Haushalte der Kinder) im Zeitraum 1988–1992 (2005–2009), von denen mindestens ein Elternteil im Beobachtungszeitraum erwerbstätig ist und sich nicht in einer Vollzeitausbildung befindet	Gleitende Fünfjahresdurchschnitte der mit der alten OECD äquivalenz-Skala angepassten Haushaltseinkommen (netto, real, CPI 2001). Es werden spezielle Haushaltsgewichte konstruiert, die Verzerrungen durch Attrition ausgleichen sollen.	– (24+)	–	Geschlecht des Kindes, Bildungsjahre des Kindes, durchschnittliche Bildungsjahre des Elternteils (Vater), Anzahl der Kinder im Kindeshaushalt, Berufsstatus des Elternteils (Vater)	347 Paare	0,377	?
Schnitzlein (2016)	1984–2009	Vater/Sohn	Deutschland	Erwerbstätige mit einem Einkommen über 1 200 Euro	Vater: durchschnittliches Arbeitseinkommen (brutto, real 2006) im Zeitraum 1984–1993 über mindestens fünf Jahre, Sohn: durchschnittliches Arbeitseinkommen (brutto, real 2006) im Zeitraum 1997–2011	30–55 (35–42)	–	Alter und Alter ² von Vater und Sohn, Anzahl der Jahre, über die der Durchschnitt gebildet wird.	318 Paare	0,391	0,078
Bratberg et al. (2017)	1984–2012	Eltern/Kind	Deutschland	Eltern (Kinder), die zwischen 1926 und 1956 (1957 und 1976) geboren wurden	Durchschnitt des jährlichen Haushaltseinkommens (brutto, real, CPI 2007) zwischen 1984 und 1986 (2001 und 2012) für Eltern (Kinder)	28–60 (25–55)	–	–	1 128 / 1 128	0,314	0,036
Kyzyma und Groh-Samberg (2018)	1984–2014	Vater/Kind	Deutschland	Erwerbstätige mit einem Einkommen über 1 200 Euro mit Kindern, die zwischen 1968 und 1977 geboren wurden	Vater: durchschnittliches jährliches Arbeitseinkommen (brutto, real 2013) im Fünfjahreszeitraum zwischen 1983 und 1996, wenn Kinder zwischen 15 und 19 Jahre alt sind; mindestens drei Jahre Kind: durchschnittliches jährliches Arbeitseinkommen (brutto, real 2013) im Dreijahreszeitraum, wenn die Kinder 34 bis 36 Jahre alt sind.	15–40 zum Zeitpunkt der Geburt der Kinder (34–36)	–	–	447 Paare	0,368	0,07
OECD (2018)	1984–2013	Vater/Sohn	Deutschland	Erwerbstätige, ohne Selbständige	Durchschnittliches jährliches Einkommen über mindestens acht Jahre	30–55 (30–55)	–	–	?	0,551	?

* Elastizitäten beziehen sich jeweils auf die Hauptschätzung der jeweiligen Studie. Alternative Spezifikationen werden nicht berücksichtigt. * Die Informationen für Wiegand (1997) wurden aus Eisenhauer und Pfeiffer (2002) übernommen und sind daher unvollständig. Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

men nutzen, führte der induzierte Messfehler in der unabhängigen Variable (Y_o) zu einer Unterschätzung der IGE (vgl. Solon 1992; Zimmerman 1992). Aus diesem Grund berechnen die meisten Studien das *Einkommen des Vaters* als einen Durchschnitt über mehrere Jahre und fokussieren sich dabei auf eine spezifische Altersspanne im mittleren Lebensalter. Im Kontext entwickelter Industrienationen mit stark ausgeprägten formellen Arbeitsmärkten ist es ratsam, sich auf die Altersspanne zwischen 30 und 50 zu beschränken, um mögliche Verzerrungen durch Ausbildungsphasen und Renteneintritte zu vermeiden. Neben dem klassischen Messfehler in der unabhängigen Variable ist der Schätzer ebenfalls sensitiv gegenüber dem Alter, in dem das *Einkommen des Kindes* gemessen wird (vgl. Jenkins 1987; Böhlmark und Lindquist 2006; Grawe 2006; Haider und Solon 2006; Nybom und Stuhler 2016). Je höher das Alter des Kindes zum Messzeitpunkt, desto höher ist die berechnete Elastizität aufgrund der systematischen Veränderung der Einkommen über den Lebenszyklus (vgl. Böhlmark und Lindquist 2006; Grawe 2006). Ein Durchschnitt über mehrere Jahre sowie eine bestimmte Altersspanne, über die der Durchschnitt gebildet wird, ist daher auch für das Einkommen des Kindes vorzuziehen. Allerdings können selbst langjährige Durchschnitte die Verzerrung des IGE-Schätzers nur bedingt ausgleichen, wie Analysen von Nybom und Stuhler (2016) zeigen. Erst ab sehr langen Zeiträumen zwischen 20 und 30 Jahren wird der Schätzfehler auf ein akzeptables Maß reduziert (vgl. Mazumder 2005). Solch lange Zeiträume können mit den Längsschnittdaten des GSOEP noch nicht adäquat abgedeckt werden. Auch Berechnungen basierend auf administrativen Daten, wie sie beispielsweise Nybom und Stuhler (2016) für Schweden vorgenommen haben, sind in Deutschland aufgrund der bestehenden Datenschutzbestimmungen nicht möglich.

Während nur wenige Studien ausschließlich mit den Einkommen einzelner Jahre arbeiten (vgl. Comi 2004) und meist sowohl für Vater als auch Sohn Durchschnitte zur Berechnung des permanenten Einkommens verwendet werden, unterscheiden sich die von uns betrachteten Studien stark bezüglich der Altersspanne und der Mindestanzahl an Perioden, über die der Durchschnitt gebildet wird (vgl. Tab. 1). Die OECD nutzt sowohl für das Einkommen der Väter als auch für das der Söhne Durchschnitte über acht Jahre und beschränkt das Alter in beiden Generationen auf 30 bis 55 Jahre. Vor dem Hintergrund der bestehenden Datenlage sowie der soeben diskutierten Erwägungen erscheint uns dieses Vorgehen grundsätzlich adäquat, wenn auch im Vergleich mit den von uns betrachteten Studien relativ restriktiv.

Grundgesamtheit

Neben der verwendeten Berechnungsgrundlage für das permanente Einkommen variiert die IGE stark mit der betrachteten Grundgesamtheit. Während

sich die meisten Studien auf die Gesamtheit aller Erwerbstätigen (Personen mit positivem Arbeits-einkommen) beziehen, schließen andere Studien bestimmte Personengruppen aus. Dazu gehören zum Beispiel Teilzeitbeschäftigte (vgl. Couch und Lillard 2004; Eisenhauer und Pfeiffer 2008; Yuksel 2009) oder Personen unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze (vgl. Couch und Dunn 1997; Schnitzlein 2016; Kyzyma und Groh-Samberg 2018). Oft werden zudem Individuen ausgeschlossen, die sich in Ausbildung oder Rente befinden (vgl. Tab. 1). Grundsätzlich können diese Einschränkungen dazu dienen, Verzerrungen durch temporäre Einkommensveränderungen (z.B. Teilzeit aufgrund der Kindererziehung) zu unterbinden.

Auch an dieser Stelle sind die von der OECD gewählten Einschränkungen relativ restriktiv. So werden sowohl auf Ebene der Väter als auch auf Ebene der Söhne selbstständig tätige Personen nicht berücksichtigt. Diese Einschränkung, die sich sonst nur in Vogel (2006) findet, wird von der OECD nicht explizit gerechtfertigt. Vermutlich bezieht sie sich aber auf die höhere Einkommensvolatilität von Selbständigen, die eine korrekte Messung des permanenten Einkommens erschwert. Im Kontext der Studie greift dieses Argument allerdings nicht, da der Großteil der transitorischen Volatilität bereits über den relativ langen Achtjahresdurchschnitt herausgefiltert wird. In Deutschland besteht die Gruppe der Selbständigen zudem aus zahlreichen Berufsgruppen, deren Einkommensvolatilität sich nicht wesentlich vom Rest der Bevölkerung unterscheidet. Dies gilt beispielsweise für niedergelassene Ärzte und Rechtsanwälte. Werden nun Selbständige in die Berechnung einbezogen, reduziert sich die Elastizität auf 29,3% und wird somit beinahe halbiert (vgl. OECD 2018).

Des Weiteren könnten durch die relativ starke Achtjahresrestriktion Personen mit niedrigerem Durchschnittseinkommen ausgeschlossen werden, da diese mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Episoden der Erwerbslosigkeit erfahren und somit in mehreren Jahren kein Einkommen erzielen. Der daraus resultierende Ausschluss des unteren Einkommenssegments würde zu einer Überschätzung der IGE führen, da die Mobilität im unteren Bereich der Einkommensverteilung überdurchschnittlich hoch ist (vgl. Couch und Lillard 2004; Bratsberg et al. 2007).

Ein weiterer Grund für die Variation der IGE-Schätzungen im deutschen Kontext ist die zeitliche und geographische Abdeckung der verschiedenen Studien. So beschränkt sich die Mehrheit der anderen Studien bei der Analyse auf Westdeutschland oder bezieht sich auf den Zeitraum nach 1989/1990, um die durch die Wiedervereinigung zweier strukturell grundsätzlich verschiedener Volkswirtschaften entstandenen Sondereffekte auszuschließen. Zu diesen Sondereffekten gehört zum Beispiel auch die Migration von vorwiegend jungen Menschen aus Ostdeutschland in der Nachwendezeit (vgl. Vogel 2006).

Verlässlichkeit und Anwendungsgrenzen

Unsere obigen Ausführungen zeigen, wie schwierig es ist, auf Basis der in Deutschland zur Verfügung stehenden Daten ein verlässliches Bild der intergenerationellen Einkommensmobilität zu zeichnen – von länderübergreifenden Vergleichen ganz zu Schweigen. Neben den oben erwähnten methodischen Erwägungen erscheint es uns darüber hinaus sinnvoll, auf einige von der OECD unerwähnte Anwendungsgrenzen der IGE-Statistik einzugehen und mögliche Alternativen aufzuzeigen.

1. Die intergenerationelle Einkommenselastizität ist ein relatives Mobilitätsmaß, das nicht nur den Zusammenhang zwischen Eltern- und Kindeseinkommen abbildet, sondern auch von der Varianz der marginalen Verteilungen beeinflusst wird. Eine höhere Varianz in der Einkommensverteilung der Söhne führt mechanisch zu einer höheren Einkommenselastizität, während eine geringere Varianz in der Einkommensverteilung der Väter zu einer geringeren Einkommenselastizität führt (vgl. Black und Devereux 2011). Somit vermischt das IGE-Maß generell die Entwicklung der Streuung der Einkommen mit der generationenübergreifenden Mobilität. Dies könnte vor allem im deutschen Kontext relevant sein, da die Varianz der Einkommen in der Generation der Väter durch das Einkommensgefälle zwischen Ost und West nach der Wiedervereinigung besonders hoch ist. Auch dies würde die IGE nach oben verzerren. Dabei gibt es Mobilitätsmaße, die die Streuung der Einkommen in den Generationen herausfiltern. Beispielhaft ist hier die lineare (Pearson-)Korrelation zu nennen. Auch andere Maße, wie die (Spearman-)Rangkorrelation oder intergenerationelle Übergangsmatrizen fehlen im OECD-Bericht, obwohl diese den Vorteil haben, deutlich robuster gegenüber

den angesprochenen Messproblemen zu sein (vgl. Nybom und Stuhler 2016).

2. Selbst wenn die restriktiven Einschränkungen der OECD-Studie in Bezug auf die Messung permanenter Einkommen und die betrachtete Grundgesamtheit dazu führen, Verzerrungen in den Punktschätzern zu vermeiden, reduziert sich in nächster Konsequenz die Anzahl der verwendeten Vater/Sohn-Paare. Dies kann die Varianz des IGE-Parameters erhöhen und somit die Verlässlichkeit der Schätzung reduzieren. Leider finden sich in der OECD-Studie keine Informationen bezüglich der Anzahl der verwendeten Vater/Sohn Paare, der Standardfehler oder Konfidenzintervalle. Somit ist eine Bewertung der Verlässlichkeit der Ergebnisse schwer möglich. Insbesondere vor dem Hintergrund der politisch brisanten Ergebnisse für Deutschland wäre eine Angabe dieser statistischen Größen daher wünschenswert gewesen.

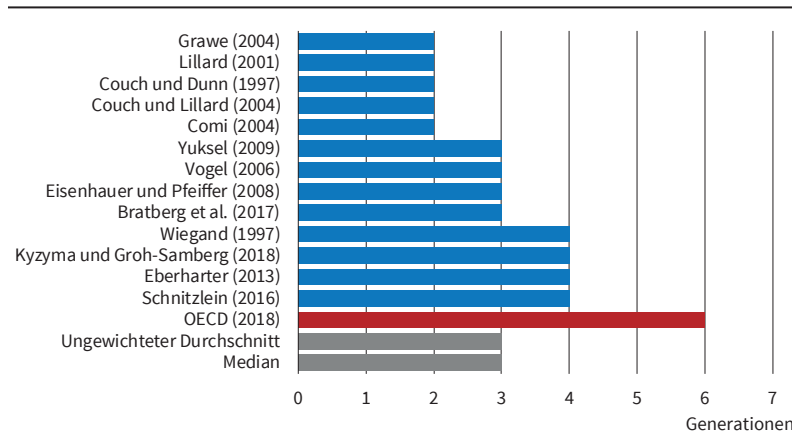
Die Generationenstatistik

Freilich übersetzen sich die oben diskutierten Probleme in die Generationenstatistik, die von der OECD prominent in der Zusammenfassung des Berichts und in den sozialen Medien verbreitet wurde. Diese verwendet die berechnete Einkommenselastizität, um aufzuzeigen, wie lange es dauert, bis die Nachkommen einer Person aus dem untersten Einkommensdezil durch Regression zum Mittelwert (vgl. Zimmerman 1992; Bowles und Gintis 2002) das mittlere Einkommen erreichen. In Deutschland würde dies auf Basis der vorgelegten IGE-Berechnungen etwa sechs Generationen dauern. Wir sprechen also über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren. Legt man allerdings der Berechnung der Generationenstatistik die IGE-Messungen der anderen betrachteten Studien zugrunde, dauert es lediglich zwischen zwei und vier

Generationen, bis ausgehend von einem geringen Einkommen das Durchschnittseinkommen erreicht würde (vgl. Abb. 2).

Ein grundsätzlicher Einwand (neben der fraglichen Größenordnung) gegen die von der OECD präsentierte Generationenstatistik ist, dass die IGE nur ein Maß der Korrelation zwischen den Einkommen der Generationen ist und kein kausaler Parameter. So würde sich eine hypothetische exogene Einkommenserhöhung für die Väter im unteren Einkommensbereich nicht unbedingt auf die Einkommen der Kinder übertragen. Die Berechnung

Abb. 2
Schätzer der Generationenstatistik für Deutschland



Anmerkung: Die Generationenstatistik basiert auf der Annahme einer über die Einkommensverteilung konstanten Elastizität und gibt an, wie viele Generationen (aufgerundet) es dauert, bis die Nachkommen einer Person aus dem untersten Einkommensdezil durch Regression zum Mittelwert ein durchschnittliches Einkommen ($\Delta < 5\%$) erreichen. Der ungewichtete Durchschnitt und der Medianwert beziehen sich auf alle Studien inklusive OECD (2018).

Quelle: Berechnungen der Autoren, basierend auf den Elastizitäten in Abbildung 1. © ifo Institut

der Generationenstatistik erfordert jedoch einen solchen kausalen Zusammenhang. Diesen zu schätzen, ist schwer bis unmöglich (Kinder müssten randomisiert auf Eltern verteilt werden, vgl. Björklund 2014).

Darüber hinaus (bzw. selbst wenn die IGE ein kausaler Parameter wäre) ist die Generationenstatistik zwar illustrativ, aber aufgrund der dabei getroffenen Annahmen insgesamt dennoch unpassend, um intergenerationelle Mobilität adäquat zu beschreiben:

1. Zunächst vermischt die Statistik die Einkommensmobilität (IGE) mit der relativen Differenz zwischen den Einkommen im untersten Dezil und dem durchschnittlichen Einkommen in der betrachteten Gesellschaft. Ist dieser Abstand hinreichend groß, kann es trotz einer möglicherweise geringen intergenerationellen Persistenz der Einkommen mehrere Generationen dauern, bis die Nachfahren niedriger Einkommensbezieher zum Durchschnitt konvergieren.
2. Auch die Annahme eines über Generationen hinweg konstanten Abstandes zwischen den Einkommen am untersten Dezil und dem Durchschnittseinkommen ist vor Hintergrund der Ungleichheitsentwicklung in den jüngeren Dekaden nicht zu halten.
3. Selbiges gilt für die Annahme einer konstanten Einkommenselastizität über den gesamten Verlauf der Einkommensverteilung. Wie bereits oben angesprochen, ist die Persistenz der Einkommen am unteren Einkommensende unterdurchschnittlich. Durch diese nicht-lineare Veränderung der IGE über die Einkommensverteilung müsste sich auch von Generation zu Generation die »Geschwindigkeit« ändern, mit derer sich die Nachkommen dem Mittelwert der Einkommensverteilung annähern (vgl. Bratsberg et al. 2007; Schnitzlein 2016).

ALTERNATIVE METHODISCHE ANSÄTZE

Ungeachtet der methodischen Kritik an den Berechnungen der OECD stellt sich insgesamt die Frage, welche politischen Schlussfolgerungen aus Maßen wie der IGE und der Generationenstatistik gezogen werden können.

Bei der IGE handelt es sich um einen rein korrelativen Zusammenhang, der nichts über die Hintergründe oder die zugrunde liegenden Mechanismen einer hohen oder niedrigen Einkommenspersistenz aussagt. So kann eine niedrige Einkommensmobilität unter anderem durch die genetische Vererbung von Merkmalen oder durch im Rahmen der Sozialisation erlernte Unterschiede in den Fähigkeiten begründet sein. Je nach Sachlage würden sich die daraus entstehenden Schlussfolgerungen im Hinblick auf angemessene Politikmaßnahmen radikal voneinander unterscheiden. Daher ist die IGE selbst bei einer korrekten und konsistenten Berechnung bei der Suche nach geeigneten Politikmaßnahmen zur Herstellung von

Chancengerechtigkeit wenig hilfreich. Leider gibt es im hier diskutierten OECD-Bericht nur wenige Ansätze, die Wirkungsmechanismen hinter der berechneten Elastizität zu durchdringen. Zwar führt die OECD eine Dekompositionsanalyse der IGE für einige Länder durch, Deutschland wird in diese Analyse jedoch nicht einbezogen.⁵

Inzwischen gibt es in der Literatur zahlreiche Ansätze, die Wirkungsmechanismen hinter der intergenerationellen Einkommenselastizität zu untersuchen. Einige sollen im Folgenden kurz genannt werden.⁶ Beispielsweise untersuchen sogenannte Geschwisterstudien, welcher Anteil der beobachteten Einkommenspersistenz vom Einkommen des Vaters bestimmt und welcher Anteil dieser Korrelation durch andere Faktoren, wie z.B. genetisch vererbte Fähigkeiten und gemeinsam erlebte Kindheitserfahrungen, beeinflusst wird (vgl. Björklund et al. 2002; Björklund et al. 2005; Schnitzlein 2014).

In der Literatur zur intergenerationellen Einkommensmobilität wird Chancengerechtigkeit auf eine Dimension der individuell nicht zu beeinflussenden Umweltfaktoren, nämlich das Einkommen des Vaters, reduziert. Darüber hinaus spielen allerdings viele weitere Faktoren, die sich dem Einfluss der Individuen entziehen, bei der Bestimmung individueller Lebenschancen eine Rolle. Prominente Beispiele wären hier das Geschlecht, der soziale Status/Bildungshintergrund der Eltern oder der Geburtsort.

Ein Ansatz, der über das Einkommen als ein Proxy für den sozialen Status hinausgeht, findet sich in Vosters (2018). Die Autorin nutzt neben dem Einkommen der Väter zudem deren Bildung und Berufsstand, um den sozialen Status der Familie umfassender zu modellieren und auf dessen Grundlage die IGE zu schätzen (vgl. Vosters 2018). Ein ähnliches Vorgehen findet sich in einer Studie von Kim et al. (2018), in der die Autoren verschiedene Spezifikationen zur Modellierung des langfristigen Einkommens testen. Es stellt sich heraus, dass eine multidimensionale Modellierung basierend auf Einkommen, Berufsstand, Bildung und demographischen Variablen das langfristige Einkommen besser abbildet als einzelne Einkommensbeobachtungen.

Eine weitere Vorgehensweise, um die Multidimensionalität von Chancengerechtigkeit darzustellen, basiert auf den Arbeiten von Roemer (1993; 1998). In dieser Literatur wird Ungleichheit, zum Beispiel in den Einkommen, anhand von normativen Prinzipien in ethisch gerechtfertigte und ungerechtfertigte Ungleichheit aufgeteilt.⁷ Arbeiten, die dieses theoretische Konzept für Deutschland und andere Länder bereits empirisch angewandt haben, stellen fest, dass sich Deutschland bei der Chancengerechtigkeit im

⁵ Im Rahmen einer Dekompositionsanalyse wird berechnet, welcher Anteil der Einkommenspersistenz von anderen generationenübergreifenden Korrelationen abhängt (vgl. Bowles und Gintis 2002).

⁶ Für einen detaillierten Überblick über diese Ansätze, vgl. Black und Devereux (2011).

