

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Arbeitsmarktdynamik und Einkommensungleichheit in Deutschland

Maximilian Blömer, Elena Herold, Max Lay, Andreas Peichl, Ann-Christin Rathje, Paul Schüle und Anne Steuernagel

Ungleiche Bildungschancen: Ein Blick in die Bundesländer

Ludger Wößmann, Florian Schoner, Vera Freundl und Franziska Pfaehler

Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II

Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan

DATEN UND PROGNOSEN

Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt und HR-Strategie

Daria Schaller

Ökonomenpanel zum Wirtschaftsstandort Deutschland

Niklas Potrafke, Marcel Schleppe, Ramona Schmid und Mira Schmidt

BRANCHEN UND SEKTOREN

Versicherungswirtschaft und ifo Konjunkturumfrage

Alla Bauer, Artem Marjenko und Wolfgang Nierhaus

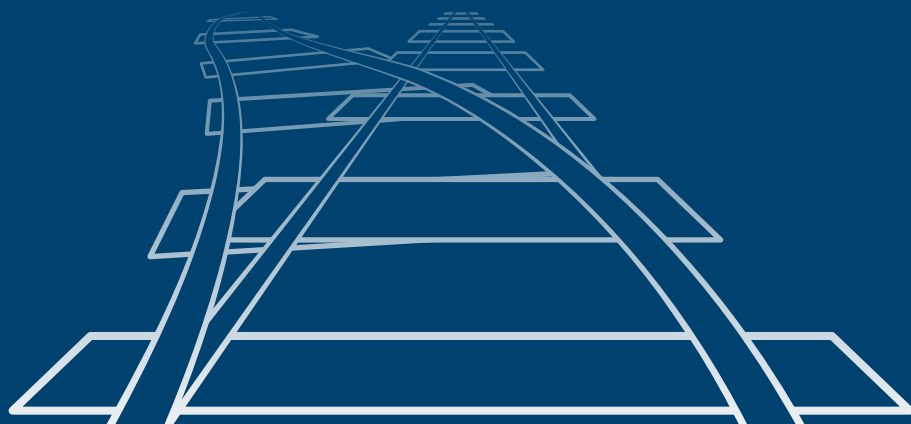
Karl Maria Hettlage: Ein Mann Albert Speers an der Spitze des ifo Instituts

Tobias Heyl

EUROPA 2024

Weichen stellen für eine nachhaltige und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung

Clemens Fuest, Albert Landsberger, Mathias Dolls und Lisa Windsteiger, Mathias Mier, Andreas Baur, Florian Dorn, Lisandra Flach und Isabella Gourevich, Clara Albrecht, Yvonne Giesing, Panu Poutvaara und Elitsa Stefanova, Andrey Samarskiy und Maria Waldinger, Marcel Schleppe



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: Annette Marquardt, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Aumüller Druck GmbH & Co. KG, Regensburg.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



5/2024

ifo SCHNELLDIENST

Europa 2024 – Weichen stellen für eine nachhaltige und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung

Am 9. Juni wählen die EU-Bürger*innen ein neues Europaparlament. Kurz darauf geht auch eine neue EU-Kommission an den Start. Krisen, darunter die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine, prägten die letzte Legislaturperiode. Wichtige Punkte der Agenda waren Umweltpolitik und die Transformation in Richtung Klimaneutralität. Was muss die EU in den kommenden fünf Jahren angehen?

Wieder einmal muss die EU auf das veränderte geopolitische und außenwirtschaftliche Umfeld reagieren. Weiterhin geht es darum, Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit mit Umwelt- und Klimaschutzzielen in Einklang bringen. Weitere Vorschläge für Themen einer neuen Agenda haben wir Ihnen in dieser Ausgabe zusammengestellt. Eine positive Nachricht zu Beginn: Die EU-Bürger*innen haben großes Vertrauen in die EU und gemeinsame Krisen verbinden sie. Ein gutes Zeichen in Zeiten populistischer und teils stärkerer nationaler Bestrebungen.