⁷ Für einen Literaturüberblick, siehe Roemer und Trannoy (2015).

europäischen Mittelfeld bewegt (vgl. Hufe und Peichl 2018). Außerdem zeigen diese Studien, dass Erfolgchancen in Deutschland vor allem durch den Bildungs- und Berufshintergrund der Väter, den Migrationshintergrund sowie das Geschlecht bestimmt werden (vgl. Brunori et al. 2018; Niehues und Peichl 2014).⁸

Es bleibt zwar anzumerken, dass es sich bei den genannten Alternativansätzen vorrangig ebenfalls um korrelative Betrachtungen handelt. Allerdings gehen diese deutlich stärker auf die Hintergründe der intergenerationellen Mobilität ein und erlauben so stärkere Rückschlüsse auf geeignete Politikmaßnahmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im dem vorliegenden Artikel haben wir gezeigt, dass die alarmierenden Ergebnisse der OECD (2018) vor dem Hintergrund der methodischen Sensitivität der verwendeten Schätzmethode mit Vorsicht zu genießen sind. Zwar erfordert die Schätzung intergenerationaler Mobilitätsmaße immer bestimmte methodische Entscheidungen, die sich einer klaren Richtlinie entziehen. Die Vorgehensweise der OECD sorgt allerdings für einen Ausreißer nach oben, der deutlich von den anderen Schätzern in der Literatur abweicht.

Uns ist bewusst, dass ein solch umfassender Report, der es schafft, verschiedene Aspekte der sozialen Mobilität für eine Vielzahl von Ländern vergleichend zu analysieren, bestimmte Einschränkungen erfordert. Der von uns dargelegte Transparenzanspruch mag daher in mancherlei Hinsicht zu hoch sein.

Auch möchten wir nicht den Eindruck erwecken, dass die weitverbreitete Sorge um die ungleiche Verteilung der Einkommen unbegründet ist. Selbst die niedrigeren Werte der von uns betrachteten Alternativstudien legen einen starken Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status des Elternhauses und den Erfolgchancen der Kinder nahe. Somit bleibt die Suche nach geeigneten Politikmaßnahmen zur Herstellung einer chancengerechten Gesellschaft weiterhin ein hochrelevantes Feld, dessen Bearbeitung herausragende Anstrengungen aus Wissenschaft und Politik benötigt und verdient.

⁸ Die bestimmenden Faktoren sind jedoch nicht hierauf begrenzt. So zeigen Hufe et al. (2017) für die USA sowie für das Vereinigte Königreich, dass sich das Ausmaß der gemessenen Chancengerechtigkeit durch Einbeziehung »weicher Faktoren« wie beispielsweise verschiedener Erziehungsstile signifikant nach oben korrigieren lässt.

LITERATUR

- Alesina, A. und P. Giuliano (2011), »Preferences for Redistribution«, in: J. Benhabib, A. Bisin und M. O. Jackson (Hrsg.), *Handbook of Social Economics*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 93–131.
- Alesina, A., St. Stantcheva und E. Teso (2018), »Intergenerational Mobility and Preferences for Redistribution«, *American Economic Review* 108(2), 521–554.
- Björklund, A. (2014), »Intergenerational mobility, intergenerational effects, the role of family background, and equality of opportunity: a comparison of four approaches«, mimeo, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Björklund, A., T. Eriksson, M. Jäntti, O. Raaum und E. Österbacka (2002), »Brother Correlations in Earnings in Denmark, Finland, Norway and Sweden Compared to the United States«, *Journal of Population Economics* 15(4), 757–772.
- Björklund, A. und M. Jäntti (2009), »Intergenerational Income Mobility and the Role of Family Background«, in: W. Salverda, B. Nolan und T. M. Smeeding (Hrsg.), *Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, 491–521.
- Björklund, A., M. Jäntti und G. Solon (2005), »Influences of Nature and Nurture on Earnings Variation«, in: S. Bowles, H. Gintis und M. Osborne Groves (Hrsg.), *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*, Princeton University Press, New Jersey, 145–164.
- Black, S. E. und P. J. Devereux (2011), »Recent Developments in Intergenerational Mobility«, in: D. Card und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, 4B, Elsevier, Amsterdam, 1487–1541.
- Böhlmark, A. und M. J. Lindquist (2006), »Life-Cycle Variations in the Association Between Current und Lifetime Income: Replication und Extension for Sweden«, *Journal of Labor Economics* 24(4), 879–896.
- Bowles, S. und H. Gintis (2002), »The Inheritance of Inequality«, *Journal of Economic Perspectives* 16(3), 3–30.
- Bratberg, E., J. Davis, B. Mazumder, M. Nybom, D. D. Schnitzlein und K. Vaage (2017), »A Comparison of Intergenerational Mobility Curves in Germany, Norway, Sweden, und the US«, *Scandinavian Journal of Economics* 119(1), 72–101.
- Bratsberg, B., K. Røed, O. Raaum, R. Naylor, M. Jäntti, T. Eriksson und E. Österbacka (2007), »Nonlinearities in Intergenerational Earnings Mobility: Consequences for Cross-Country Comparisons«, *Economic Journal* 117(519), 72–92.
- Brunori, P., P. Hufe und D. G. Mahler (2018), »The Roots of Inequality: Estimating Inequality of Opportunity from Regression Trees«, World Bank Policy Research Working Paper No. 8349.
- Comi, S. (2004), »Intergenerational Mobility in Europe: Evidence from ECHP«, Centre for Household, Income, Labour, Demographic Economics Working Paper 18/2004.
- Couch, K. A. und Th. A. Dunn (1997), »Intergenerational Correlations in Labor Market Status: A Comparison of the United States und Germany«, *Journal of Human Resources* 32(1), 210–232.
- Couch, K. A. und D. R. Lillard (2004), »Nonlinear Patterns of Intergenerational Mobility in Germany und the United States«, in: M. Corak (Hrsg.), *Generational Income Mobility in North America und Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 190–206.
- Eberharter, V. V. (2013), »The Intergenerational Dynamics of Social Inequality—Empirical Evidence from Europe und the United States«, SOEPpaper No. 588.
- Eisenhauer, Ph. und F. Pfeiffer (2008), »Assessing Intergenerational Earnings Persistence Among German Workers«, *Journal of Labour Market Research* 2–3, 119–137.
- Fong, Chr. (2001), »Social Preferences, Self-Interest, und the Demand for Redistribution«, *Journal of Public Economics* 82(2), 225–246.
- Grawe, N. D. (2006), »Lifecycle Bias in Estimates of Intergenerational Earnings Persistence«, *Labour Economics* 13(5), 551–570.
- Haider, St. und G. Solon (2006), »Life-Cycle Variation in the Association Between Current und Lifetime Earnings«, *American Economic Review* 96(4), 1308–1320.
- Hufe, P., R. Kanbur und A. Peichl (2018), »Measuring Unfair Inequality: Reconciling Equality of Opportunity und Freedom from Poverty«, CESifo Working Paper No. 7119.
- Hufe, P. und A. Peichl (2018), »Inequality und Unfairness in Europe«, *CESifo Forum* 19(2), 26–34.
- Hufe, P., A. Peichl, J. Roemer und M. Ungerer (2017), »Inequality of Income Acquisition: The Role of Childhood Circumstances«, *Social Choice und Welfare* 49(3), 499–544.

- Jenkins, St. (1987), »Snapshots Versus Movies: »Lifecycle Biases« and the Estimation of Intergenerational Earnings Inheritance«, *European Economic Review* 31(5), 1149–1158.
- Kyzyma, I. und O. Groh-Samberg (2018), »Intergenerational Economic Mobility in Germany: Levels und Trends«, mimeo.
- Mazumder, B. (2005), »Fortunate Sons: New Estimates of Intergenerational Mobility in the United States Using Social Security Earnings Data«, *Review of Economics and Statistics* 87(2), 235–255.
- Narayan, A., R. Van der Weide, A. Cojocaru, Chr. Lakner, S. Redaelli, D. G. Mahler, R. Gupta N. Ramasubbaiah und St. Thewissen (2018), *Fair Progress?: Economic Mobility Across Generations Around the World*, The World Bank, Washington D.C.
- Niehues, J. und A. Peichl (2014), »Upper Bounds of Inequality of Opportunity: Theory und Evidence for Germany und the US«, *Social Choice und Welfare* 43(1), 73–99.
- Nybohm, M. und J. Stuhler (2016), »Heterogeneous Income Profiles und Lifecycle Bias in Intergenerational Mobility Estimation«, *Journal of Human Resources* 51(1), 239–268.
- OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris.
- Roemer, J. E. (1993), »A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner«, *Philosophy & Public Affairs* 22(2), 146–66.
- Roemer, J. E. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.
- Roemer, J. E. und A. Trannoy (2015), »Equality of Opportunity«, in: A. B. Atkinson und F. Bourguignon (Hrsg.), *Handbook of Income Distribution*, Vol. 2, Elsevier, Amsterdam, :217–300.
- Schnitzlein, D. D. (2014), »How Important Is the Family? Evidence from Sibling Correlations in Permanent Earnings in the USA, Germany, und Denmark«, *Journal of Population Economics* 27(1), 69–89.
- Schnitzlein, D. D. (2016), »A New Look at Intergenerational Mobility in Germany Compared to the US«, *Review of Income and Wealth* 62(4), 650–667.
- Solon, G. (1992), »Intergenerational Income Mobility in the United States«, *American Economic Review* 82(3), 393–408.
- Solon, G. (1999), »Intergenerational Mobility in the Labor Market«, in: O. C. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Elsevier, Amsterdam, 1761–1800.
- Stockhausen, M. (2018), »Ist der Traum vom sozialen Aufstieg in Deutschland ausgeträumt?«, *IW-Kurzbericht* Nr. 53, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Vogel, Th. (2006), »Reassessing Intergenerational Mobility in Germany und the United States: The Impact of Differences in Lifecycle Earnings Patterns«, SFB 649 Discussion Paper No. 2006-55.
- Vosters, K. (2018), »Is the Simple Law of Mobility Really a Law? Testing Clark's Hypothesis«, *Economic Journal* 128(112), 404–421.
- Wiegand, J. (1997), *Four Essays on Applied Welfare Measurement and Income Distribution Dynamics in Germany 1985–1995*, PhD Dissertation, University College London, London.
- Yuksel, M. (2009), »Intergenerational Mobility of Immigrants in Germany: Moving with Natives or Stuck in Their Neighborhoods?«, IZA Discussion Paper No. 4677.
- Zimmerman, D. J. (1992), »Regression Toward Mediocrity in Economic Status«, *American Economic Review* 82(3), 409–429.

Klaus Wohlrabe

Einige Anmerkungen zum FAZ-Ökonomenranking 2018

Am 1. September 2018 veröffentlichte die Frankfurter Allgemeine Zeitung ihr neues Ökonomenranking. Der vorliegende Artikel macht einige Anmerkungen zur Methodik und Interpretation. Zudem werden kritische Punkte diskutiert. Abschließend wird ein Vergleich zum Ökonomenranking der RePEc-Website gezogen.

Forschungsevaluationen als Bestandteil der wissenschaftlichen Praxis haben in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Sie sind zu einem wichtigen Instrument in der akademischen Selbstverwaltung geworden, indem sie bei Berufungen, Verteilung von Forschungsgeldern und in der öffentlichen Wahrnehmung relevant sein können. Eine Form der Forschungsevaluation sind Rankings, in denen Wissenschaftler und/oder Fakultäten/Institute gemäß vorgegebener Kriterien gerankt werden. Rankings sind inzwischen ein fester Bestandteil der wissenschaftlichen Literatur (vgl. u.a. Graber et al. 2008; Schulze et al. 2008, Fitzenberger und Schulze 2014), obwohl es auch Kritiker dieser Praxis gibt (Oswald 2007; Frey und Rost 2010). In Deutschland finden Rankings, vor allem seit der Veröffentlichung des ersten *Handelsblatt*-Rankings 2007, immer größere Beachtung (vgl. Hofmeister und Ursprung 2008).

Am 1. September 2018 veröffentlichte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ihr neues Ökonomenranking. Dies war bereits die sechste Auflage nach der Erstveröffentlichung 2013. Nach einer grundlegenden Änderung der Methodik im Jahr 2014 blieb diese seitdem weitestgehend konstant. Dieser Artikel reflektiert die aktuelle Ausgabe des Rankings. Er gibt einen Überblick über die Methodik, die Ergebnisse und deren Sensitivität, übt Kritik und vergleicht die Ergebnisse mit den Rankings von RePEc. Die Ausführungen knüpfen an ähnliche frühere Artikel zum FAZ-Ökonomenranking an (vgl. Wohlrabe 2014; 2015; Butz und Wohlrabe 2016a; 2016b).

Deutschlands einflussreichster Ökonom ist Ernst Fehr von der Universität Zürich, gefolgt von den Präsidenten des ifo Instituts und des DIW.¹ Auch der Präsident des RWI ist unter den Top 10. Insgesamt befinden sich drei Wissenschaftler aus dem ifo Institut unter den

Top 10. Kein/e andere/s Institut/Fakultät kann mehrere Mitarbeiter in den Top 10 vorweisen.

METHODIK

Die Idee des FAZ- Ökonomenrankings beruht auf der Aggregation drei verschiedener Rankings, die die Leistungen auf unterschiedlichen Gebieten messen sollen: Forschung, Medienpräsenz und Politikberatung. Im Bereich Forschung wurden die Zitierungen aus den Jahren 2014 bis 2018 mit Datenstand August 2018 erfasst. Dabei spielte es keine Rolle, in welchem Jahr der Artikel veröffentlicht wurde. Die Zitierungen wurden auf Basis der Forschungsdatenbank Scopus von Elsevier ermittelt. Da nur die letzten fünf Jahre berücksichtigt wurden, liegt der Schwerpunkt auf dem aktuellen Einfluss. Die Lebensleistung, d.h. auch Zitierungen vor dieser Periode, eines Wissenschaftlers wird damit nicht abgebildet. Das zweite Kriterium befasst sich mit der Medienpräsenz der Wissenschaftler. Das Schweizer Institut Media Tenor International hat für den Zeitraum August 2017 bis Juli 2018 alle Nennungen von Ökonomen in überregionalen deutschen Zeitungen, Fernsehsendungen und Rundfunknachrichten gezählt.² Für die Messung der Politikberatung wurden Bundestagsabgeordnete sowie hohe Ministerialbeamte auf Bundes- und Landesebene befragt. Diese sollten angeben, welchen Rat von welchen Ökonomen sie am meisten schätzen, wobei sie insgesamt bis zu fünf Personen nennen konnten. Insgesamt zählte die Umfrage 62 Teilnehmer.

Um in dem aggregierten Ranking gelistet zu werden, musste ein Ökonom zwei Bedingungen erfüllen: 1. mindestens fünf Medienzitate oder fünf Rangpunkte in der Politikumfrage erzielen und 2. mindestens fünf Zitate in Fachzeitschriften aus der Datenbank Scopus aufweisen. Die Ökonomen wurden in jeder Kategorie

¹ Das vollständige Ranking findet sich unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/f-a-z-oekonomenranking-2018-die-tabellen-15761727.html>.

² Bei der Zählung der Zitate muss der Name in Verbindung mit einer längeren Erklärung stehen. Das heißt, das Zitat muss auf rund fünf Zeilen ausgeführt sein.

gerankt. Der jeweils Erstplatzierte erhielt 250 Punkte, alle anderen bekamen gemäß ihrer Leistung proportional ihre Punkte. Da dem Forschungsaspekt eine größere Bedeutung beigemessen wird, erhält der Erste 500 Punkte. Das Gesamtranking ergab sich aus der Summe der Punkte der Einzelrankings. Das maximal erzielbare Ergebnis waren somit 1 000 Punkte.

KRITIK

Die Kritik am FAZ-Ökonomenranking bezieht sich zunächst auf alle drei Einzelrankings. Der Hauptkritikpunkt betrifft jedoch die Aggregation zu dem Gesamtranking. Mit Blick auf das Forschungsranking kann eingewendet werden, dass nur die Zitierungen der letzten fünf Jahre berücksichtigt werden. Dadurch wird zwar der ausdrücklichen Intention der FAZ Rechnung getragen, den aktuellen Einfluss der Ökonomen darzulegen. Dadurch werden aber vor allem ältere Forscher benachteiligt, die schon vor diesem Zeitfenster viele Zitierungen auf sich vereinigt haben. Dies führte eventuell dazu, dass der Einfluss, der sich heute in der Politik und in den Medien darstellt, erst aufgebaut werden konnte. Auch werden Buchveröffentlichungen in der Datenbank Scopus nur unvollständig berücksichtigt und Selbstzitierungen nicht von der Gesamtzahl abgezogen. Nach Einschätzung des Autors hätte jedoch beides wahrscheinlich keinen großen Einfluss auf das Forschungsranking.

Mit Blick auf das Politikranking ist vor allem die geringe Beteiligung zu kritisieren. Nur 62 Politiker und Beamte nahmen an der Umfrage teil. Insgesamt ist die Beteiligung über die Jahre hinweg rückläufig. Im Jahr 2013 waren es noch 321 Personen. Es ist fraglich, ob das Politikranking bei einer solch niedrigen Beteiligung noch als repräsentativ angesehen werden kann.

Bezüglich des Medienrankings könnte das Medienset³ größer sein. Die Auswahl wird jedoch durch praktische Belange (Aufwand und Kosten) begrenzt und unterliegt einer nicht zu verhindernden Subjektivität. Es kann kein objektives Medienset gebildet werden, das für die Anzahl der Zitate herangezogen werden könnte.

Die Auszählung von Medien- und Politikzitationen kann auch die Anreizwirkung bei den Ökonomen beeinflussen, indem hier die entsprechenden Schwerpunkte gesetzt werden. So ist es denkbar, dass mancher Forscher sehr schnell die Presse informiert, wenn ein neues Forschungspapier vorliegt. Da dieses jedoch meist noch nicht den Review-Prozess von Fachzeitschriften durchlaufen hat, ist eine Qualitätsprüfung noch nicht erfolgt. Dasselbe gilt für die Politik, die zu oft wie die Presse nach »Sound Bytes« drängt. Als Folge davon könnte die Forschung und deren Betrachtung durch das Publikum und Geldgeber verzerrt werden.

³ Es wurden überregionale Zeitschriften und Zeitungen, einige Fernsehsendungen und die 7:00 Uhr Nachrichten des Deutschlandfunks berücksichtigt.

Die Hauptkritik am FAZ-Ranking bezieht sich aber auf die Aggregation zum Gesamtranking. Die Bedingung, dass ein Ökonom mindestens fünf Punkte im Medien- oder Politikranking erhalten muss, um im Gesamtranking berücksichtigt zu werden, ist problematisch. Wenn Forscher aus dem Forschungsranking ausgeschlossen werden, führt dies zu einer Verzerrung des Forschungsrankings und damit auch zu einer Verzerrung des Gesamtrankings. Insgesamt ist der Schwellenwert von fünf ad hoc gewählt. Per se führt eine Verwendung von Schwellenwerten automatisch zu einem Ausschluss bestimmter Wissenschaftler. Butz und Wohlrabe (2016a) zeigen, dass das Ranking durchaus sensitiv ist mit Blick auf die Wahl der entsprechenden Schwellenwerte. Es ist davon auszugehen, dass dies auch für das aktuelle Ranking gilt.

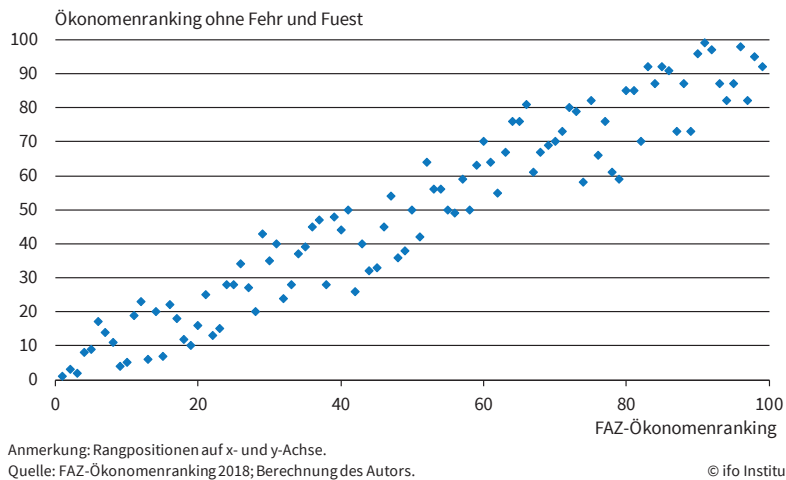
SENSITIVITÄT DES RANKINGS

Die erstplatzierten Forscher haben in den jeweiligen Teilrankings einen sehr großen Punkteabstand zum Zweitplatzierten.⁴ Auf Ernst Fehr mit 500 Forschungspunkten folgt mit deutlichem Abstand Bruno Frey mit 177. Dies ergibt sich aus der Methodik, die Punkte proportional zum darunter liegenden Ranking zu vergeben. In diesem hat Ernst Fehr fast dreimal so viele Zitate als Bruno Frey. Ähnliches gilt für das Medien- und Politikranking. In beiden liegt Clemens Fuest an erster Stelle. Der relative Abstand ist nicht ganz so groß wie beim Forschungsranking, aber immer noch beachtenswert. Im Medienranking liegt Clemens Fuest 88 Punkte vor dem Zweitplatzierten (Marcel Fratzscher) und 52 Punkte im Politikranking. Obwohl die Methodik der Punktevergabe nachvollziehbar ist – Leistung wird belohnt –, stellt sich insbesondere im Forschungsranking die Frage, ob eine solche Dominanz nicht das Ranking verzerrt. Dies kann daher rühren, dass der relative Abstand gemessen in Punkten zwischen zwei Forschern in den nachfolgenden Positionen deutlich kleiner ist.

Um dies zu testen, wird das Ranking neu berechnet, jedoch ohne die jeweiligen Spitzenreiter Fehr und Fuest. In Abbildung 1 sind die entsprechenden Rangpositionen dargestellt. Für den Vergleich sind die Rangpositionen im Originalranking um zwei Positionen besser, d.h., Marcel Fratzscher ist virtuell auf dem ersten Platz. Die Abbildung zeigt, dass es zwar Veränderungen in den Rangpositionen gibt, diese jedoch eher moderat ausfallen. Die Rangkorrelation nach Spearman beträgt 0,96, d.h., die generelle Interpretation des Rankings bleibt bestehen. Die Rangposition von Marcel Fratzscher würde unverändert bleiben. Die größte Verbesserung sind 20 Rangplätze (Dominik Enste) und der maximale Verlust sind 15 Rangpositionen (Ute Klammer). Peter Bofinger würde elf Plätze

⁴ Die folgenden Analysen beziehen sich ausschließlich auf das Top-101-Gesamtranking, das auf der FAZ-Website verfügbar ist, vgl. Fußnote 1.

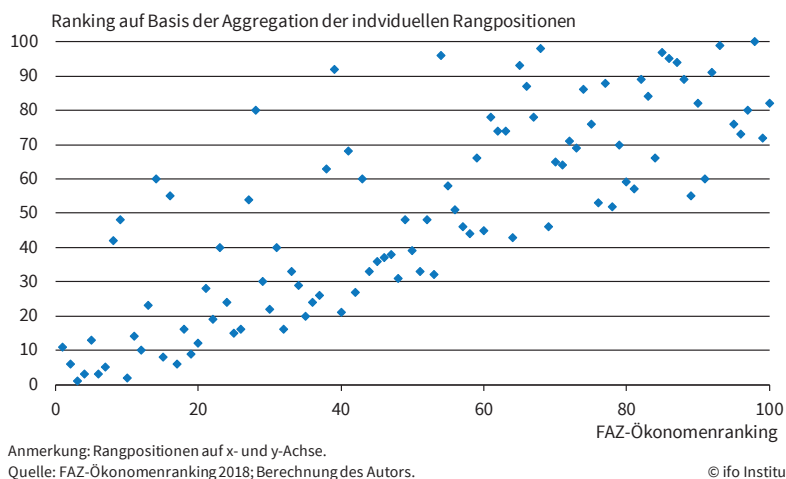
Abb. 1
Vergleich der Rangpositionen



verlieren und würde nicht mehr in den Top 10 vertreten sein. Nahezu alle Ökonomen aus den ursprünglichen Top 10 würden Rangpositionen verlieren.

Im Folgenden soll illustriert werden, welche wichtige Rolle die Methodik der Aggregation der Einzelrankings in der Bewertung von Ökonomen spielen kann. Alternativ zu dem Ansatz der FAZ ist auch vorstellbar, dass ein Durchschnittsrang über die Rangpositionen der Einzelrankings gebildet wird, wobei der Rang im Forschungsranking doppelt zählt. Der gravierende Nachteil dieser Aggregationsmethode ist, dass die relativen Abstände zwischen den Forschern nivelliert werden, d.h. Leistung nicht im vollen Umfang belohnt wird. In Abbildung 2 ist der Vergleich dargestellt. Es zeigt sich eine deutliche Dispersion (Rangkorrelation: 0,81) zwischen den beiden Ansätzen. Neue Nummer 1 wäre Marcel Fratzscher, während Ernst Fehr auf Platz 11 fallen würde. Clemens Fuest würde vier Rangplätze verlieren. Der größte Gewinner wäre Jutta Allmendinger, die sich um 34 Positionen verbessern würde. Den größten Verlust müsste Holger Schmieding

Abb. 2
Vergleich der Rangpositionen bei unterschiedlichen Aggregationsmethoden



verkräften, der 53 Rangpositionen schlechter gelistet wäre.

EIN VERGLEICH MIT REPEC

Das RePEc-Netzwerk (*Research Papers in Economics*, www.repec.org) ist ein bibliographischer Service für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung sowie damit verwandten Fächer, wie z.B. der Statistik. Auf Basis der auf der Website verfügbaren bibliographischen Informationen erstellt RePEc monatlich 37 verschiedene Rankings für registrierte Autoren sowie Institutionen. Als Grundlage

dienen fünf Hauptkategorien: die Anzahl der (registrierten) Arbeiten sowie die Seitenzahlen der Zeitschriftenartikel, die Anzahl der Zitate, die Anzahl der zitierenden Autoren und Zugriffsstatistiken über das RePEc-Netzwerk. Für einige dieser Kategorien werden zusätzliche Gewichtungen mit verschiedenen Qualitätsmerkmalen durchgeführt. Diese Rankings bilden die Grundlage für das Gesamtranking. Dazu wird jeweils für jeden Autor die beste und schlechteste Platzierung herausgenommen und aus den verbleibenden der Durchschnittsrang mit Hilfe des harmonischen Mittels gebildet. Nicht berücksichtigt werden dabei die Anzahl der Arbeiten insgesamt. Die Durchschnittsränge werden dann aufsteigend sortiert und ergeben das Gesamtranking, das für jedes Land, Regionen und die Welt berechnet wird. Die Rankings werden jeden Monat neu bestimmt. Für weitere Informationen über RePEc vgl. Seiler und Wohlrabe (2012) und Zimmermann (2013).

In Tabelle 1 sind die Top 20 des FAZ-Ökonomenrankings und die jeweiligen Rangpositionen auf RePEc von August 2018 aufgeführt. Dabei berücksichtigt sind einmal das Ranking für Deutschland sowie das weltweite Ranking. Für Deutschland gibt es noch ein Ranking, das nur die Publikationen der letzten zehn Jahre berücksichtigt (Deutschland 10). Es ähnelt damit in gewisser Weise dem Ansatz des Forschungsrankings bei der FAZ. Für die Leerstellen in Tabelle 1 sind mehrere Punkte zur Erklärung möglich. Zum einen sind nicht alle Ökonomen bei RePEc registriert (dies ist freiwillig), wie z.B. Axel Börsch-Supan. Zum anderen weist RePEc

Tab. 1

Rangpositionen von FAZ und RePEc für die Top 20

Name	Affiliation	FAZ-Ranking	RePEc		
			Deutschland	Deutschland 10	Weltweit
Ernst Fehr	Uni Zürich	1			76
Clemens Fuest	ifo Institut	2	28	42	611
Marcel Fratzscher	DIW Berlin	3	6	3	361
Hans-Werner Sinn	ifo Institut	4	4	22	101
Bruno Frey	CREMA	5			63
Christoph Schmidt	RWI Essen	6	62	94	789
Gabriel Felbermayr	ifo Institut	7	44	12	1042
Peter Bofinger	Uni Würzburg	8	374	991	
Michael Hüther	IW Köln	9			
Lars Feld	Walter-Eucken-Institut	10	40	59	816
Reinhard Busse	TU Berlin	11			
Ottmar Edenhofer	PIK Potsdam	12	171	60	
Achim Wambach	ZEW Mannheim	13	271	607	
Gustav Horn	IMK	14			
Ludger Wößmann	ifo Institut	15	5	2	311
Thomas Mayer	Flossbach v. Storch Research Institute	16			
Gert Wagner	MPI f. Bildungsforschung	17	17	16	366
Justus Haucap	Uni Düsseldorf	18	72	26	1122
Axel Börsch-Supan	MPI f. Sozialrecht	19			
Friedrich Schneider	Uni Linz	20			162

Quelle: FAZ-Ökonomenranking; RePEc.

nur die Top 25% mit einer Affiliation in Deutschland öffentlich aus. Für das weltweite Ranking sind es sogar nur die Top 5%. Daraus folgt, dass ein Ökonom zwar bei RePEc registriert sein kann, seine Rangposition aber nicht öffentlich verfügbar ist. Als letzten Punkt gilt es zu beachten, dass wir nur das Deutschland-Ranking betrachten. Es gibt entsprechende Rankings, auch für die Schweiz und Österreich, die aber hier nicht berücksichtigt werden sollen. Deshalb ist u.a. für Ernst Fehr keine entsprechende Rangposition angegeben.

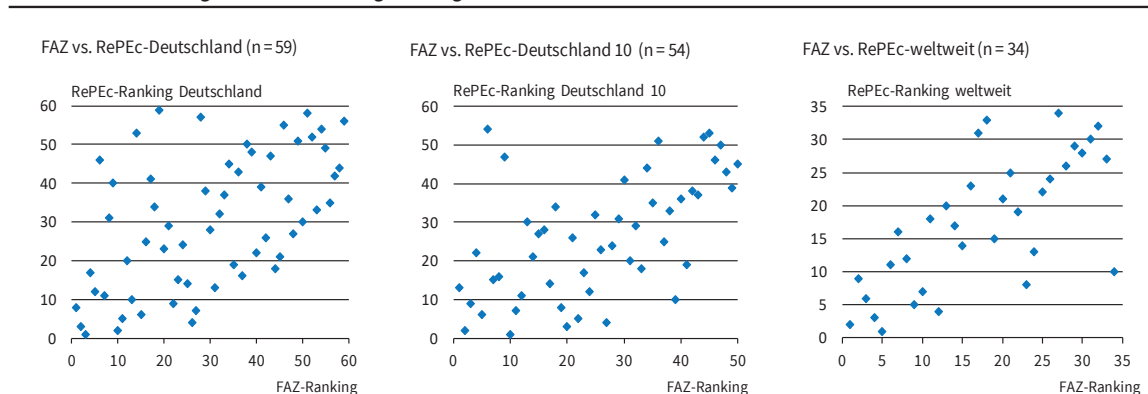
Tabelle 1 zeigt, dass die Rangpositionen durchaus heterogen sind. Ernst Fehr ist gemäß dem weltweiten Ranking hinter Bruno Frey. Im Deutschland-Ranking liegt Marcel Fratzscher vor Clemens Fuest. Es zeigt sich auch, wie sich aktuelle Leistung und Lebenswerk unterscheiden können. Hans-Werner Sinn ist im allgemeinen Deutschland-Ranking auf Platz 4. Werden nur die Publikationen der

letzten zehn Jahre berücksichtigt, dann fällt er auf Platz 22.

In Abbildung 3 sind die Vergleiche dargestellt. Da in RePEc nicht für alle Ökonomen eine Rangposition vorliegt, werden für die bessere Vergleichbarkeit und Interpretation die Ränge entsprechend reskaliert. Es zeigt sich, dass insbesondere im Vergleich mit den beiden Deutschland-Rankings die Unterschiede teilweise schon sehr groß sind. Die Rangkorrelation vom FAZ-Ranking mit RePEc-Deutschland ist 0,54 und mit Deutschland 10 ist 0,63. Ein etwas stärkerer Zusammenhang zeigt sich im Vergleich mit dem weltweiten RePEc-Ranking (Rangkorrelation: 0,70). Die Heterogenität überrascht nicht, denn beide Rankings messen unterschiedliche Dinge. So werden Politik und Medien bei RePEc überhaupt nicht berücksichtigt. Es kann jedoch konstatiert werden, dass RePEc den Forschungsaspekt umfangreicher und detaillierter abbildet.

Abb. 3

FAZ-Ökonomenranking und RePEc-Rankings im Vergleich



Quelle: FAZ-Ökonomenranking; RePEc.

© ifo Institut

LITERATUR

- Butz, A. und K. Wohlrabe (2016a), »Anmerkungen und Kritik zu den Ökonomen-Rankings 2015 von Handelsblatt, FAZ und RePEc«, *ifo Schnelldienst* 69(10), 37–44.
- Butz, A. und K. Wohlrabe (2016b), »Die Ökonomen-Rankings 2015 von Handelsblatt, FAZ und RePEc: Methodik, Ergebnisse, Kritik und Vergleich«, Ifo Working Paper No. 212.
- Fritzenberger, B und U. Schulze (2014), »Up or Out: Research Incentives und Career Prospects of Postdocs in Germany«, *German Economic Review* 15(2), 287–328.
- Frey, B. S. und K. Rost (2010), »Do rankings reflect research quality?«, *Journal of Applied Economics* 13, 1–38.
- Graber, M., A. Launov und K. Wälde (2008), »Publish or Perish? The Increasing Importance of Publications for Prospective Economics Professors in Austria, Germany and Switzerland«, *German Economic Review* 9, 457–472.
- Oswald, A. J. (2007), »An Examination of the Reliability of Prestigious Scholarly Journals: Evidence und Implications for Decision-Makers«, *Economica* 74(293), 21–31.
- Schulze, G. G., S. Warning und C. Wiermann (2008), »What and How Long Does It Take to Get Tenure? The Case of Economics and Business Administration in Austria, Germany and Switzerland«, *German Economic Review* 9(4), 473–505.
- Seiler, C. und K. Wohlrabe (2010), »Eine Anmerkung zur Zeitschriftengewichtung im Handelsblatt-Ranking 2010«, *ifo Schnelldienst* 63(6), 38–39.
- Seiler, C. und K. Wohlrabe (2012), »Ranking economists on the basis of many indicators: An alternative approach using RePEc data«, *Journal of Informetrics* 6(2), 389–402.
- Wohlrabe, K. (2014), »Eine Kritik des FAZ-Ökonomenrankings 2013«, *ifo Schnelldienst* 67(13), 63–67.
- Wohlrabe, K. (2015), »Einige Anmerkungen zum FAZ-Ökonomenranking 2014«, *ifo Schnelldienst* 68(09), 24–27.
- Zimmermann, C. (2013), »Academic rankings with RePEc«, *Econometrics* 1(3), 249–280.

Ludwig Dorffmeister und Felix Leiss

Zur aktuellen Entwicklung im Bauhauptgewerbe Übersicht über ausgewählte Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage

Das einst krisengeplagte deutsche Bauhauptgewerbe boomt. Dies wird auch beim Blick auf die im Rahmen des viel beachteten ifo Geschäftsklimas erhobenen Indikatoren deutlich. Insbesondere der Indikator zur aktuellen Geschäftslage im Bauhauptgewerbe eilt von Rekord zu Rekord. Im Folgenden wird der Aufschwung der vergangenen Jahre anhand der amtlichen Zahlen und der ifo Indikatoren näher beleuchtet. Der Abgleich mit den offiziellen Werten des Statistischen Bundesamtes bestätigt dabei erneut die Aussagekraft der durch das ifo Institut erhobenen Kenngrößen und ihre Bedeutung als zentraler Frühindikator. Auch werden einzelne Sparten des Bauhauptgewerbes mit Blick auf ihre jüngste Entwicklung und aktuelle Geschäftssituation getrennt beleuchtet und diskutiert. Im letzten Teil des Artikels werden zudem einige baunahe Großhandelsbranchen betrachtet und deren Entwicklung mit der des Bauhauptgewerbes verglichen.

GESCHÄFTSLAGE EILT VON REKORD ZU REKORD

Im Jahr 2006 verzeichnete der hiesige Bausektor nach etlichen Jahren der Schrumpfung wieder eine kräftige Belebung seiner Geschäfte. Der Hauptgrund dafür war der damals einsetzende, starke wirtschaftliche Aufschwung, der wiederum die Investitionsbereitschaft von Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern merklich anfachte. Hinzu kamen zwei Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, die zu Vorzieheffekten bei der Baunachfrage führten: erstens die Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes von 16 auf 19% und zweitens die Abschaffung der Eigenheimzulage – jeweils zum Jahreswechsel 2006/07.

Diese Entwicklungen hatten unter anderem positive Auswirkungen auf die Neubautätigkeit, also auf die Nachfrage nach Rohbauarbeiten. Damit profitierte auch das Bauhauptgewerbe¹, dessen Unternehmen im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage (»ifo Geschäftsklima«) monat-

¹ Nach der amtlichen Abgrenzung umfasst das Bauhauptgewerbe alle Unternehmen, die schwerpunktmäßig Rohbauarbeiten ausführen, nämlich Erd-, Verbau-, Entwässerungskanal-, Mauer- und Betonarbeiten sowie Zimmer- und Holzbau-, Stahlbau-, Abdichtungs-, Dachdeckungs- und Dachabdichtungs-, Klempner- und Gerüstarbeiten.

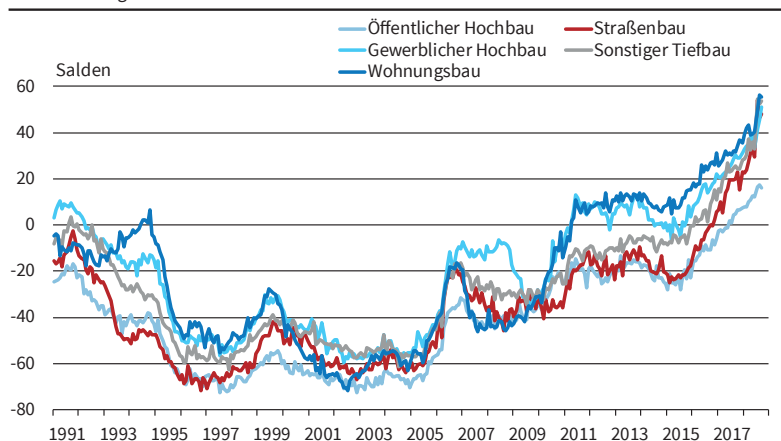
lich vom ifo Institut befragt werden. Abbildung 1, in der die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage² dargestellt sind, zeigt, dass der 2006 einsetzende Aufschwung in allen fünf Teilsparthen stattfand. Im Wohnungsbau konnte der langfristige Abschwung der Neubauleistungen allerdings nur vorübergehend aufgehalten, aber nicht gestoppt werden.

Gemessen an den Neubaugenehmigungen bzw. den amtlichen Investitionszahlen gelang die Wende

² Die befragten Firmen können ihre derzeitige Geschäftslage dabei als »gut«, »befriedigend« oder »schlecht« bewerten. Zur Interpretation der Ergebnisse wird der Saldo aus den positiven und negativen Antwortkategorien gebildet, d.h., der prozentuale Anteil der ungünstigen Lageurteile wird vom Anteil der günstigen abgezogen.

Abb. 1

Geschäftslage nach Teilsparthen des Bauhauptgewerbes
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

im Wohnungsbau erst im Zusammenhang mit der Finanzkrise, in dessen Folge der hiesige (Wohn-)Immobilienmarkt wieder deutlich stärker in den Blickpunkt in- bzw. ausländischer Anleger rückte. Die erheblich gesunkenen Hypothekenzinsen beflügelten die Wohnungsnachfrage dabei ebenso wie die wiedererstarkte Zuwanderung und die fortdauernde Binnenmigration – letztere umfasst unter anderem die ausgeprägten Wanderungsbewegungen in die sogenannten »Schwarmstädte«. Hinzu kam, dass die deutsche Wirtschaft – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – die Finanzkrise rasch hinter sich lassen konnte und sich Arbeitslosigkeit und Löhne sehr positiv entwickelten. Daher verbesserte sich die Geschäftslage ab 2010 in den übrigen Hochbausparten sowie im Tiefbau spürbar und erreichte in der Folgezeit außerordentlich hohe Umfragewerte.

Die Jahre 2014 und 2015 brachten dann – mit Ausnahme des Sonstigen Tiefbaus – eine gewisse Abkühlung mit sich, bevor die Saldenwerte zur Geschäftslage ab 2016 zu einer erneuten Aufwärtsschere ansetzten. Inzwischen befindet sich die aktuelle Geschäftslage per saldo in allen fünf Teilsparten deutlich über ihrem bisherigen Spitzenwert, der Anfang der 1990er Jahre erzielt wurde, als im Zuge der Wiedervereinigung enorme Summen in Wohn-, aber auch in Gewerbe-, Kommunal- und Infrastrukturbauten investiert wurden.

AMTLICHE ZAHLEN BESTÄTIGEN RASANTE AUFWÄRTSENTWICKLUNG DER VERGANGENEN JAHRE

Der Entwicklung der Geschäftslage für das gesamte Bauhauptgewerbe deckte sich in den vergangenen Jahren recht gut mit den Ergebnissen der amtlichen Unternehmensbefragungen zu Umsatz und Auftragseingang (vgl. Abb. 2). Ähnliches gilt für die im Rahmen der amtlichen Investitionsberechnungen ermittelten Leistungen des Bauhauptgewerbes – ein-

schließlich der eher vernachlässigbaren Leistungen der Bauträger. Diese Zahlen veröffentlicht das Statistische Bundesamt allerdings nur auf Jahresbasis.

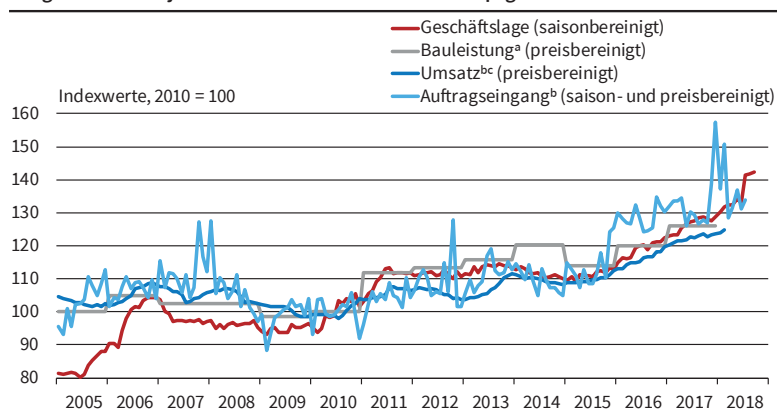
Bei der Interpretation von Abbildung 2 sind aber einige Dinge zu berücksichtigen: So repräsentieren die dargestellten Reihen zu Umsatz und Auftragseingang lediglich die Bauaktivitäten, die von größeren Firmen ab 20 Mitarbeitern erbracht wird. Demnach wurden im betrachteten Zeitraum 2005 bis 2017 – wie aus dem Vergleich mit den im Juni durchgeführten Vollerhebungen ersichtlich wird – durchschnittlich 90% der Unternehmen bzw. 46% der tätigen Personen nicht berücksichtigt. Die Statistik zum Auftragseingang liegt ausschließlich für größere Firmen vor. Die monatlichen Umsatzzahlen wurden dagegen lange Zeit – auf Basis der Juni-Ergebnisse – auf alle Betriebe hochgerechnet. Mittlerweile nutzt das Statistische Bundesamt jedoch zusätzlich Daten der Finanzverwaltung, um zu einem repräsentativen, unterjährigen Konjunkturverlauf zu kommen (»Mixmodell«). Die verfügbaren Zeitreihen beginnen allerdings erst mit dem Jahr 2010. Überdies ist bei diesen aufgrund methodischer Probleme die Ableitung absoluter Umsatzzahlen nicht mehr sinnvoll.