Gemeinsam agieren innerhalb der EU: Ungenutzte Potenziale schlummern im Dienstleistungshandel – aktuell noch ein Flickenteppich von 27 Systemen. Es gilt, den Abbau von Barrieren, Harmonisierung und Integration anzugehen. Auch im Stromhandel gibt es durch Kooperation beim Klimaschutz und den Ausbau der Übertragungsnetze erhebliche Vorteile.

Gemeinsam auftreten nach Außen: Als Handels- oder Bündnispartner sollte die EU als Einheit auftreten. Dazu gehört, sich weiterhin für offene Weltmärkte und ein faires, regelbasiertes Handelssystem einzusetzen. Neu auf der Agenda ist das Thema Verteidigung: Hier behindern eine fragmentierte Industrielandschaft und eine hohe Quote an Rüstungsimporten derzeit die Effizienz innerhalb der EU.

Gemeinsam andere unterstützen: Migrant*innen haben kaum eine Chance, legal in die EU einzuwandern und dort eine Arbeit aufzunehmen. Abhilfe könnte die Westbalkanregelung aus dem Jahr 2016 als Vorbild für moderne Migrationspolitik schaffen. Mit Entwicklungspolitik kann die EU andere Staaten unterstützen, sich an den Klimawandel anzupassen, wie das Samoa-Abkommen zeigt. Inhalte sind z. B. Hilfen bei der Modernisierung der Landwirtschaft oder bessere Transportinfrastruktur für ländliche Gebiete.



EUROPA 2024

Weichen stellen für eine nachhaltige und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung

Die EU vor den Wahlen: Die ökonomischen Herausforderungen sind groß <i>Clemens Fuest</i>	3
Europawahlen: Wie hat sich das Vertrauen in die EU über die Zeit verändert? <i>Albert Landsberger</i>	7
Wie kann der soziale Zusammenhalt in Europa gestärkt werden? Ergebnisse aus einem Umfrageexperiment in neun EU-Mitgliedstaaten <i>Mathias Dolls und Lisa Windsteiger</i>	11
Energie- und Klimapolitik: Effekte eines europäischen Ansatzes auf Preise, Versorgungssicherheit und CO₂-Emissionen in Deutschland <i>Mathias Mier</i>	15
Geoökonomie und Außenwirtschaft – quo vadis EU? <i>Andreas Baur</i>	19
EU-Binnenmarkt stärken: Die ungenutzten Potenziale eines vertieften Dienstleistungshandels <i>Florian Dorn, Lisandra Flach und Isabella Gourevich</i>	24
Vorschläge für eine reformierte europäische Asyl- und Migrationspolitik <i>Clara Albrecht, Yvonne Giesing, Panu Poutvaara und Elitsa Stefanova</i>	30
EU-Entwicklungspolitik und der Klimawandel <i>Andrey Samarskiy und Maria Waldinger</i>	35
Verteidigungspolitische Herausforderungen für die Europäische Union <i>Marcel Schlepper</i>	39

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Arbeitsmarktdynamik und Einkommensungleichheit in Deutschland Ein Überblick von 1983 bis 2020 <i>Maximilian Blömer, Elena Herold, Max Lay, Andreas Peichl, Ann-Christin Rathje, Paul Schüle und Anne Steuernagel</i>	44
Ungleiche Bildungschancen: Ein Blick in die Bundesländer <i>Ludger Wößmann, Florian Schoner, Vera Freundl und Franziska Pfahler</i>	49
Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II <i>Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan</i>	63

DATEN UND PROGNOSEN

Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt als Teil der HR-Strategie gegen Arbeits- und Fachkräftemangel <i>Daria Schaller</i>	73
Perspektiven für den Wirtschaftsstandort Deutschland – Reformvorschläge von Ökonomen <i>Niklas Potrafke, Marcel Schlepper, Ramona Schmid und Mira Schmidt</i>	78