Diese Umsatzergebnisse aus dem Mixmodell und die Umfragewerte der Firmen mit 20 und mehr Beschäftigten zeigen allerdings einen sehr ähnlichen Verlauf. Erst ab dem Jahr 2016 wachsen die Umsätze der größeren Firmen deutlich stärker als die Umsätze des Gesamtmarktes. Vermutlich macht sich hier die steigende Bedeutung von größer dimensionierten Wohnvorhaben bzw. die deutlich gewachsene Zahl an – häufig ebenfalls umfangreicheren – gewerblichen und öffentlichen Neubauvorhaben bemerkbar.

Zu den Umsatzzahlen muss zudem erwähnt werden, dass hier aufgrund von ebenfalls erfassten Subunternehmerleistungen, ein Teil der abgefragten Bauleistungen doppelt berücksichtigt wird. Deshalb versucht das Bundesamt im Zuge seiner unterjährigen Berechnungen zu den Bauinvestitionen, diese »Kosten für fremde Lohnarbeiten« auf Grundlage von Struktur-

erhebungen herauszurechnen. Ein idealer Gleichlauf von erhobenen Umsätzen und den Bauinvestitionen wäre somit schon deshalb unrealistisch. Hinsichtlich der Zahlen zum Auftragseingang ist ferner zu berücksichtigen, dass die Realisierungsquote im Zeitablauf variiert, etwa weil angesichts sich anbahnender Konjunkturabschwächungen Projekte nicht nur verschoben, sondern sogar bereits vergebene Aufträge storniert werden. So konnten die größeren Baufirmen beispielsweise Ende 2007

Abb. 2
Ausgewählte Konjunkturindikatoren für das Bauhauptgewerbe



^a Laut amtlicher Investitionsrechnung, einschl. Leistungen der Bauträger.

^b Amtliche Erhebung bei Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

^c Gleitender Sechsmonats-Durchschnitt.

Quelle: ifo Konjunkturumfrage; Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

© ifo Institut

und Anfang 2008 einen hohen Auftragseingang verbuchen. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden zahlreiche Vorhaben aber nicht mehr ausgeführt, wodurch sich kein entsprechender Umsatzanstieg einstellte.

Der Verlauf des vom ifo Institut erhobenen Indikators zur Geschäftslage im Bauhauptgewerbe passt demnach sehr gut zur Entwicklung der amtlichen Marktdaten. Auch die laut der Investitionsrechnung zwischenzeitlich erfolgte Marktabkühlung im Jahr 2015 findet – mit einem etwas größeren zeitlichen Vorlauf – ihren Widerhall in der Geschäftslage der befragten Firmen. Das Jahr 2015 fällt innerhalb des seit 2010 laufenden Aufschwungs etwas aus der Reihe. Während der Wohnungsneubau auch 2015 kräftig zulegen konnte, ging die Bauleistung im Nichtwohnbau spartenübergreifend zurück. Dabei spielt der Tiefbausektor eine wichtige Rolle. So investierten in diesem Jahr Länder und Kommunen weniger in den Straßenbau. Nach dem satten Zuwachs bei den Tiefbauausgaben im Jahr 2014 gönnten sich daraufhin offensichtlich viele Gemeinden eine »Verschnaufpause«. Die Bautätigkeit im Energiesektor dürfte sich 2015 ebenfalls schlechter entwickelt haben. Hinzu kam die anhaltende Zurückhaltung von Unternehmen und Staat, was die Initiierung von Neubauvorhaben anging. Erst in der zweiten Jahreshälfte 2015 bzw. vor allem im Folgejahr nahm die Zahl der Neubaubewilligungen spürbar zu. Diese Beobachtungen decken sich grundsätzlich mit den Daten zur Geschäftslage in Abbildung 1.

PREISSETZUNGSSPIELRÄUME WICHTIG FÜR DIE BEURTEILUNG DER EIGENEN GESCHÄFTSLAGE

Die Leistungen des Bauhauptgewerbes konnten im Jahr 2006 merklich ausgeweitet werden. Gleichzeitig verbesserten sich auch die Werte zur Geschäftslage deutlich. Bei der Bewertung der Lage spielt sicherlich das wieder günstigere Umfeld für Preisanhe-

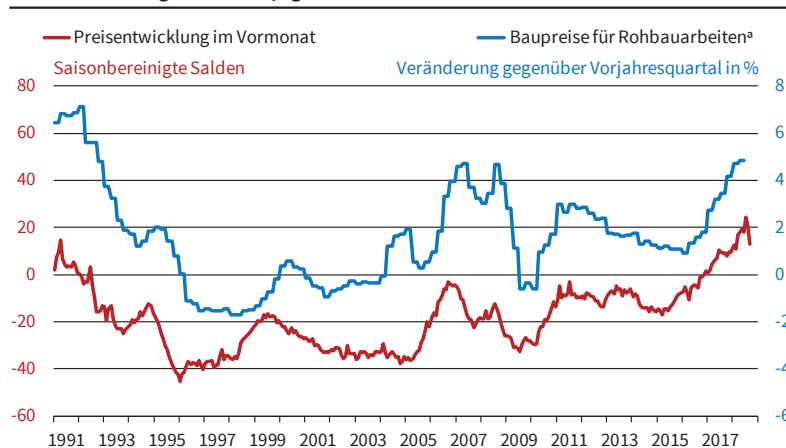
bungen eine Rolle. Abbildung 3 zeigt – auf Basis der Vorjahresvergleiche – für das Jahr 2006 erstmals seit langer Zeit wieder kräftige Zuwächse bei den Rohbaupreisen. Diese von den Statistikbehörden erhobenen Ergebnisse ähneln in ihrem Verlauf wiederum den vom ifo Institut erhobenen Werten zu den Preisveränderungen im Bauhauptgewerbe.

Die ifo-Daten zur Entwicklung der Baupreise sind qualitativer Natur. Die Abfrage erfolgt über die drei Kategorien »erhöht«, »nicht verändert« und »gesenkt« und ist deshalb mit nur wenig Aufwand für die Befragungsteilnehmer verbunden. Sie haben jedoch den Nachteil, dass diese keine Informationen über die quantitative Preisveränderung im Vormonat beinhalten. Auf größere Preisanpassungen könnte, wenn überhaupt, nur über den Umweg über die jeweiligen Antworthäufigkeiten geschlossen werden. Das Statistische Bundesamt fragt dagegen detaillierter nach den einzelnen Leistungen, Leistungsänderungen bzw. -wechsel und den quantitativen Preisänderungen. Dies hat alles seine Berechtigung und ermöglicht die Ableitung von prozentualen, qualitätsbereinigten Preisveränderungen für eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungen des gesamten Baugewerbes. Zumeist gilt jedoch, je aufwendiger die Beantwortung eines Fragebogens, desto mehr sinkt in der Regel die Qualität der gemachten Angaben. Bei der deutlich anspruchsvolleren Abfrage der Preisinformationen durch das Statistische Bundesamt könnten demnach verstärkt Probleme mit der Qualität der gemachten Angaben auftreten. Beispielsweise könnten die befragten Firmen dazu tendieren, auf Grundlage ihrer kalkulierten Preise zu antworten und nicht – wie eigentlich vorgesehen – jedes Mal den Preisdurchschnitt der diversen durchgeführten Bauleistungen zu ermitteln.

In der Realität weichen die Firmen bei der Angebotsabgabe aber nicht selten von ihren Kalkulationspreisen ab, etwa wenn es darum geht, Kapazitäten (kurzfristig) besser auszulasten oder einen Kostendeckungsbeitrag zu generieren. Dafür nehmen die

Entscheider teilweise auch (deutliche) Abschläge bei der Marge in Kauf. Nach dem Höhepunkt des Wiedervereinigungsbooms Mitte der 1990er Jahre begann ein immer intensiverer Wettbewerb um neue Aufträge. Dabei tobte ein heftiger Preiskampf, bei dem nicht selten auch unter Selbstkostenpreis angeboten wurde. Die amtlichen Zahlen weisen beginnend mit 1996 vier Jahre mit kräftig sinkenden Preisen für Rohbauarbeiten aus. Nach einer kurzen Nachfragebelebung um die Jahrtausendwende folgten dann bis einschließlich 2003 noch ein-

Abb. 3
Preisentwicklung im Bauhauptgewerbe



^a Ableitung auf Basis der vierteljährlichen Baupreisstatistik.
Quelle: ifo Konjunkturumfrage; Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

mal drei Jahre mit – nunmehr deutlich moderateren – Preisrückgängen.

STIEGEN DIE BAUPREISE IM JAHR 2004 TATSÄCHLICH AN?

Für das Jahr 2004 weisen die amtlichen Werte dann wieder einen Preisanstieg aus. Diese Entwicklung fand bei der ifo-Erhebung allerdings keine Entsprechung in Form höherer Umfragewerte. Die offizielle Baupreisstatistik deutet auf einen merklichen Anstieg der Materialkosten hin, während die Arbeitskosten stagnierten. Ein Blick in die Erzeugerpreisstatistik zeigt, dass sich in besagtem Jahr die auch für die Baubranche sehr wichtigen Stahlpreise erheblich verteuerten. Es scheint, als hätten die vom Bundesamt befragten Baufirmen dies in ihren Kalkulationspreisen berücksichtigt. Andererseits waren diese Preisanpassungen aber möglicherweise nicht am Markt durchsetzbar. Vielleicht zeigte die ifo-Kurve deshalb keinen entsprechenden Ausschlag nach oben. Tatsächlich verlor die Branche – auf Basis der Juni-Werte – 2004 fast 50 000 Beschäftigte. Zwar kamen gegenüber dem Jahr 2003 insgesamt 108 Betriebe hinzu. Dies geht aber ausschließlich auf Gründungen bzw. dem Markteintritt von Kleinstfirmen mit weniger als 20 Mitarbeitern zurück. Beispielsweise sank die Zahl der Firmen in den beiden Größenklassen »zwischen 100 und 199« bzw. »ab 200 Beschäftigten« innerhalb eines Jahres um jeweils gut ein Zehntel. Erst 2006, also zwei Jahre darauf, war die Angebotsseite laut den ifo-Umfrageergebnissen in der Lage, die Preise anzuheben und damit auch gleich die erneuten deutlichen Zuwächse bei den Materialkosten – zumindest teilweise – weiterzugeben.

DAS BAUHAUPTGEWERBE – EINE BRANCHE MIT EINER »BEKLAGENSWERTEN« VERGANGENHEIT

Das Bauhauptgewerbe wird in Zusammenhang mit den Konjunkturbefragungen des ifo Instituts oft als »Jammerbranche« bezeichnet. So lag der Saldo für die Geschäftslage selbst kurz nach der Wiedervereinigung nur im neutralen Bereich. Bis 1997 sackten die Saldenwerte dann sogar auf – 60 Punkte ab. In den vergangenen 27 Jahren übertraf der Anteil der negativen Stimmen den der positiven Einschätzungen zumeist erheblich. Es deutet also einiges darauf hin, dass ein Saldenwert von null nicht – wie in den anderen befragten Branchen – als realistische Nulllinie interpretiert werden kann. In diesem Wertebereich befindet sich ein Wirtschaftszweig »normalerweise« in einer insgesamt befriedigenden Geschäftssituation.

Zur Verteidigung des Bauhauptgewerbes muss allerdings gesagt werden, dass nur sehr wenige andere Wirtschaftszweige in den vergangenen Jahrzehnten eine ähnlich negative Entwicklung durchleben mussten. Natürlich haben die Baufirmen versucht, ihre Kosten zu senken. Im Gegensatz zu Industriebranchen ist es ihnen nicht möglich, die Bauproduktion einfach in

andere Länder zu verlagern oder einen großen Teil der benötigten Bauleistung dauerhaft aus dem Ausland »zuzukaufen«. Der notwendige Abbau von Überkapazitäten fand nicht selten in unfreiwilliger Weise über Konkurse/Geschäftsaufgaben bzw. Aufkäufen und anschließenden Zerschlagungen statt. Die Branchenstruktur hat sich in wenigen Jahren dramatisch geändert. Im Juni 1995 beschäftigte das Bauhauptgewerbe noch 1,43 Mio. Beschäftigte, 18% davon waren für Firmen ab 200 Mitarbeiter tätig, die 0,9% aller Betriebe repräsentierten. Bis 2005 haben sich die ersten beiden Werte dann halbiert. Der Anteil der Betriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern kletterte von 77% auf über 90%, und nur noch rund 0,25% aller Firmen zählten als Großunternehmen mit 200 und mehr Personen. Heutzutage ist die Branche erheblich kleinteiliger aufgestellt als früher.

Inzwischen haben sich die Zeiten zwar wesentlich gebessert, auch weil die Kapazitäten drastisch zurückgefahren wurden. Die in den Jahren ab 1995 gemachten Erfahrungen dürften bei vielen Betroffenen aber eine längerfristige Wirkung hinterlassen haben – mit nicht zu vernachlässigenden Folgen für das Antwortverhalten bei Konjunkturbefragungen. Die aktuelle Aufwärtsentwicklung im Bauhauptgewerbe dauert nun allerdings schon fast ein Jahrzehnt, ohne dass eine spürbare Abschwächung absehbar wäre. Zudem sind mittlerweile immer mehr – wohl vor allem kleinere – Firmen in den Markt eingetreten, die den damaligen Einbruch eben nicht selbst durchleben mussten. Darüber hinaus dürfte der Generationenwechsel in den Chefetagen der oftmals inhabergeführten Unternehmen weiter vorangeschritten sein. Dies mögen einige der Gründe dafür sein, dass die Geschäftslage inzwischen von einer deutlichen Mehrzahl als positiv eingeschätzt wird. Der zurückliegende dramatische Strukturwandel der Branche, der sich natürlich auch im Befragungskreis des ifo Instituts über die Zeit bemerkbar gemacht hat, sowie eine möglicherweise zuversichtlichere Grundhaltung der Teilnehmer – nach fast zehn Jahren Aufschwung – würde aber auch bedeuten, dass Langfristvergleiche, etwa zurück bis zur Wiedervereinigung, nur in eingeschränkter Form sinnvoll sind.

KRÄFTIGES PREISWACHSTUM SEIT 2016

Die sich seit 2015 rasant verbessernde Geschäftslage im Bauhauptgewerbe spiegelt sich auch in der Preisentwicklung wider. Laut amtlicher Statistik verteuerten sich die Preise für Rohbauarbeiten im zweiten Quartal 2018 gegenüber der Vorjahresperiode durchschnittlich um fast 5%, wobei im Tiefbau der Anstieg sogar noch stärker ausfiel. Im Gegensatz zu früheren Zeiten ist der Anreiz für Investitionen in den Immobiliensektor nämlich erheblich gestiegen. Vor allem Privatanleger, Vermögensverwalter und Wohnungsunternehmen würden gerne mehr Geld in Wohngebäude und größere Gewerbebauten inves-

tieren. Hinzu kommt, dass der Bund mittlerweile deutlich mehr Mittel für die Verkehrsinfrastruktur bereitstellt. Und auch für viele Gemeinden stellt sich weniger die Frage nach der Finanzierung als der Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Die Kommunen klagen über teilweise massive Preissteigerungen bei den abgegebenen Geboten der Baufirmen. Jenseits des offensichtlichen Taktierens einiger Firmen bei der Angebotsabgabe dürften viele Gemeinden doch nicht umhinkommen, deutlich höhere Preise zu zahlen, um zumindest einen Teil ihrer Pläne in die Realität umzusetzen.

In derartigen Boomphasen könnten sich die wirklichen Preise wiederum von der betrieblichen Kalkulation unterscheiden, in diesem Fall aber nach oben abweichen. Dennoch liefert die amtliche Baupreisstatistik – trotz der aufgezeigten Schwächen – wertvolle Informationen für die quantitative Entwicklung im Zeitablauf gesehen. Die oben gemachten Anmerkungen sollen also nicht als Fundamentalkritik an der Erhebung des Bundesamtes missverstanden werden.

ARBEITSKRÄFTEMANGEL INZWISCHEN WICHTIGSTER HINDERUNGSGRUND

Der Hauptgrund für die gestiegene Verhandlungsmacht der Baufirmen sind die sehr gut ausgelasteten Kapazitäten. Der abgefragte Arbeitskräftemangel hat in den vergangenen beiden Jahren spürbar zugenommen (vgl. Abb. 4). Seit den 1990er Jahren war Auftragsmangel der dominierende Hinderungsgrund bei der Bauproduktion im Bauhauptgewerbe. Erst im vergangenen Jahr wurde er vom immer häufiger beklagten Personalengpass abgelöst. Bisher ist es jedoch »nur« knapp ein Fünftel der Baufirmen, die ihre Aktivitäten davon beeinträchtigt sehen. Von einem »dramatischen« Engpass kann demnach bei weitem nicht die Rede sein. Darauf verweisen auch die Bauverbände. Sicherlich hat die Vorlaufzeit jedoch in etlichen Regionen deutlich zugenommen. Zudem können sich die bauausführenden Unternehmen ihre

Projekte bzw. ihre Auftraggeber derzeit selber aussuchen und müssen sich nicht auf alle denkbaren Vorhaben bewerben.

Seit 2010 baut das Bauhauptgewerbe seine Beschäftigtenzahl kontinuierlich aus – um rund 100 000 auf gut 800 000 Personen. Dies geschieht allerdings fast ausschließlich über ausländische Arbeitskräfte. Außerdem investiert die Branche zunehmend in Sachanlagen wie Maschinen – jedoch geht der steigende Anteil der Engpässe bei Material einschließlich Ausrüstungen teilweise auf Lieferschwierigkeiten bei den Baumaschinenherstellern zurück. Für eine noch deutlichere Ausweitung der Ausrüstungskapazitäten bedarf es allerdings einer erhöhten Planungssicherheit in Bezug auf die kommenden fünf bis zehn Jahre. In diesem Zusammenhang ist die Baubranche immer noch ein »gebranntes Kind«. Die nominale Verstetigung der Bundesmittel für Eisenbahnprojekte und der zukünftig deutlich schwächere Mittelaufwuchs für Bundesfernstraßen sind dabei nicht gerade die besten Argumente. Hinzu kommt die mittelfristig zu erwartende Normalisierung bei der Neuerrichtung von Nichtwohngebäuden. Dieser Markt ist von deutlich kürzeren Zyklen geprägt als der Wohnungsbau und hat in der nahen Vergangenheit schon einen deutlichen Anstieg der Neubaugenehmigungen verzeichnet.

AUFTRAGSBESTAND IM WOHNUNGSBAU FAST ZWEIEINHALBMAL SO GROSS WIE 2008

Dagegen dürfte der Wohnungsneubau aber sicherlich bis weit ins nächste Jahrzehnt hinein intensiv betrieben werden. Gegenwärtig baut sich der Nachholbedarf in vielen Ballungsgebieten immer weiter auf, da die angepeilten 350 000 bis 400 000 Wohnungsfertigstellungen pro Jahr, die theoretisch nötig wären, um den Bedarf zu decken, wohl dauerhaft deutlich verfehlt werden. 2017 – also im achten Jahr des Aufschwungs – wurde die 300 000er-Marke noch immer nicht erreicht. Dies geschieht wahrscheinlich erst im laufenden Jahr.

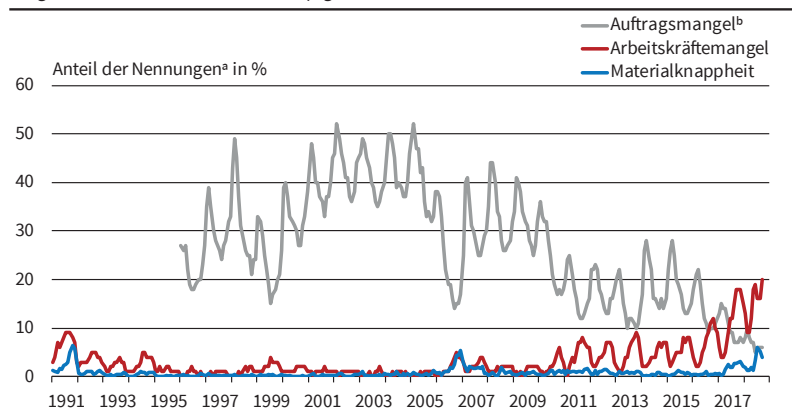
Probleme mit der Baulandversorgung, stark gestiegenen Baukosten sowie zunehmende Engpässen im Baugewerbe, aber auch bei der Planung/Genehmigung beschränken die jährliche Zunahme der Fertigstellungszahlen auf wesentlich kleinere Schritte als in früheren Zeiten.

Abbildung 5 stellt die Entwicklung des vom ifo Institut abgefragten Auftragsbestands seit 2005 dar. So reichten die Auftragsreserven bei den im Wohnungsbau tätigen Unternehmen des Bauhauptgewerbes Mitte 2008 für gerade

Abb. 4

Behinderungen der Bautätigkeit

Ausgewählte Faktoren für das Bauhauptgewerbe



^a Mehrfachnennungen möglich

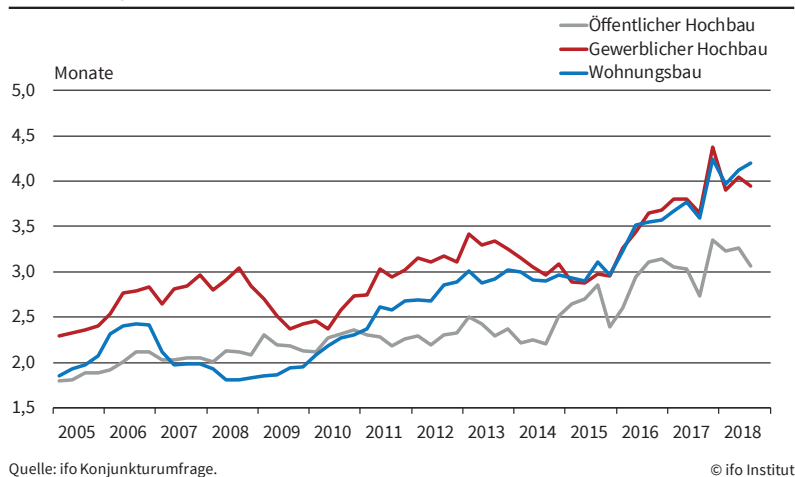
^b Abfrage dieses Hinderungsgrundes beginnt erst 1996.

Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

Abb. 5

Auftragsbestand in den Hochbaupartnern des Bauhauptgewerbes
Saisonbereinigte Quartalswerte



Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

bessert werden. Gegen die Vielzahl an kommunalen Auflagen, Landesbaugesetzgebungen, (Energie-)Vorschriften und Normen ist jedoch nur schwer anzukommen. Und auch bei der – in den vergangenen Jahren vielerorts kräftig erhöhten – Grunderwerbsteuer lassen sich in diesem Fall die Bundesländer nur sehr ungern reinreden. Dasselbe gilt für die Anbieter von Dienstleistungen im Rahmen der Grundstücksübertragung, deren Gebühren zumeist ebenfalls an die Höhe des Geschäftswertes gekoppelt sind.

einmal 1,8 Monate. Die Werte erhöhten sich danach kontinuierlich auf zuletzt gut vier Monate. Der prozentuale Zuwachs liegt deutlich über denen der übrigen Hochbaupartnern.

Der Wohnungsbau ist in den vergangenen Jahren immer stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Dies liegt daran, dass die Immobilienpreise seit Ende des vergangenen Jahrzehnts vielerorts kräftig zugelegt haben und gleichzeitig die Wohnungsleerstände deutlich gesunken sind. Die spürbar gestiegenen Mieten auf dem freien Wohnungsmarkt mündeten in lebhaften Diskussionen über bezahlbares Wohnen in den größeren Städten und deren Umlandgemeinden. Die vorangegangene Bundesregierung hob deshalb – zusammen mit einer Vielzahl von Interessensvertretern – das »Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen« aus der Taufe. Trotz der erarbeiteten Lösungsvorschläge im Zuge der »Wohnungsbau-Offensive« ist der erhoffte Befreiungsschlag allerdings bislang ausgeblieben. Unter anderem gibt es – etwa auf den einzelnen Verwaltungsebenen – einfach zu viele Akteure, die auf die Planungs- und Bauprozesse Einfluss nehmen können, deren Verhalten sich aber nur bedingt koordinieren lässt.

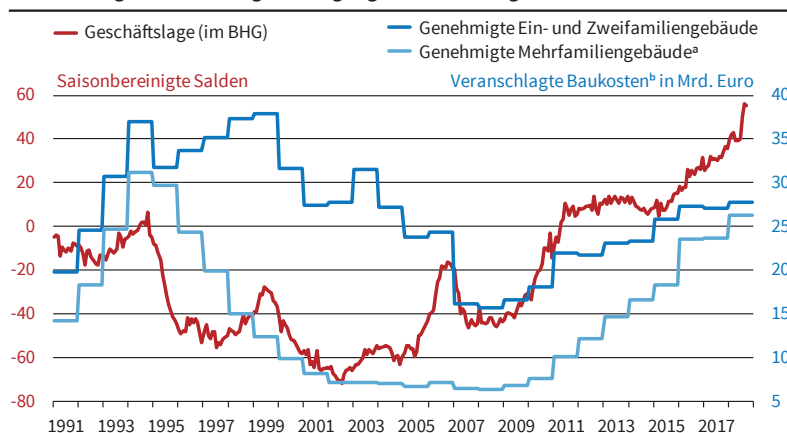
In dem aktuell schon sehr heiß gelaufenen Markt – ein Beleg dafür ist die oben gezeigte Preisdynamik – nützt es zudem nur noch sehr wenig, weitere Förderprogramme aufzulegen. Anstatt der häufig exerzierten Nachfragepolitik und der immer stärkeren Regulierung der Mietpreise sollte dagegen Angebotspolitik betrieben, d.h. die Rahmenbedingungen für die Schaffung von Wohnraum ver-

LANGFRISTIG GROSSE DOMINANZ DES EIGENHEIMBAUS, ...

Die Neuerrichtung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (»Geschosswohnungen«) ist in den Wachstumsregionen derzeit das Gebot der Stunde. Lässt man die Wohnraumschaffung in Bestandsgebäuden außen vor, so wurden jedoch 2014 erstmals seit 1997 wieder mehr Geschosswohnungen genehmigt als Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (»Eigenheime«). Insgesamt wurde der Wohnungsneubau in den vergangenen 27 Jahren wertmäßig ganz klar von den Eigenheimen dominiert, für deren Errichtung – aufgrund ihrer wesentlichen größeren Wohnfläche und ihrer individualisierten Herstellung zumeist als Einzelgebäude – pro Einheit eine erheblich höhere Bauleistung aufgewendet werden muss als für Geschosswohnungen. Dies erklärt auch, warum in Abbildung 6 der Verlauf des ifo Geschäftslageindicators für den Wohnungsbau über die Zeit eher der Entwicklungen im Eigenheimbau folgt. Der

Abb. 6

Geschäftslage und Neubaugenehmigungen im Wohnungsbau



^a Einschließlich Wohnheime.

^b Bauwerkskosten zum Zeitpunkt der Genehmigung; Prognose für 2018.

Quelle: ifo Konjunkturumfrage; Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

© ifo Institut

Mehrfamilienhausbau, über den seit Beginn des Jahrzehntes die meisten Marktbeobachter sprechen und der vielen Menschen aufgrund ihrer persönlichen Eindrücke als erstes in den Sinn kommt, wenn es um den gegenwärtigen »Wohnungsbauboom« geht, spielt also wertmäßig nur eine untergeordnete Rolle.

Nach dem Wiedervereinigungsboom profitierte der Bau von Ein- und Zweifamiliengebäuden zuerst von der Einführung der Eigenheimzulage ab 1996, eine zwischenzeitliche Verschlechterung der Förderkonditionen ab dem Jahr 2004 bzw. die Abschaffung zum Jahresende 2005 führten dann noch einmal zu Vorzieheffekten. Aus dem Markt für Geschoss- bzw. Mietwohnungen war damals hingegen schon seit etlichen Jahren »die Luft raus«. Die gegenwärtige Aufwärtsentwicklung im Wohnungsbau begann dann 2009. Für viele Jahre wurde das Tempo aber weiter vom Eigenheimbau vorgegeben, der – in Bezug auf die veranschlagten Baukosten für den Rohbau zum Zeitpunkt der Genehmigung – ein weitaus größeres Marktvolumen repräsentierte. In den Jahren 2012 und 2014, als die Nachfrage nach Eigenheimen stagnierte, bewegte sich auch der Lageindikator seitwärts. Während die veranschlagten Rohbaukosten im Falle der Ein- und Zweifamiliengebäude im Zeitraum 2011 bis 2014 bei durchschnittlich mehr als 22½ Mrd. Euro pro Jahr lagen, erreichte der Geschosswohnungsbau – einschließlich Wohnheime – in diesen drei Jahren nämlich nur einen Wert von nicht einmal 15 Mrd. Euro.

... ABER DIE ZUNEHMENDE BEDEUTUNG DES GESCHOSSWOHNUNGSBAUS MACHT SICH IMMER STÄRKER BEI DER GESCHÄFTSLAGE BEMERKBAR

Die weitere merkliche Verschärfung der Energievorschriften zum 1. Januar 2016 hatte im Jahr 2015 dann abermals einen Vorzieheffekt beim Eigenheimbau zur Folge. Viel wichtiger für die zusätzliche deutliche Verbesserung der Geschäftslage war jedoch wohl die eskalierende (Flüchtlings-)Zuwanderung, die die regionale Wohnungsknappheit weiter zu erhöhen drohte und deshalb vielfältige marktbelebende Initiativen aufseiten von Bund, Ländern und Kommunen auslöste. Neben den vorübergehenden, massiven Investitionen in Wohnheime erhielt dadurch auch der Bau echter Mehrfamiliengebäude neue Impulse. Inzwischen ist der Mehrfamilienhausbau dem Eigenheimbau wertmäßig nahezu ebenbürtig.

Es sieht danach aus, dass die Zahl der Neubaugenehmigungen, über alle Gebäudearten gerechnet, im laufenden Jahr nicht mehr wesentlich zulegen wird. Unter Umständen stellt sich das aktuell erreichte Niveau der Wohnungsproduktion unter den derzeitigen Rahmenbedingungen sogar als so etwas wie eine »natürliche« Obergrenze heraus. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass der prognostizierte deutliche Anstieg der veranschlagten Baukosten von genehmigten Mehrfamiliengebäuden für 2018 etwa zur Hälfte auf die starke Zunahme der Bau-

preise zurückgeht. Alles in allem ist zur Interpretation der Geschäftslage im Wohnungsbau der Blick auf die wertmäßige Marktstruktur nach Gebäudearten unabdingbar. Der reine Vergleich mit der Anzahl der (insgesamt) genehmigten Neubauwohnungen würde dagegen in die Irre führen.

Auch bei der Schaffung von Wohnraum in bestehenden Wohngebäuden bzw. der Modernisierung derselben kommen Firmen des Bauhauptgewerbes zum Einsatz. Diese Bereiche haben also ebenfalls einen Einfluss auf die abgegebenen Urteile zur aktuellen Geschäftslage. Die Abschätzung des Marktvolumens dieser Art von Rohbauleistungen ist allerdings schwierig. So nimmt etwa die amtliche Statistik im Zuge ihrer Bauleistungsberechnungen nach Produzentengruppen keine weitere Unterteilung nach Bausparten vor. Es liegen nicht einmal Werte für die gesamte Rohbauleistung der im Wohnungsbau tätigen Firmen des Bauhauptgewerbes vor, die wiederum mit dem Verlauf der Geschäftslage verglichen werden könnten.

Laut amtlicher Genehmigungsstatistik belieben sich die veranschlagten Baukosten für Maßnahmen an bestehenden Wohngebäuden in den vergangenen beiden Jahren auf jeweils lediglich 8 Mrd. Euro. Der Anstieg zwischen 2011 bis 2016 verlief dabei recht gleichmäßig. Ein Teil davon dürfte auf Rohbauarbeiten entfallen, die von klassischen Wohnungsbauunternehmen durchgeführt werden. Danach hätten sich die für die Firmen des Bauhauptgewerbes relevanten Märkte für Neubau- bzw. Bestandsmaßnahmen immerhin ähnlich entwickelt.

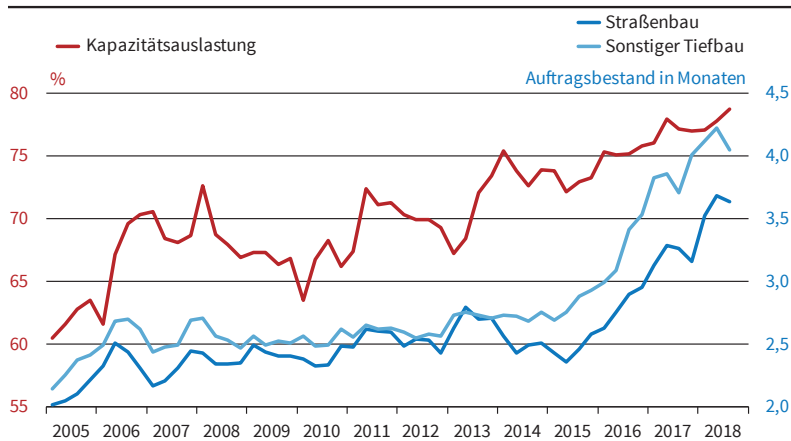
Gerade beim Dachausbau oder der Umwandlung vorher anderweitig genutzter Flächen erbringt jedoch das Ausbaugewerbe einen wesentlichen Teil der Leistungen. Darüber hinaus werden in der nämlichen Statistik nur Projekte erfasst, die genehmigungs-, zustimmungs- sowie anzeigepflichtig sind und bei denen sich zugleich die Nutzung des Gebäudes – wenn auch nur partiell – ändert. Der weitaus größte Teil der Bestandsmaßnahmen wird dort also gar nicht abgebildet. Jenseits dieser Probleme bei der Datenerfassung gilt es jedoch zu bedenken, dass der größte Teil der Baumaßnahmen im Bestand durch das Ausbaugewerbe geleistet wird. Deshalb helfen hier auch die entsprechenden Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, nicht weiter. Die tatsächliche Entwicklung der Modernisierungs- und Umbauleistungen, die von klassischen Wohnungsbauunternehmen erbracht werden, bleibt demnach unbekannt, und deshalb ist es auch schwer abzuschätzen, inwieweit dieser Teilmarkt die Geschäftslage für den Wohnungsbau in den vergangenen Jahren beeinflusst hat.

ERHEBLICH GRÖßERE NACHFRAGE NACH STRASSENBAULEISTUNGEN, ...

Wie bereits erläutert, geht der derzeitige Aufschwung im Bauhauptgewerbe auf eine Nachfragebelebung in

Abb. 7

Kapazitätsauslastung im Tiefbau und Auftragsbestand in den Teilsparten
Saisonbereinigte Quartalswerte



Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

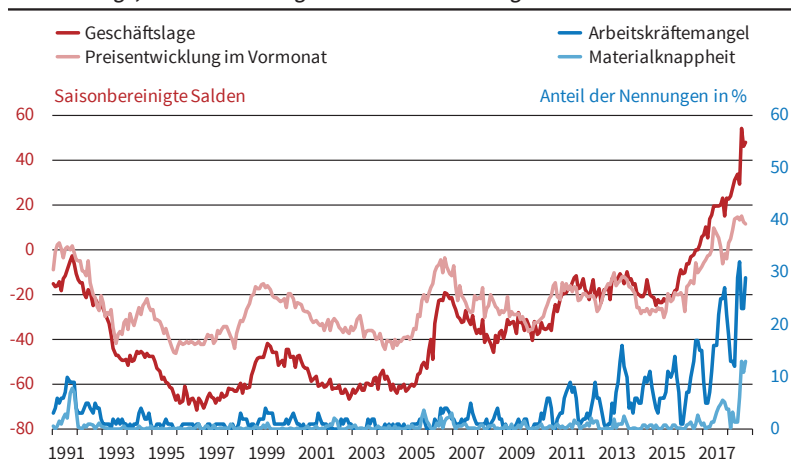
© ifo Institut

allen fünf Teilsparten zurück. Auch der Tiefbausektor kann sich demnach nicht über eine unzureichende Auftragslage beklagen. Ganz im Gegenteil, gerade die deutlich gestiegenen Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur sorgen, gepaart mit der wesentlich verbesserten Finanzlage der Kommunen, seit 2016 für eine kräftige Konjunkturaufhellung im Tiefbau. Seit damals hat sich die Reichweite der Auftragsreserven in den beiden Teilsegmenten »Straßenbau« und »Sonstiger Tiefbau« erheblich verlängert, nämlich jeweils um rund 1½ Monate (vgl. Abb. 7).

Die Anstiege bei der Kapazitätsauslastung im Tiefbausektor, etwa in den Jahren 2011 und 2013/14, lassen sich gut an den damals ausgeweiteten Straßenbauaktivitäten festmachen. Diese Nachfrageimpulse decken sich nicht nur mit den Informationen aus der amtlichen Statistik. In den genannten Jahren kam es zudem auch zu markanten Ausschlägen bei den Umfragewerten zum Arbeitskräftemangel (vgl. Abb. 8). Dies gilt vor allem für das Jahr 2013. Zu dieser Zeit stockte auch der Bund seine Haushaltsausgaben für die Bundesfernstraßen deutlich auf.

Abb. 8

Geschäftslage, Preisentwicklung und Arbeitskräftemangel im Straßenbau



Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

... BEI GLEICHZEITIG GESTIEGENEN PREISEN UND KAPAZITÄTSENGPÄSSEN

Die Abbildung 8 zeigt auch recht eindrucksvoll den Gleichlauf von Geschäftslage und Preisveränderungen für die Teilsparte Straßenbau seit Beginn der 1990er Jahre. Die erheblich positiveren Angaben der Umfrageteilnehmer in den vergangenen beiden Jahren gehen dabei mit nochmals größeren Engpässen beim Arbeitskräfteangebot einher. Zuletzt gewann sogar die Knappheit an Material einschließlich Ausrüstung – dabei

ging es zum einen um Bausande und -gesteine sowie Bitumen und zum anderen um Walzen und Bagger – an Bedeutung. Hier scheint der Zustand bislang aber alles andere als dramatisch. Gleichwohl kann der Straßenbausektor – ähnlich wie der Wohnungsbau – als heiß gelaufen angesehen werden. Im zweiten Quartal 2018 lag der amtliche Preiszuwachs von Straßenbauleistungen bei 5,6% gegenüber der entsprechenden Vorjahrperiode. Ein höherer Wert war zuletzt Ende 2007 zu verzeichnen. Auch dieser Sachverhalt passt grundsätzlich mit den in der Abbildung gezeigten Werten aus der ifo Konjunkturumfrage zusammen. Dabei muss aber immer berücksichtigt werden, dass sich seit damals nicht nur die Kapazitäten, sondern auch die Branchenstruktur deutlich geändert hat.

RÜCKLÄUFIGE LEISTUNGEN DES AUSBAUGEWERBES ...

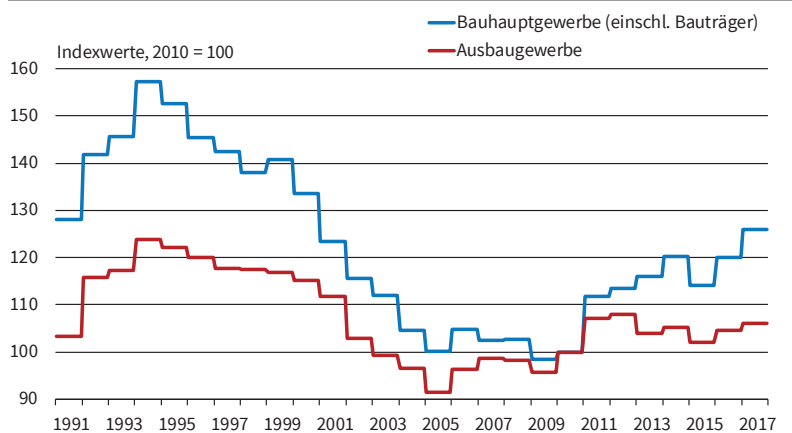
Wie sich an den diversen amtlichen Zahlen zum Bauhauptgewerbe ablesen lässt, geht es diesem Wirtschaftszweig – in der heutigen kleinteiligen Struktur und inzwischen nur noch gut 800 000 Beschäftigten – derzeit außergewöhnlich gut. Dieses Bild wird durch die Umfrageergebnisse des ifo Instituts klar bestätigt. Die kräftig gestiegene Nachfrage nach neuen Wohn-, aber auch Nichtwohngebäuden sowie die erhöhten Investitionen in Tiefbauten haben zu einer erheblichen Ausweitung der durchgeführten Rohbauarbeiten geführt. Der Boom im Hochbau hat auch dem Ausbaugewerbe³ zusätzliche Auf-

³ Die Firmen des Ausbaugewerbes führen eine Vielzahl unterschiedlicher Ausbau- und Installationsarbeiten aus. Da-

Abb. 9

Bauleistungen des Baugewerbes nach Teilbereichen

Laut amtlicher Investitionsrechnung, preisbereinigte Angaben



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

träge verschafft. Schließlich wird von diesem inzwischen mehr als die Hälfte der Arbeiten an neu errichteten Gebäuden – bezogen auf Baukonstruktion und technische Anlagen – durchgeführt. Deshalb wäre eigentlich zu vermuten, dass die Bauleistung des Ausbaugewerbes in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat.

Die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zu den Bauinvestitionen zeichnen allerdings ein anderes Bild. Danach lag die Bautätigkeit dieses Teilbereichs im vergangenen Jahr um gut 1½% unter dem Niveau von 2012 (vgl. Abb. 9). Nach den starken Zuwächsen in den Jahren 2010 und 2011, war 2012 noch einmal ein kleines Plus zu verzeichnen. In den Jahren 2013 und 2015 sank der Umfang der Ausbauleistungen dann aber merklich. Diese Rücksetzer konnten in der Folgezeit bisher nicht ausgeglichen werden. Angesichts der gut laufenden Konjunktur im Neubausektor lässt dies auf rückläufige Aktivitäten im Bereich Instandhaltung bzw. Modernisierung bestehender Gebäude schließen.

Wie oben erwähnt, liefert die amtliche Statistik keine weitere Unterscheidung der Produzentenleistungen in einzelne Teilsparten. Insgesamt beliefen sich die Bauleistungen des Bauhauptgewerbes – einschließlich Bauträger – im Jahr 2017 auf knapp 108 Mrd. Euro, das Ausbaugewerbe kam auf fast 97 Mrd. Euro (jeweils nominale Werte). Daneben existieren nach der Systema-

Fortsetzung Fußnote 3:

zu gehören unter anderem Putz-, Estrich-, Bodenläge-, Fassaden-, Tischler-, Maler-, Trockenbau- oder Verglasungsarbeiten, aber auch etwa Installationsleistungen in den Bereichen Gas, Wasser, Heizung, Belüftung, Elektro- und Beförderungstechnik.