BRANCHEN UND SEKTOREN

Die Versicherungswirtschaft im Spiegel der ifo Konjunkturumfrage <i>Alla Bauer, Artem Marjenko und Wolfgang Nierhaus</i>	81
--	----

JUBILÄUM

75 Jahre ifo Institut – Karl Maria Hettlage: Ein Mann Albert Speers an der Spitze des ifo Instituts <i>Tobias Heyl</i>	87
--	----

Clemens Fuest

Die EU vor den Wahlen: Die ökonomischen Herausforderungen sind groß

DIE KOMMENDE LEGISLATURPERIODE: KONZENTRATION AUF DEN »GREEN DEAL« REICHT NICHT

Die anstehenden Europawahlen fallen in eine Zeit, in der die Europäische Union (EU) mit großen ökonomischen und politischen Herausforderungen konfrontiert ist. Die auslaufende Legislaturperiode stand ganz unter dem Zeichen des »Green Deal«, bei dem der Abbau der CO₂-Emissionen und der Versuch eines Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit und Umweltschutz im Vordergrund standen. Die Umsetzung dieser Agenda hat zu einer intensiven europäischen Gesetzgebung geführt. Die Ergebnisse sind allerdings umstritten. Kritisiert werden vor allem die massive Zunahme an Bürokratiebelastung für Unternehmen, die teils planwirtschaftliche Konzeption der Instrumente, beispielsweise der sogenannten Taxonomie für nachhaltige Finanzen, und die fehlende Antwort auf die Frage, wie die Dekarbonisierung in der EU mit der Wahrung von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit vereinbart werden kann.

Die vergangenen Jahre waren außerdem von tiefen Krisen geprägt, darunter die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine. Diese Krisen haben Folgen. Die Corona-Pandemie hat verdeutlicht, dass Handlungsbedarf besteht, was die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft im Fall von Gesundheitskrisen angeht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Digitalisierung für diese Resilienz eine zentrale Rolle spielt. Hinzu kommt die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass in derartigen Krisen hinreichend medizinische Ausrüstung wie etwa Masken oder Beatmungsplätze in Krankenhäusern sowie Medikamente verfügbar sind. Da nur sehr eingeschränkt voraussehbar ist, was genau gebraucht wird, wenn die nächste Pandemie kommt, ist die Vorbereitung darauf nicht ganz einfach. Klar ist aber, dass die Kooperation unter den EU-Mitgliedstaaten, insbesondere die gegenseitige Hilfe bei der Versorgung von Patienten und die Aufrechterhaltung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs, in diesen Fällen verbessert werden muss.

Die Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine sind noch gravierender. Sie haben zu einer Neubewertung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen nicht nur zu Russland sondern auch zu China geführt. Statt sich gegen den russischen Angriff zu wenden, hat China eine Politik verfolgt, die häufig als pro-russische Neutralität bezeichnet wird. Vor dem

Hintergrund der ohnehin seit längerer Zeit wachsenden Spannungen zwischen den USA und China stellt sich damit die Frage, ob die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China aufrechterhalten werden können. Im Konflikt mit Russland hat sich gezeigt, dass die Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland die EU-Staaten beinahe in große Schwierigkeiten gebracht hätte. Es wurde außerdem deutlich, dass gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten keine Garantie dafür sind, kriegerische Auseinandersetzungen abwenden zu können. Das hat zu einer Debatte über die Interaktion zwischen geopolitischen Spannungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten von China sowie Folgen eines eventuellen Konflikts zwischen China und Taiwan geführt.

Problematische Abhängigkeiten der EU bestehen allerdings nicht nur gegenüber China. Auch die Beziehungen zu den USA wandeln sich. Zwar sind diese Beziehungen nicht mit denen zu China vergleichbar, denn die USA sind ein demokratischer Rechtsstaat westlicher Prägung und im Rahmen der NATO der wichtigste Verbündete der EU-Staaten. Dennoch muss sich die EU dringend mit der Frage befassen, wie problematische Abhängigkeiten von den USA abgebaut werden können. Im Vordergrund der aktuellen Debatte steht die