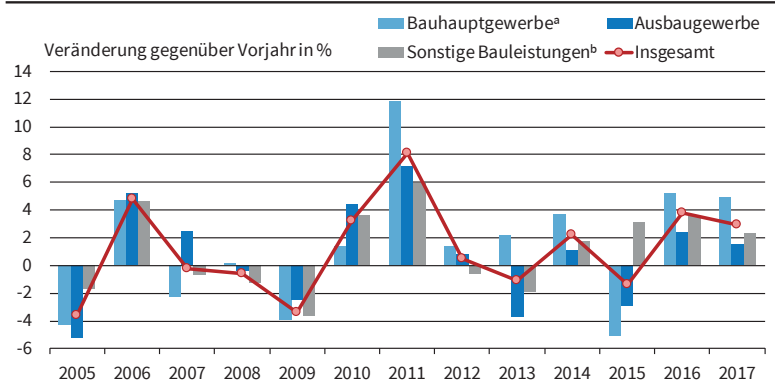
tik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen noch weitere Bauleistungen – unter anderem Eigenleistungen von Eigentümern oder Bauleistungen des Verarbeitenden Gewerbes – sowie damit verbundene Nebenkosten wie Planungsleistungen oder Kosten, die bei der Grundstücksübertragung anfallen. Diese summierten sich vergangenes Jahr nominal sogar auf insgesamt 122 Mrd. Euro. Auch dieses Teilsegment der Bauinvestitionen hat in den vergangenen Jahren deutlich zugelegt (vgl. Abb. 10). Das Wachstum der Bauinvestitionen in den

Jahren 2013 bis 2017 in Höhe von insgesamt rund 6½% wurde demnach nicht nur von der guten Entwicklung im Bauhauptgewerbe (+ 11%) getragen, sondern auch von der Ausweitung der Sonstigen Bauleistungen (+ 9%). Bei Letzteren sticht vor allem die Zunahme der Dienstleistungen für die Grundstücksübertragung – also die Leistungen von Maklern, Anwälten, Notaren und Gerichten einschließlich der Zahlungen für die Grunderwerbsteuer – hervor (+ 28½%). Nur die Dienstleister für die Bauplanung – also Architekten, Bau- und Vermessungsingenieure sowie Bauämter – hatten in den vergangenen fünf Jahren keinen wesentlichen Anstieg zu verzeichnen. So lag das ihnen zugerechnete Leistungsvolumen 2017 nur minimal über dem Niveau des Jahres 2012. Seit 2015 – also im Zuge der neuen Impulse für den Wohnungsneubau, der verstärkten Nachfrage nach neuen Nichtwohngebäuden sowie der kräftig gestiegenen Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur – stehen die Zeichen dort aber wieder auf Wachstum.

Abb. 10

Bauinvestitionen nach Produzenten

Preisbereinigt



^a Einschließlich Bauträger.

^b Beinhaltet u.a. Leistungen des Verarbeitenden Gewerbes, Eigenleistungen und Schwarzarbeit, Dienstleistungen im Zuge der Bauplanung bzw. -genehmigung sowie der Grundstücksübertragung.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

... BEI NAHEZU KONSTANTER BESCHÄFTIGTEN-ZAHL

Die Leistungen des Ausbaugewerbes sind im Fünfjahreszeitraum 2013 bis 2017 – trotz der Zuwächse in den Jahren 2016 und 2017 – hingegen um insgesamt mehr als 1½% geschrumpft. Laut Untersuchungen des DIW stagnierten die Bestandsleistungen⁴ im Hochbau im selben Zeitraum lediglich. Ohne den sehr starken Zuwachs im Jahr 2017 – die Vorjahreswerte werden später aber noch einmal revidiert und sollten daher mit Vorsicht interpretiert werden – wäre allerdings auch hier ein Rückgang zu verzeichnen gewesen. Für den Nichtwohnhochbau steht sogar weiterhin ein markantes Minus.

Zudem geht aus den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe hervor, dass das Ausbaugewerbe seine Beschäftigten im Vergleich zum Jahr 2012 – ganz im Gegensatz zum Bauhauptgewerbe – nicht mehr wesentlich erhöhen konnte. So arbeiteten dort 2017 noch immer rund 1,66 Mio. Personen⁵, was wohl am zunehmenden Arbeitskräftemangel, aber vermutlich auch an der Zurückhaltung der vielen Kleinstbetriebe liegt, die nicht zu stark wachsen möchten. Ferner haben sich die Ausbildungszahlen zwischen 2000 und 2015 halbiert. Wenn also immer mehr Aufträge im Neubau angenommen werden, bleibt folglich weniger Kapazität für die Durchführung von Bestandsmaßnahmen übrig.

⁴ Hierzu ist anzumerken, dass die klassischen Investitionen nach amtlicher Abgrenzung nur »investive«, also werterhöhende Leistungen umfassen, d.h. keine regelmäßige Instandhaltung, sprich (Schönheits-)Reparaturen. Es wird aber unterstellt, dass diese »nicht-investiven« Bauleistungen, die in den vom DIW berechneten Bauvolumina sehr wohl enthalten sind, über die Zeit eine recht gleichmäßige Entwicklung aufweisen. Anders als bei Modernisierungen können Reparaturen zumeist nicht längere Zeit aufgeschoben werden. Es ist also nicht davon auszugehen, dass derartige Instandhaltungsmaßnahmen seit 2012 erheblich zugenommen hätten. Dafür sprechen auch die Auswertungen des DIW.

⁵ Diese Zahl geht auf eine Abschätzung des ifo Instituts auf Basis der Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurück. Dort werden sämtliche Erwerbstätige (Arbeitnehmer, Selbständige sowie regelmäßig, unentgeltlich mithelfende Familienangehörige) des Baugewerbes insgesamt ausgewiesen. Die Beschäftigtenzahl des Bauhauptgewerbes ist sehr gut erfasst und kann ziemlich verlässlich auf die jahresdurchschnittliche Beschäftigtenzahl aller Baubetriebe hochgerechnet werden. Bleiben noch die ebenfalls im Baugewerbe enthaltenen Bauräger. Die regelmäßige Juni-Erhebung erfasst nur Betriebe mit zehn und mehr tätigen Personen. Aus der Umsatzsteuerstatistik ist zu schließen, dass in der Juni-Erhebung nur rund 5% der Betriebe erfasst werden, die aber fast die Hälfte des Umsatzes des Baurägergewerbes erwirtschaften. Vermutlich arbeiten in den kleinen Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten derzeit zwischen 25 000 und 30 000 Personen, die in der Abschätzung des ifo Institut nicht enthalten sind, für deren zeitliche Entwicklung allerdings auch keine verlässlichen Informationen vorliegen. Folglich würde die Beschäftigtenzahl für das Ausbaugewerbe (Baugewerbe minus Bauhauptgewerbe und Bauräger) tatsächlich nicht bei rund 1,66 Mio., sondern bei ca. 1,63 Mio. Personen liegen. Das Beschäftigtenniveau ist in diesem Zusammenhang aber unerheblich. Es geht in diesem Aufsatz um die zeitliche Entwicklung der Beschäftigten im Ausbaugewerbe. Nach den vorliegenden Informationen hat in den vergangenen Jahren die Betriebszahl sowohl der kleineren als auch der größeren Baurägerbetriebe deutlich zugelegt. Dies lässt in beiden Größenklassen auf steigende Beschäftigtenzahlen schließen. Möglicherweise könnte der absolute Beschäftigtenzuwachs seit 2012 bei den kleineren Betrieben sogar erheblich größer ausgefallen sein. Dies würde die Irritation aber sogar noch vergrößern, da dadurch die abgeleitete Entwicklung im Ausbaugewerbe sogar noch schwächer ausgefallen wäre als ohnehin schon unterstellt.

Dennoch ist die Beschäftigtenzahl im Ausbaugewerbe aber eben insgesamt konstant geblieben – 2013 und 2014 ist sie leicht gestiegen, 2015 dann gesunken und 2016 und 2017 wieder leicht gewachsen. Warum sollte die Bauleistung dann insgesamt zurückgehen? Nach Angaben des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) hat sich überdies die abgefragte Betriebsauslastung des zum Ausbaugewerbe gehörenden Handwerks mittlerweile auf im Jahresmittel rund 85% erhöht. Dies geschah aber nicht kontinuierlich. Tatsächlich sind in den Jahren 2013 und 2015 – genau in diesen Jahren sank die Bauleistung des Ausbaugewerbes – zwei kleine »Durchhänger« auszumachen. In den ebenfalls befragten Bauhauptgewerken sind diese noch wesentlich klarer zu sehen. Gleichwohl hat die Auslastung bei den Handwerksbetrieben seit 2012 insgesamt deutlich zugelegt.

Die Beschäftigtenzahl im Ausbaugewerbe ist im Zeitraum 2013 bis 2017 also nahezu konstant geblieben⁶, gleichzeitig nutzen die Handwerksfirmen ihre vorhandenen Kapazitäten heute besser aus als früher. Danach müsste die rückläufige Entwicklung im Ausbaugewerbe strukturelle Gründe haben. Die Branche teilt sich ja in sehr viele unterschiedliche Arbeitsbereiche auf und ist sehr kleinteilig organisiert. Beispielsweise könnten einzelne Gewerke mit überdurchschnittlich hoher Pro-Kopf-Wertschöpfung Personal eingebüßt haben, wohingegen andere – weniger »produktivere« Bereiche – ihre Kapazitäten erhöhten.

Dies könnte auch mit dem unterschiedlich ausgeprägten Arbeitskräfteangebot in den einzelnen Teilbranchen zu tun haben. Laut aktueller Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit (BA) dauert die Besetzung einer Stelle für Fachkräfte und Spezialisten im Bereich »Aus-, Trockenbau, Isolierung, Zimmerei, Glaserie, Rollladen- und Jalousiebau« mittlerweile durchschnittlich 145 Tage. Im Bereich »Klempnerei, Sanitär-, Heizungs-, Klimatechnik« sind es sogar 183 Tage. Andere Ausbauberufe, wie die Bodenleger oder Tischler, haben es dagegen nicht in die Liste für bundesweiten Engpassberufe »geschafft«. Aus den Analysen der BA gehen zudem teils ausgeprägte regionale Unterschiede hervor, z.B. ein Nord-Süd-Gefälle, die ebenfalls zur beobachteten Abbremsung der Ausbauleistungen beitragen könnten.

Vielleicht hat der vermutete Strukturwandel bezüglich der Pro-Kopf-Wertschöpfung aber auch mit den Spätfolgen der 2004 erfolgten Abschaffung der Meisterpflicht für 53 Gewerke – darunter für verschie-

⁶ Laut amtlicher, vierteljährlicher Totalerhebung für das Ausbaugewerbe hat die Beschäftigtenzahl in den Jahren 2013 bis 2017 um insgesamt 7% zugelegt. Im Teilbereich Bauinstallation betrug der Zuwachs sogar fast 8½%. Im Hinblick auf die ausgewiesenen Beschäftigungsdaten nutzt diese Erhebung Informationen der Bundesagentur für Arbeit zu sozialversicherungspflichtig bzw. geringfügig entlohnten Personen (vgl. oben beschriebenes Mixmodell). Obwohl damit eine Repräsentativität für Betriebe aller Größenklassen erreicht wird, fehlen weitere relevante Informationen, etwa zu unentgeltlich mithelfenden Familienangehörigen. Daher berücksichtigt das Statistische Bundesamt im Zuge seiner allumfassenden Berechnung für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weitere Quellen wie die Mikrozensus-Erhebungen.

dene Berufe der Bodenverlegung, zudem für Estrichleger, Rollladen- bzw. Jalousiebauer – zu tun, die sich jetzt im Boom besonders stark bemerkbar machen könnten. Damit entfiel nämlich der früher nötige Qualifikationsnachweis. Heute kann jeder von der Zulassungsfreiheit profitieren, sogar eine Eintragung in gleich mehreren dieser Gewerke ist möglich. Dies zieht viele Soloselbständige – gerade aus dem europäischen Ausland – an, die nicht selten ihre Leistungen zu niedrigeren Preisen anbieten. Darüber hinaus bilden sie keine Lehrlinge aus und tragen so nicht zur zukünftigen Aufrechterhaltung der erforderlichen Ausführungsqualitäten bei.

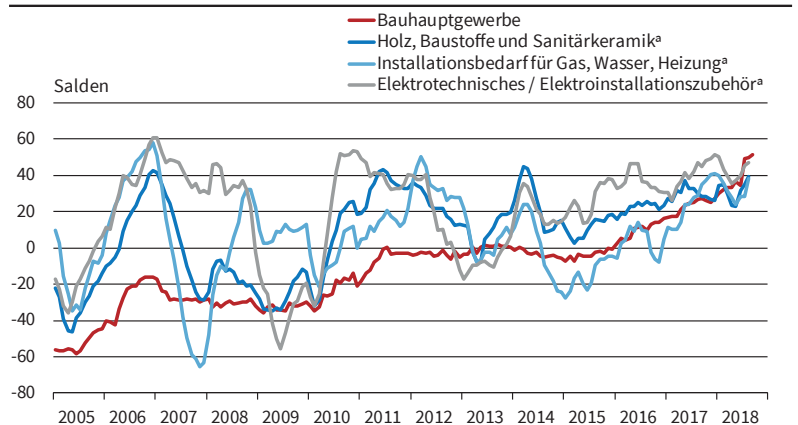
Dies sind aber alles nur Erklärungsversuche. Die schwächere Entwicklung des Marktes für Bestandsmaßnahmen passt ja sicher ins Bild und stützt die im Ergebnis rückläufigen Ausbauleistungen. Dass der Rückgang der Bauleistungen des Ausbaugewerbes aber mit einem konstanten Beschäftigungsniveau – bei gleichzeitig erhöhter Auslastung im Handwerk – einhergehen soll, bleibt dagegen befremdlich.

BAUHAHER GROSSHANDEL PROFITIERT VON VERBESSERTER KONJUNKTUR IM ROHBAUSEKTOR

Neben den Firmen des Bauhauptgewerbes befragt das ifo Institut im Zuge seiner monatlichen Konjunkturumfragen unter anderem auch Großhändler baunaher Branchen. Dort sollte sich der Neubauboom der vergangenen Jahre ebenfalls angemessen niedergeschlagen haben. Abbildung 11 zeigt einen Vergleich der Geschäftslage im Bauhauptgewerbe mit den entsprechenden Befragungsergebnissen in den Großhandelssparten »Elektrotechnisches/Elektroinstallations-Zubehör«, »Holz, Baustoffe und Sanitärkeramik« und »Installationsbedarf für Gas, Wasser, Heizung«. Die seit 2015 nochmals verbesserte Baukonjunktur spiegelt sich demnach auch in der Geschäftslage der aufgeführten Großhandelssparten wider. Dasselbe gilt für die Marktbelebung in den Jahren 2005/06 bzw. 2010/11. Die spürbare Zunahme der Leistungen des Bauhauptgewerbes im Jahr 2014, auf die im Jahr darauf ein ebenfalls merklicher, spartenübergreifender Rückgang folgte, hat dagegen im Großhandel erheblich größere Spuren hinterlassen als in den Lageurteilen der befragten Baufirmen.

Insgesamt zeigen sich die Befragungsergebnisse des Großhandels deutlich volatiler als die des Bauhauptgewerbes. Unabhängig davon wird die Geschäftslage im Bauhauptgewerbe gegenwärtig jedoch erheblich günstiger bewertet als im Jahr 2006.

Abb. 11
Geschäftslage im Bauhauptgewerbe sowie in baunahen Großhandelssparten
Saisonbereinigt



* Gleitender Dreimonatsdurchschnitt.
Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

Zudem eilten die Lagewerte für das Bauhauptgewerbe in der nahen Vergangenheit von Rekord zu Rekord. Davon kann im Großhandel allerdings – trotz beachtlicher Umfragewerte – nicht die Rede sein. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass einige baunaher Großhandelssparten inzwischen stark vom Markt für Instandsetzung und Modernisierung abhängen. Zwar hat sich der Absatz im Zuge der kräftigen Neubaubelebungen inzwischen wieder erhöht, gleichzeitig lastet aber wohl die in den vergangenen Jahren beobachtete, schwächere Entwicklung bei den Bestandsmaßnahmen auf dem Gesamtmarkt.

Hinzu kommt, dass die betrachteten Großhandelssparten zwar durchaus als »baunah« bezeichnet werden können, bestimmte Teilsegmente aber auch andere wichtige Abnehmerbranchen jenseits der Bauwirtschaft beliefern. So wird beispielsweise die Konjunktur im Holzsektor nicht nur von der Baunachfrage, sondern von der Marktsituation im Möbel- sowie Verpackungsbereich (Paletten!) beeinflusst. Was den Holzabsatz angeht, muss allerdings auch die Entwicklung eines speziellen Teilbereichs innerhalb des Bausektors berücksichtigt werden: der Fertigteiltbau. Dieser entwickelte sich in den vergangenen Jahren seit 2015 deutlich besser als der gesamte Wohnungsneubau. Inzwischen wird rund ein Fünftel der neuen Einfamiliengebäude als Fertigteiltbau errichtet und in 85% der Fälle kommt dabei Holz als vorwiegend verwendeter Baustoff zum Einsatz. Die zunehmende Beliebtheit dieser Bauweise dürfte der Geschäftslage im entsprechenden Großhandelssektor sicherlich zuträglich gewesen sein.

BAUSTOFFGROSSHANDEL IM UMBRUCH

Der klassische Baustoffgroßhandel, der ein breites Sortiment an unterschiedlichen Produktgruppen anbietet, sieht sich derweil großen Herausforderungen gegenüber. So macht ihm der Einzelhandel, etwa in Gestalt der großen Baumarktketten, mit Hilfe von

Online-Angeboten und speziellen »Profi-Services« für gewerbliche Abnehmer immer mehr Kunden abspensig. Gleichzeitig haben sich die Großhandelsunternehmen in der Vergangenheit allerdings auch zunehmend Privatkunden geöffnet. Auch dies hat dazu beigetragen, dass heutzutage keine klaren Grenzen mehr zwischen Groß- und Einzelhandel gezogen werden können. Welche Auswirkungen die Einführung von 24-Stunden-Baumärkten haben wird, die in den Abend- und Nachtstunden ohne Personal auskommen und gerade von einem großen Händler für Montage- und Befestigungsmaterial getestet werden, bleibt abzuwarten.

Die Sortimentsgroßhändler verlieren derzeit zudem Marktanteile an Spezialgroßhändler, die sich auf bestimmte Warengruppen, wie z.B. Bedachungen oder Fassade, spezialisiert haben. Die Kunden honorieren die fachkundigere Beratung durch entsprechende Preiszugeständnisse; dies gilt selbst für weniger komplexe Produkte wie einfache Rohstoffe. Gleichzeitig entwickeln die Händler ein besseres Gespür für die zukünftigen Trends ihres jeweiligen Teilmarktes und können sich dadurch kundenorientierter bevorraten. Zu den Adressaten zählen aber weniger die kleinen (Handwerks-)Firmen, sondern die klassische Bauindustrie.

Darüber hinaus liefern die Hersteller immer häufiger direkt auf die Baustelle und umgehen damit den Zwischenhandel. Dies geschieht vor allem im Zusammenhang mit der Verwendung besonders spezifischer, komplexer oder hochentwickelter Produkte, die nicht selten überhaupt nur von ganz wenigen oder sogar nur einem einzigen Hersteller angeboten werden. Zumeist spielen dabei außergewöhnliche Objektplanungen der Architekten eine maßgebliche Rolle. Zwar klagen die Baustellenbetreiber über zunehmende Engpässe aufseiten des Transportgewerbes. Dieses Problem betrifft jedoch die gesamte Baustellenlogistik und dürfte die Direktbelieferung durch Produzenten nicht in überproportionalen Umfang beeinträchtigen. Insgesamt kämpft der klassische Baustoffgroßhandel derzeit also an mehreren Marktfronten. Eine Reaktion darauf besteht in der stärkeren Spezialisierung auf einzelne Fachbereiche, die – im Gegensatz zum Sortimentshandel – zukünftiges Wachstum verspricht. Daneben bietet sich die Erschließung ganz neuer Geschäftsfelder an, die das bisher aufgebaute Know-how im Baustoffbereich nutzen, aber eben nicht zum ursprünglichen Kerngeschäft gehören. Durch die fortschreitende Digitalisierung dürften sich auch in den kommenden Jahren immer wieder neue Möglichkeiten auftun.

Magnus Reif und Arno Städtler

Investitionsausgaben und Leasing wachsen weiter

Der auf der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2018 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,5%. Auch für das kommende Jahr ist nochmals mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit verminderter Dynamik. Einer stärkeren Ausweitung der unternehmerischen Investitionstätigkeit dürften dabei zunehmend produktionshemmende Kapazitätsengpässe entgegenstehen. Des Weiteren wird die Weltwirtschaft wohl mit etwas vermindertem Tempo expandieren und weniger Impulse für die heimische Wirtschaft liefern.

Die deutsche Wirtschaft bleibt auf Wachstumskurs, wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2018 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,5% höher als in den ersten drei Monaten des Jahres. Zu Jahresbeginn hatte es einen etwas schwächeren Anstieg von 0,4% zum Vorquartal gegeben.

Positive Impulse kamen im Vorquartalsvergleich (preis-, saison- und kalenderbereinigt) vor allem aus dem Inland. Die privaten Haushalte steigerten ihre Konsumausgaben um 0,3%, die staatlichen Konsumausgaben waren um 0,6% höher als im Vorquartal. Auch die Investitionen legten zu: In Bauten wurde 0,6% mehr investiert als im ersten Quartal 2018. Die Investitionen in Ausrüstungen stiegen lediglich um 0,3%. Dieser nur moderate Anstieg ist jedoch maßgeblich durch einen kräftigen Rückgang der öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen bedingt. Die privaten Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge stiegen im selben Zeitraum um 1,1%. Insgesamt stieg die inländische Verwendung im Vorquartalsvergleich deutlich um 0,9%.

Im Vorjahresvergleich hat sich die Wirtschaftsleistung ebenfalls kräftig erhöht: Das preisbereinigte BIP stieg im zweiten Quartal 2018 um 2,3% und damit deutlich stärker als im ersten (+ 1,4%).

Auch hier kamen die Wachstumsimpulse vor allem aus dem Inland: Sowohl die privaten als auch die staatlichen Konsumausgaben stiegen preisbereinigt um 1,0%. Die Investitionen entwickelten sich im Vergleich ebenfalls positiv: Während in Ausrüstungen preisbereinigt 5,4% (nominal: + 6,0%) mehr investiert wurde als im zweiten Quartal 2017, stiegen die Investitionen in Bauten um 3,2%, wobei insbesondere in den Bau von

Wohnungen mehr investiert wurde als ein Jahr zuvor. Insgesamt stieg die inländische Verwendung um 2,2%.

In jeweiligen Preisen gerechnet, war das Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2018 um 4,2% höher als im Vergleichszeitraum von 2017, die Ausrüstungsinvestitionen übertrafen also diesen Zuwachs erneut (vgl. Statistisches Bundesamt 2018a) und erhöhten somit ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt weiter.

FAHRZEUGINVESTITIONEN WEITER IM AUFWIND

Dass die Automobilkonjunktur nach der überaus positiven Entwicklung von 2016 und 2017 im laufenden Jahr nochmals deutlich zulegen kann, erschien den Experten zunächst als eher unwahrscheinlich. Gleichwohl zeigte sich die Automobilkonjunktur bereits zu Jahresbeginn 2018 von ihrer besten Seite. Die Pkw-Zulassungen legten im Januar (+ 11,6%) und Februar (+ 7,4%) ordentlich zu. Im ersten Halbjahr stiegen die Neuzulassungen bei Pkw um 2,9%. Nachdem im Juli ein kräftiges Wachstum von 12,3% folgte, wurde dies im August mit + 24,7% nochmals ungewöhnlich deutlich übertroffen. Damit ist in den ersten acht Monaten bei den Pkws gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Plus von 6,4% aufgelaufen, bei den Nutzfahrzeugzulassungen waren es + 4,2%, wozu auch hier der starke August (+ 11,3%) beigetragen hat (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2018). Dieser extreme Zuwachs bei Pkw dürfte allerdings überwiegend durch die Probleme der Autohersteller bei der Einführung des neuen Verbrauchsprüfverfahrens WLTP bedingt sein. Denn einige Marken waren mit der Zertifizierung ihrer Modelle im Rückstand. Die betroffenen Fahrzeuge waren jedoch ab September nicht mehr zulassungsfähig, weshalb

viele von ihnen noch im August über die Vertragshändler zugelassen wurden. Die eigenen Neuzulassungen schnellten im Kfz-Handel um rund 80% nach oben. Der größte Teil dieser Fahrzeuge wird in den nächsten Wochen als junge »Gebrauchtwagen« an private Käufer abgegeben. Die heftige Gegenbewegung war dann im September zu beobachten. Die Pkw-Neuzulassungen brachen um 30,5% ein; die Neuzulassungsbilanz für die ersten drei Quartale konnte sich mit + 2,4% gegenüber Vorjahr dennoch im positiven Bereich halten. Die Nutzfahrzeuge erreichten hingegen im September noch ein Plus von 0,4%, und in den ersten neun Monaten ist hier ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 3,7% aufgelaufen.

Den Trendumfragen des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) zufolge ist der Anschaffungswert des Neugeschäfts mit Mobilien im zweiten Quartal 2018 gegenüber dem Vorjahresquartal kräftig gestiegen (+ 6,1%), für das erste Halbjahr ergibt sich dadurch ein Wachstum von nominal 3,1%. Damit nahm die Wachstumsdynamik wieder zu und glich sich der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen an.

Einen Zuwachs gab es zuletzt bei Produktionsmaschinen, Pkw und Kombi, Bussen, Lkw und Anhängern, Büromaschinen/EDV sowie Immateriellen Wirtschaftsgütern; einen Rückgang hingegen bei Luft-, Schienen- und Wasserfahrzeugen sowie Sonstigen Ausrüstungen (vgl. BDL 2018).

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft wird sich im weiteren Jahresverlauf von 2018 voraussichtlich fortsetzen – wenngleich etwas an Dynamik verlieren. Eine tragende Säule ist die Binnenwirtschaft, die vom starken Beschäftigungsaufbau und niedrigen Zinsen angeregt wird. Zu Jahresbeginn war die Auslastung der Produktionskapazitäten sehr hoch, sie nahm seither allerdings nicht weiter zu. Dies hat sowohl nachfrageseitige als auch produktionsseitige Gründe. Zum einen sind die Auftragseingänge seit Jahresanfang in der Tendenz rückläufig, auch weil sich die Konjunktur in den wichtigsten deutschen Absatzmärkten im ersten Halbjahr verlangsamt hat. Zum anderen sehen sich Unternehmen allem Anschein nach zunehmend angebotsseitigen Engpässen gegenüber, vor allem bei Arbeitskräften und Vorleistungsgütern. Dafür spricht auch, dass die Produktion das hohe Tempo vom vergangenen Jahr trotz nach wie vor gut gefüllter Auftragsbücher nicht mehr gehalten hat. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Wirtschaftsleistung in diesem Jahr um 1,7% zunehmen. Damit senken die Institute in der Gemeinschaftsdiagnose ihre Einschätzung für den

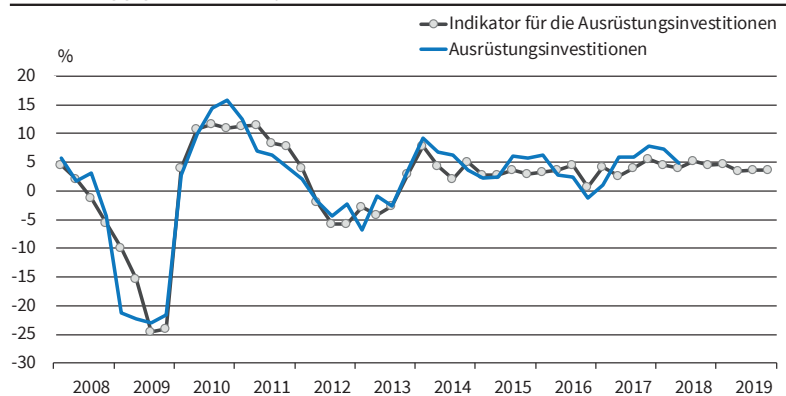
Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts um 0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Frühjahresgutachten. Im kommenden Jahr dürfte die deutsche Wirtschaft stimuliert durch die Finanzpolitik mit 1,9% etwas stärker zulegen als in diesem Jahr. Alles in allem wird die Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Prognosezeitraum wohl damit fortbestehen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018).

INVESTITIONSINDIKATOR SIGNALISIERT WEITEREN ZUWACHS DER AUSTRÜSTUNGsinVESTITIONEN

Der auf der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2018 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 4,5%. Ein Grund für die etwas höhere Prognose im Vergleich zum Sommer dieses Jahres (+ 4,2%) waren auch die Aufwärtsrevisionen des Statistischen Bundesamts für das erste Halbjahr 2018, die sich insbesondere im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen niederschlugen. Auch für das kommende Jahr ist nochmals mit Wachstum zu rechnen, wenn auch mit etwas verminderter Dynamik (+ 3,8%). Einer stärkeren Ausweitung der unternehmerischen Investitionstätigkeit dürften dabei zunehmend produktionshemmende Kapazitätsengpässe entgegenstehen. So berichten inzwischen eine Vielzahl der vom ifo Institut befragten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowohl von Arbeitskräfte- als auch von Materialengpässen. Des Weiteren wird die Weltwirtschaft wohl mit etwas vermindertem Tempo expandieren und weniger Impulse für die heimische Wirtschaft liefern.

Dabei ist zu beachten, dass sich die Berechnung des Indikators ab 2017 methodisch von denen früherer Berechnungen unterscheidet. So wird der Indikator von nun an mittels der seit längerem erfolgreich am ifo Institut eingesetzten Prognosemethodik vorgenommen. Diese bietet die Möglichkeit, die Ergebnisse der

Abb. 1
Investitionsindikator
Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Berechnungsstand: 24. September 2018

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

© ifo Institut

Befragung der Leasinggesellschaften mit weiteren Indikatoren zu kombinieren, um eine bessere Abschätzung der zukünftigen Entwicklung vorzunehmen.¹

Überdies basiert die Berechnung auf einer geänderten Abgrenzung des Investitionsbegriffs, der nun allein auf die Ausrüstungsinvestitionen abstellt und die Sonstigen Anlagen nicht mehr berücksichtigt. Diese Anpassung wurde notwendig, da die anlässlich der letzten Generalrevision der VGR erheblich revidierten Investitionszahlen einen merklichen Einfluss auf die Entwicklung des Aggregats haben. Sie führten zu spürbaren Änderungen beim Verlauf und dem Niveau des ifo Investitionsindikators und zu einer schwächeren Performance. Die Investitionen in sonstige Anlagen (nach neuer Abgrenzung) zeigen ein weniger volatiles Entwicklungsmuster als die Ausrüstungsinvestitionen. Da Erstere nun verdreifacht wurden, führt deren höheres Gewicht im Gesamttaggregat zu einem glatteren Verlauf des Indikators.

In Anbetracht der noch immer recht guten Konjunktur in Deutschland und des anhaltend sehr niedrigen Zinsniveaus steht die angezeigte Investitionsdynamik für 2018 im Einklang mit dem gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftswachstum; angesichts der seit Jahren relativ niedrigen Investitionsquote bei Ausrüstungsgütern dürfte es sogar noch Luft nach oben geben. Ursächlich für die weitere Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen sind der inzwischen über acht Jahre anhaltende Aufschwung und die ständige Zunahme des Auslastungsgrads der deutschen Wirtschaft, die inzwischen in eine deutliche Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten übergegangen ist, insbesondere im Baugewerbe.

Es ist damit zu rechnen, dass kapazitätserweiternde Investitionen weiterhin zunehmen. Darauf deutet auch die ifo Investitionsumfrage hin. Nach den aktuellen Ergebnissen zeichnet sich im deutschen Verarbeitenden Gewerbe für 2018 ein Anstieg der Gesamtinvestitionen, d.h. der Investitionen in neue Ausrüstungen und Gebäude, um 12% ab. Wie schon in den vergangenen Jahren war 2017 und ist auch 2018 die Kapazitätserweiterung die Hauptzielsetzung der Investitionstätigkeit des Verarbeitenden Gewerbes (vgl. Wechselberger 2018).

Bei der Beurteilung des Investitionsgeschehens ist auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den

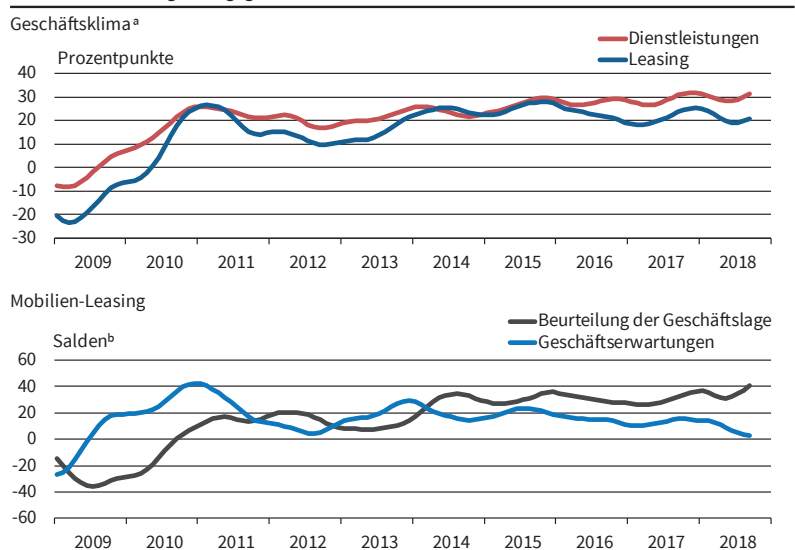
Anlageinvestitionen nach wie vor auch erheblich in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Bei moderatem Wirtschaftswachstum steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unaufhaltsam, und viele Stellen können gar nicht besetzt werden. Auch im zweiten Quartal 2018 setzte sich der Aufbau der Erwerbstätigkeit fort. Die Wirtschaftsleistung wurde von 44,7 Mio. Erwerbstätigen im Inland erbracht, das waren 565 000 Personen oder 1,3% mehr als ein Jahr zuvor (vgl. Statistisches Bundesamt 2018b). Nach Einschätzung des ifo Instituts wird die Zahl der Erwerbstätigen von 44,9 Millionen in diesem Jahr über 45,4 Millionen im kommenden Jahr auf 45,8 Millionen 2020 steigen (vgl. ifo Konjunkturprognose 2018).

Damit ist die Beschäftigung so hoch wie nie seit der Wiedervereinigung. Die deutsche Wirtschaft will in diesem Jahr weiter neue Mitarbeiter einstellen. Die Unternehmen suchen ständig neues Personal.

Die deutschen Unternehmen vergrößern beständig ihren Personalstamm. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im September auf 104,8 Punkte nur leicht gesunken, nach 105,1 Punkten im August. Haupttreiber der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland bleibt der Dienstleistungssektor.

Damit die Arbeitskräfte nicht ein Engpassfaktor im beschleunigten Strukturwandel bleiben, müssen die Unternehmen nicht nur in die Anwerbung geeigneten Personals, sondern auch massiv in die betriebliche Weiterbildung und Umschulung ihrer alternden Belegschaft investieren. Nicht nur der von der Boston Consulting Group (BCG) prognostizierte Mangel an 120 000 Hochschulabsolventen in den Bereichen IT- und Computeringenieurwesen bis 2025 ist

Abb. 2 Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing Werte saisonbereinigt^a und geglättet



¹ Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Carstensen et al. (2009) sowie Fobbe und Lehmann (2016).

^a "Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".
^b "Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen."

Berechnungsstand: 24. September 2018.
 Quelle: ifo Konjunkturumfragen Dienstleistungen.

alarmierend, sondern auch die zu geringe betriebliche Weiterbildungsquote älterer Mitarbeiter (vgl. Nahrendorf 2016).

Wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen, konnte sich hier die exzellente Stimmung vom Jahresbeginn 2018 nicht halten. Die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage wird zwar seit Juni von Monat zu Monat auf hohem Niveau noch besser (zuletzt waren es gut 40 Saldenpunkte), der seit Dezember kontinuierlich nachlassende Optimismus bei den Geschäftserwartungen – im September war der Saldo mit 2,4 Punkten nur noch knapp im Plus – sorgt allerdings seit dem Frühjahr für eine Abkühlung des Geschäftsklimas bei den Leasinggesellschaften; es konnte sich jedoch seit Juni auf dem Niveau von 19 bis 20 Saldenpunkten stabilisieren. Dies ist zwar noch ein passables Niveau, deutet aber auf eine geringere Dynamik bei den Leasinginvestitionen in den nächsten Monaten hin.

Die Wachstumsperspektiven der Leasinggesellschaften im laufenden Jahr hängen – wie immer – stark von der weiteren Entwicklung der Anlageinvestitionen und hier insbesondere von der Automobilkonjunktur ab.

Das Automobilgeschäft hat sich im bisherigen Jahresverlauf überraschend günstig entwickelt. Der enorme Anstieg der Pkw-Zulassungen von fast 25% im August war natürlich ein Ausreißer, der mit der Einführung des neuen Verbrauchsprüfverfahrens WLTP zusammenhing und schon im September zu einem entsprechenden Rückschlag führte. Bei den privaten Neuzulassungen wird wohl im weiteren Jahresverlauf eine ruhige Gangart vorherrschen. Die Nutzfahrzeuge verzeichneten bis September ein Zulassungsplus, wodurch in den ersten neun Monaten von 2018 ein Anstieg von 3,7% aufgelaufen ist. Hier dürften die weiterhin lebhaftere Konjunkturentwicklung und der boomende Onlinehandel mit seinen Transportanforderungen für eine anhaltende Nachfrage sorgen.

Auch bei Berücksichtigung des jüngsten Sondereffekts erweisen sich damit Straßenfahrzeuge – wie schon im Vorjahr – zu einem Treiber der Ausrüstungsinvestitionen. Hier sind die Investitionsrisiken vergleichsweise gering. Überschaubare Abschreibungs- und Leasingdauern sowie berechenbare Restwerte auf einem gut funktionierenden Second-Hand-Markt sorgen für klare Kalkulationsgrundlagen. Die gegenwärtig florierende Autokonjunktur wird auch von einem steigenden Ersatzbedarf gespeist, denn das Alter der Pkw im Flottenbestand steigt seit Jahren an und betrug zu Jahresbeginn im Durchschnitt 9,4 Jahre (2017: 9,3 Jahre).

Die Finanzierungsfrage sollte zunehmenden Investitionen auch im laufenden Jahr nicht im Wege stehen. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft war bis zuletzt anhaltend niedrig. Die Finanzierungsbedingungen sind somit weiterhin vorteilhaft,

und es stehen reichlich Innenfinanzierungsmittel zur Verfügung.

2018: WEITER STEIGENDE INVESTITIONSAUSGABEN TROTZ ANHALTENDER KONJUNKTURRISIKEN

Das aktuelle Konjunkturmodell, das verschiedene wichtige Indikatoren zeichnen, ist nicht einheitlich, aber überwiegend positiv:

Die Stimmung in den deutschen Chefetagen hat sich leicht eingetrübt. Der Index ist im September auf 103,7 Punkte gefallen, nach 103,9 Punkten im August. Die Einschätzungen zur aktuellen Lage haben sich minimal verschlechtert. Sie blieben allerdings auf hohem Niveau. Auch die Erwartungen wurden leicht nach unten korrigiert. Die deutsche Wirtschaft zeigt sich stabil, auch wenn die Unsicherheit steigt (vgl. Fuest 2018a).

Auch die Zuversicht deutscher Finanzexperten hat sich im September verbessert. Die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland sind im September 2018 um 3,1 Punkte auf einen neuen Wert von minus 10,6 Punkten gestiegen. Der Indikator hat damit nach seinem Tiefpunkt im Juli 2018 innerhalb von zwei Monaten wieder um 14,1 Punkte zugelegt. Trotzdem befindet er sich noch deutlich im negativen Bereich und unterhalb seines langfristigen Durchschnitts von 22,9 Punkten. Die Bewertung der aktuellen konjunkturellen Lage für Deutschland hat sich um 3,4 Punkte auf 76,0 Punkte verbessert. Während der Umfrageperiode verstärkten sich die Währungskrisen in der Türkei sowie in Argentinien, außerdem waren die deutsche Industrieproduktion und die Auftragseingänge im Juli überraschend schwach. Trotz dieser ungünstigen Einflüsse hat sich der Ausblick für Deutschland leicht verbessert. Die erheblichen Befürchtungen der Teilnehmer/innen hinsichtlich der Konjunkturentwicklung haben sich somit wieder etwas beruhigt, was auch auf das neue Handelsabkommen zwischen den USA und Mexiko zurückzuführen sein dürfte (vgl. Wambach 2018).

Die Stimmung unter den deutschen Exporteuren hat sich verbessert. Die ifo Exporterwartungen der Industrie sind im September auf 15,1 Saldenpunkte gestiegen, von 14,4 Saldenpunkten im August. Dies ist der dritte Anstieg in Folge. Die deutschen Exporteure zeigen sich im Moment ungerührt von den internationalen Handelsstreitigkeiten. Die Erholung der Exporterwartungen in der Automobilindustrie im Vormonat war nur von kurzer Dauer. Im September sahen die Automobilbauer keinen Spielraum für zusätzliche Exporte. Einen Zuwachs an ausländischen Umsätzen erwarten vor allem die Hersteller aus der Elektroindustrie, von Nahrungsmitteln und aus dem Maschinenbau (vgl. Fuest 2018b).

Der ifo Index für die Wirtschaft im Euroraum gab zuletzt hingegen nach. Die Stimmung im Euroraum kühlt sich ab. Das ifo Wirtschaftsklima ist von 31,1 auf

19,6 Saldenpunkte gefallen. Während sich die Lageeinschätzung der Experten leicht verschlechterte, trübten sich ihre Erwartungen deutlich ein und erreichen den niedrigsten Wert seit Ende 2012. Dies deutet auf eine konjunkturelle Abschwächung im Euroraum hin (vgl. Fuest 2018c).

Dass die deutsche Wirtschaft in den kommenden Monaten weiter expandieren wird, ist vor allem den privaten Haushalten zu verdanken, denn die Kauflaune der Deutschen ist weiter gut.

Im September hat sich das Konsumklima in Deutschland im Großen und Ganzen positiv entwickelt. Sowohl die Konjunktur- als auch die Einkommenserwartung stiegen, während die Anschaffungsneigung leicht gefallen ist. Die GfK prognostiziert einen weiteren leichten Anstieg des Konsumklimas um 0,1 Punkte gegenüber dem Vormonat auf 10,6 Punkte. Nach zwei aufeinander folgenden Rückgängen ist das Konsumklima wieder im Aufwind. Für Oktober 2018 prognostiziert die GfK einen leichten Anstieg des Konsumklimas um 0,1 Punkte im Vergleich zum Vormonat auf 10,6 Punkte, private Ausgaben werden sich damit als wichtige Säule des deutschen Wirtschaftswachstums erweisen (vgl. Bürkl 2018).

Insgesamt ist also für 2018 – nach derzeitigem Prognosestand – mit weiter steigenden Ausgaben für Ausrüstungsgüter zu rechnen. Die Chancen für die Leasinggesellschaften stehen nicht schlecht, dabei mitzuhalten.

Allerdings haben die Risiken für die weitere Konjunkturentwicklung in Deutschland und der Welt zuletzt deutlich zugenommen. Der Handelskonflikt mit den USA, die Sorgen um den Nahen Osten und um bestimmte Länder des Euroraums, in erster Linie Italien, verunsichern die Unternehmen und können zu Investitionszurückhaltung führen. So erklärte der BDI kürzlich, dass sich angesichts der Konflikte die Investitionstätigkeit der Unternehmen abgeflacht habe.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gibt es also Risiken, die die Wachstumsphantasie begrenzen und insbesondere die Investitionstätigkeit treffen können. Für die deutsche Konjunktur resultieren sie auch daraus, dass Unternehmen Teile ihrer Investitionsvorhaben in den nach der bereits beschlossenen Unternehmensteuerreform steuerlich attraktiver gewordenen USA realisieren und somit Teile der bisherigen Produktion des Verarbeitenden Gewer-

bes ebenso verlagert werden. Mit dem sich abzeichnenden Ende der ultraexpansiven Geldpolitik seitens der EZB dürften sich überdies die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen im Prognoseverlauf graduell verschlechtern.

LITERATUR

- BDL (2018), »Trendmeldung 2. Quartal 2018«, Ergebnisse, August.
- Bürkl, R. (2018), »Deutsches Konsumklima sieht sonnig aus«, *consumer-climate.gfk.com*, 27. September, verfügbar unter: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/Global/documents/Press_Releases/2018/20180829_PR_Consumer-Climate-Germany_efin.pdf.
- Fobbe, F. und R. Lehmann (2016), »Elektromotoren, Energieversorgung und Erziehung: Die Güte der entstehungsseitigen ifo Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 69(12), 58–63.
- Fuest, C. (2018a), »ifo Geschäftsklimaindex geht leicht zurück – Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im September 2018«, 24. September, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Business-Climate/Geschaeftsklima-Archiv/2018/Geschaeftsklima-20180924.html>.
- Fuest, C. (2018b), »ifo Exporterwartungen gestiegen« – Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im September 2018, 25. September, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Konjunkturtest/Exporterwartungen/Archiv/2018/Exporterwartungen-20180925.html>.
- Fuest, C. (2018c), »ifo Wirtschaftsklima Euroraum sinkt erneut«, 2. August, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/World-Economic-Survey/Economic-Climate-for-the-Euro-Area/Archive/2018/Economic-Climate-Euro-Area-20180802.html>.
- ifo Institut (2018), »Das ifo Institut erhöht seine Konjunkturprognose für 2018 und 2019 leicht auf jeweils 1,9 Prozent«, ifo Pressemitteilung, 6. September, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2018/Q3/pm-20180906_ifo-Konjunkturprognose.html.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2018), »Fahrzeugzulassungen im August 2018«, Pressemitteilung Nr. 19, 4. September, verfügbar unter: https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/Fahrzeugzulassungen/pm19_2018_n_08_18_pm_komplett.html.
- Nahrendorf, R. (2016), »Qualifikationslücke 4.0«, *Handelsblatt*, 5. Juli, 13.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Aufschwung verliert an Fahrt-Weltwirtschaftliches Klima wird rauher«, *ifo Schnelldienst* 71(19), 3–74.
- Statistisches Bundesamt (2018a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2018«, Pressemitteilung Nr. 316, 24. August, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_316_811.html.
- Statistisches Bundesamt (2018b), »Zahl der Erwerbstätigen im Juli 2018 um 1,3% höher als im Vorjahr«, Pressemitteilung Nr. 324, 30. August, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_324_132.html;jsessionid=01734CAC9D5E0E8B3A2E5FE2250786B7.InternetLive1.
- Wambach, A. (2018), »ZEW-Konjunkturerwartungen – Ausblick verbessert sich«, Pressemitteilung, 11. September, verfügbar unter: <https://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/ausblick-verbessert-sich-leicht/>.
- Weichselberger, A., (2018), »Deutsche Industrie: Für 2018 spürbarer Investitionsanstieg geplant«, *ifo Schnelldienst* 71(16), 46–50.

Christian Grimme und Timo Wollmershäuser

Unsicherheit deutscher Unternehmen deutlich gestiegen

Die Unsicherheit deutscher Unternehmen im Hinblick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist zuletzt deutlich größer geworden. Das ifo Streuungsmaß, das monatlich im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen berechnet wird, hat zwischen Mai und September dieses Jahres um 6,2 Punkte zugelegt (vgl. Abb. 1). Ähnlich kräftige Anstiege in einem vergleichbaren Zeitraum gab es zuletzt während der Weltfinanzkrise in den Jahren 2008 und 2009. Maßgeblich getrieben wird die zunehmende Unsicherheit durch die Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor, wo das Streuungsmaß seit Mai um 7,3 bzw. 6,6 Punkte gestiegen ist (vgl. Abb. 2). Auch im Handel und im Bauhauptgewerbe hat die so gemessene Unsicherheit zugenommen; jedoch war der Anstieg deutlich geringer.

Zeitgleich mit dem Streuungsmaß hat auch der Anteil der vom ifo Institut befragten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, der von einer Verbesserung der Geschäftsaussichten ausgeht, zugenommen. So stieg in diesen Wirtschaftsbereichen die Erwartungskomponente des ifo Geschäftsklimaindex, die sich aus der Differenz zwischen dem prozentualen Anteil der antwortenden Unternehmen mit optimistischen Aussichten und jenem mit pessimistischen Aussichten ergibt, seit Mai um 6,6 bzw. 5,5 Saldenpunkte. Allerdings ist nicht nur der Anteil der Optimisten, sondern auch der der Pes-

simisten (wenn auch in geringerem Umfang) größer geworden, so dass die Streuung der gegebenen Antworten um die durchschnittlichen Geschäftserwartungen herum zugenommen hat.

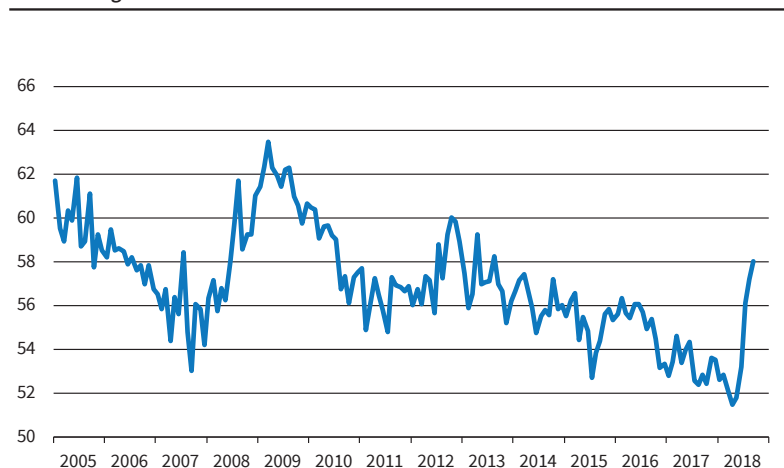
Bachmann, Elstner und Sims (2013) haben gezeigt, dass die Streuung der ifo Geschäftserwartungen mit anderen Unsicherheitsmaßen auf der Firmenebene stark korreliert ist und deshalb als Maß für die Unsicherheit der Unternehmen interpretiert werden kann. In der Literatur werden vor allem die negativen Effekte von Unsicherheit betont. Unsichere Zeiten sind dadurch geprägt, dass es Unternehmen und Haushalten schwerer fällt, die Zukunft präzise vorherzusagen. Dadurch werden sie zurückhaltender mit ihrer Entscheidungsfreudigkeit. Unternehmen schieben Entscheidungen bezüglich Investitionen oder Neueinstellungen auf, Haushalte verlegen Konsumentscheidungen, insbesondere von langlebigen Gütern, in die Zukunft.

Um den Einfluss der jüngsten Unsicherheitsanstiege auf die Konjunktur bestimmen zu können, muss beachtet werden, dass diese Anstiege zum Teil wohl auch durch Änderungen in der wirtschaftlichen Aktivität verursacht wurden; somit könnte es sich also teilweise einfach um Begleiterscheinungen gehandelt haben, die für sich genommen keine weiteren (negativen) Auswirkungen gehabt haben bzw. haben werden. Es muss also der Teil der Unsicherheitsanstiege herausgefiltert werden, der unabhängig von der Wirtschaftsaktivität geschehen ist und somit als exogen interpretiert werden kann.

Dies geschieht mit Hilfe von vektorautoregressiven (VAR-) Modellen. Um der Vielfältigkeit der möglichen Modellspezifikationen Rechnung zu tragen, wird eine Reihe unterschiedlicher VAR-Modelle geschätzt.¹

¹ Die Modelle enthalten immer die folgenden Variablen: Unsicherheit der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe, Industrieproduktion, Konsumentenpreise und Interbankenzinssatz als Maß für die Geldpolitik. DAX und Preise gehen in Logarithmen ein, die Industrieproduktion in einigen Modellen in Jahresveränderungsrate,

Abb. 1
ifo Streuungsmaß Deutschland

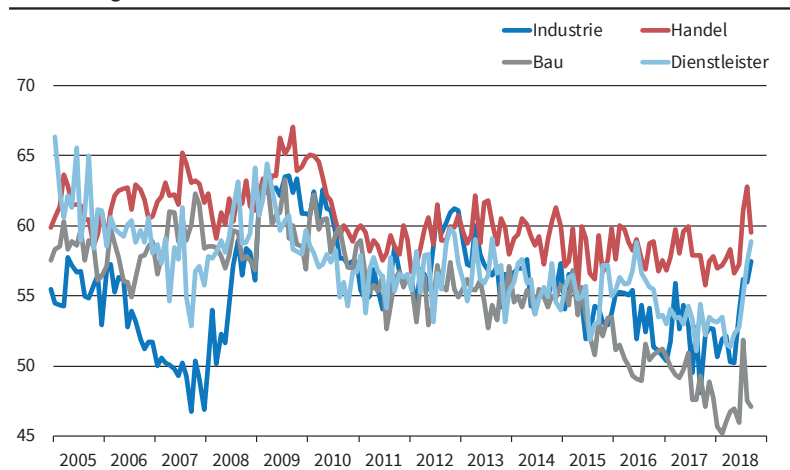


Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

ifo Streuungsmaß nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

unterstellt, dass es im Projektionszeitraum zu keiner weiteren exogenen Zunahme der Unsicherheit kommt, sondern sich das Streuungsmaß gemäß historischer Korrelationen allmählich zurückbildet. Die Modellergebnisse zeigen aber auch, dass die Schwankungsbreite recht groß ist: Für das laufende Jahr liegt der Dämpfer beim Anstieg der Industrieproduktion zwischen 0 und 0,75 Prozentpunkten, im kommenden Jahr zwischen 0,6 und 2,1 Prozentpunkten.

LITERATUR

Die Ergebnisse zeigen, dass im Mittel 5,6 Punkte des Unsicherheitsanstiegs im Verarbeitenden Gewerbe seit Mai 2018 (in Höhe von insgesamt 7,3 Punkten) exogener Natur waren. Für sich genommen wird ein derart großer Anstieg den Zuwachs der Industrieproduktion in diesem Jahr wohl um durchschnittlich 0,4 Prozentpunkte und im kommenden um nochmals durchschnittlich 1,3 Prozentpunkte dämpfen.² Dabei wird

Fortsetzung Fußnote 1:

in anderen Modellen in Log-Levels. Der Interbankenzins ist bis 1998 der deutsche Interbankenzins, bis 2007 der EONIA und seitdem der europäische Schattenzins von Wu und Xia (2017). Einige Modelle erfassen darüber hinaus den Aktienmarktindex DAX und/oder die Geschäftserwartungen der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe. Die Modelle enthalten einen linearen Trend, zwischen sechs und zwölf Verzögerungen und werden für den Zeitraum von Januar 1991 bis September 2018 geschätzt.

² Zu diesem Ergebnis kommt man in zwei Schritten. Erstens werden alle Modelle für den Zeitraum von Januar 1991 bis September 2018 geschätzt. Mit jedem Modell wird dann in einem Basisszenario die Produktion für den Zeitraum von Oktober 2018 bis Dezember 2019 fortgeschrieben. Zweitens werden für jedes Modell die Unsicherheitsschocks in den Monaten von Juni bis September 2018 identifiziert und quantifiziert. In einem kontrafaktischen Szenario werden diese Unsicherheitsschocks auf null gesetzt und eine Prognose der Produktion für den Zeitraum von Juni 2018 bis Dezember 2019 erstellt. Für jedes Modell wird schließlich die Differenz der auf Jahresebene hochgerechneten Veränderungsdaten aus beiden Szenarien ermittelt. Die im Text erwähnten Werte stellen die Mittelwerte der Differenzen aller Modelle dar. Die Unsicherheitsschocks werden mit Hilfe einer rekursiven (sog. Cholesky-)Zerlegung identifiziert. Die Reihenfolge der Variablen im größtmöglichen Modell lautet: DAX, Geschäftserwartungen, Unsicherheit, Produktion, Preise und Zinsen. Diese Anordnung erklärt sich dadurch, dass die der Berechnung der Unsicherheit zugrunde liegenden Befragungsdaten bis zur Mitte eines Monats abgefragt werden, so dass die Unternehmen noch keine vollständigen Informationen über Produktion, Preise und Zinsen im laufenden Monat haben (vgl. Leduc und Liu 2016; Grimme 2017). Das bedeutet, dass die übrigen Variablen, mit Ausnahme des DAX und der Geschäftserwartungen, kontemporär auf unerwartete Unsicherheitsanstiege reagieren.

Bachmann, R., St. Elstner und E. R. Sims (2013), »Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 5, 217–249.

Grimme, Chr. (2017), »Messung der Unternehmensunsicherheit in Deutschland – das ifo Streuungsmaß«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 19–25.

Grimme, Chr. (2017), »Uncertainty and the Cost of Bank vs. Bond Finance«, MPRA Working Paper Nr. 79852.

Leduc, S. und Z. Liu (2016), »Uncertainty Shocks are Aggregate Demand Shocks«, *Journal of Monetary Economics* 82, 2–35.

Wu, J. C. und F. D. Xia (2017), »Time Varying Lower Bound of Interest Rates in Europe«, Chicago Booth Research Paper Nr. 17–06.

Klaus Wohlrabe

ifo Konjunkturumfragen September 2018 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft zeigt sich stabil, auch wenn die Unsicherheit steigt¹

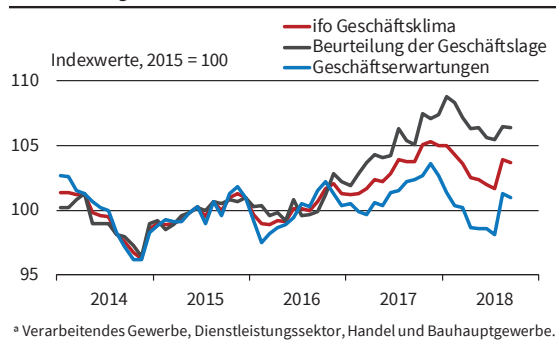
Der ifo Geschäftsklimaindex ist im September auf 103,7 Punkte gefallen, nach 103,9 Punkten (saisonbereinigt korrigiert) im August. Die Einschätzungen zur aktuellen Lage haben sich minimal verschlechtert, blieben allerdings auf hohem Niveau. Die Erwartungen wurden ebenfalls leicht nach unten korrigiert. Die deutsche Wirtschaft zeigt sich stabil, auch wenn die Unsicherheit steigt.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index wieder gefallen. Dies war einer merklich schlechteren aktuellen Lageeinschätzung geschuldet. Der Lageindex befindet sich aber weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Die Erwartungen stiegen hingegen

auf den höchsten Wert seit Februar dieses Jahres. Die Unternehmen planen, die Produktion in den kommenden Monaten auszuweiten. Im Dienstleistungssektor ist das Geschäftsklima nahezu unverändert geblieben. Während die Dienstleister mit ihrer aktuellen Lage zufriedener waren, nahm ihr Optimismus mit Blick auf die kommenden sechs Monate ab. Im Handel ist der Index erneut gestiegen. Sowohl die Einschätzungen zur aktuellen Lage als auch die Erwartungen wurden nach oben korrigiert. Die treibende Kraft war vor allem der Einzelhandel, während der Großhandel leicht schwächer tendierte. Beim Bauhauptgewerbe kennt der Geschäftsklimaindex derzeit nur eine Richtung: nach oben. Das Geschäftsklima und seine Teilkomponenten erreichten neue Rekordniveaus. Die Auftragsbücher sind weiterhin gut gefüllt.

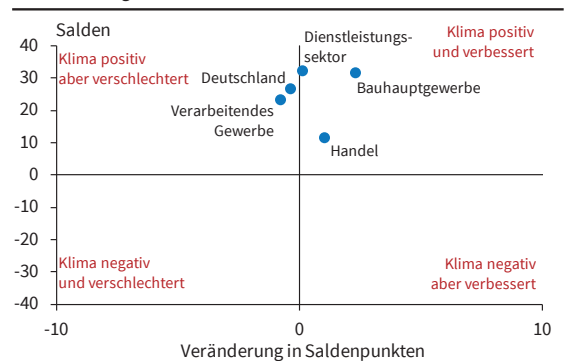
¹ Die ausführlichen Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

Abb. 1
ifo Geschäftsklima Deutschland^a
Saisonbereinigt



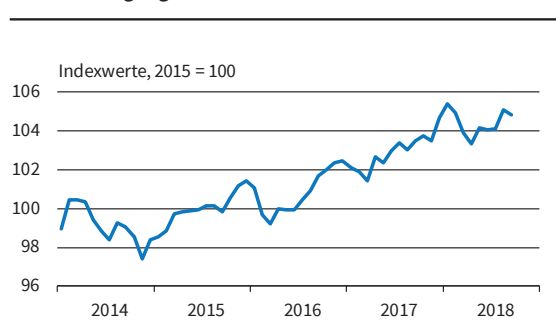
^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2018. © ifo Institut

Abb. 2
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
Saisonbereinigt



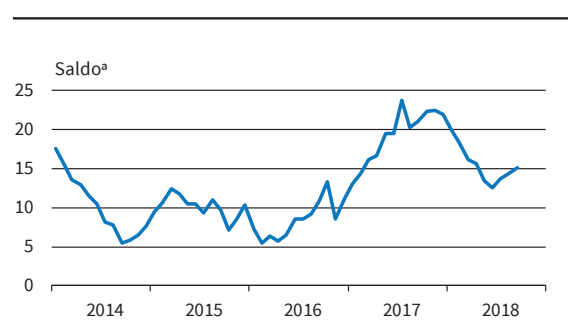
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2018. © ifo Institut

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer^a



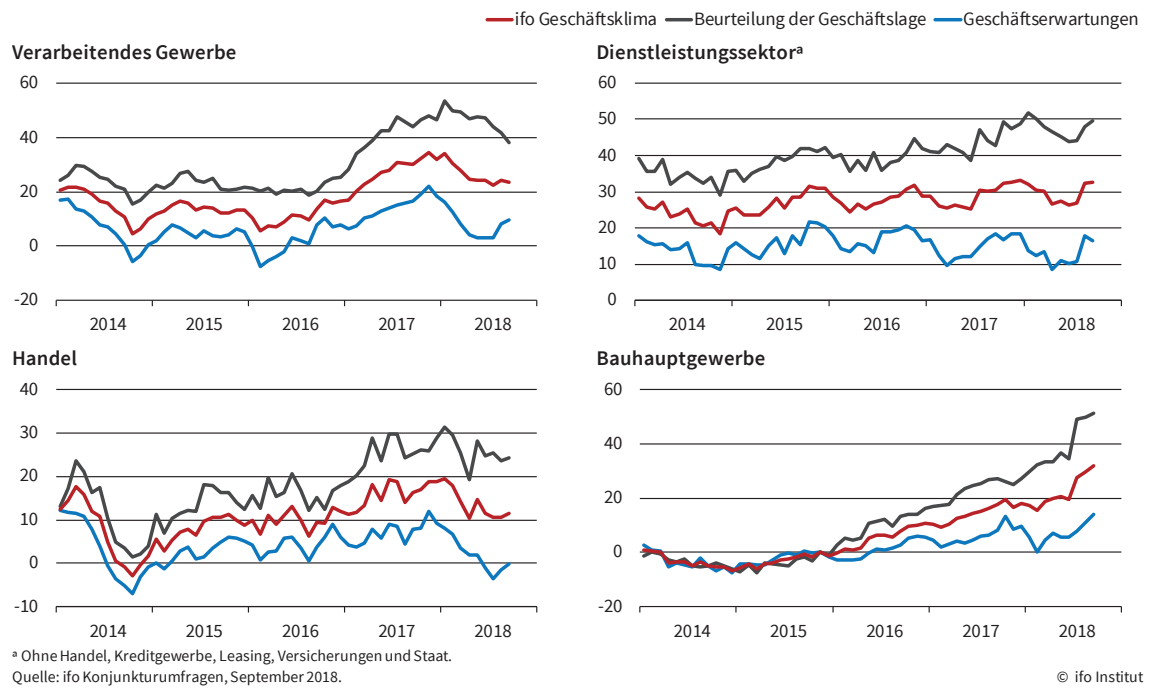
^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2018. © ifo Institut

Abb. 4
Exportorerwartungen im Verarbeitenden Gewerbe



^a Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2018. © ifo Institut

Abb. 5
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
 Salden, saisonbereinigt



Die deutschen Unternehmen vergrößern beständig ihren Personalstamm. Das Beschäftigungsbarometer ist im September auf 104,8 Punkte nur leicht gesunken, nach 105,1 Punkten im August. Haupttreiber der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland bleibt der Dienstleistungssektor. Der Rekordwert des Beschäftigungsbarometers im Dienstleistungssektor konnte nicht ganz gehalten werden. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist in der Branche jedoch weiterhin sehr hoch. Auch im Handel tendierte das Barometer etwas schwächer. In der Industrie zog die Arbeitskräftenachfrage wieder an. Der Maschinenbau und die Elektrobranche sind hier wichtige Treiber. Auch im Bauhauptgewerbe werden wieder mehr Mitarbeiter gesucht. Jedoch berichtete jedes fünfte Unternehmen, dass fehlende Arbeitskräfte ihre Produktion behindern.

Die Stimmung unter den deutschen Exporteuren hat sich verbessert. Die Exporterwartungen der Industrie sind von 14,4 Saldenpunkten im August auf 15,1 Saldenpunkte im September gestiegen. Dies ist der dritte Anstieg in Folge. Die deutschen Exporteure zeigen sich im Moment ungerührt von den internationalen Handelsstreitigkeiten. Einen Zuwachs an ausländischen Umsätzen erwarten vor allem die Hersteller aus der Elektroindustrie, von Nahrungsmitteln und aus dem Maschinenbau. In der Pharmabranche stiegen die Exporterwartungen auf den höchsten Wert seit Januar 2016. Die Erholung der Exporterwartungen in der Automobilindustrie im Vormonat war allerdings nur von kurzer Dauer. Im September sahen die Automobilbauer keinen Spielraum für zusätzliche Exporte.

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA DES NÄCHSTEN SCHNELLDIENSTS:

SD 21/2018 erscheint am 8. November 2018

Scheitern der sozialen
Wohnungspolitik:

Wie bezahlbaren
Wohnraum schaffen?

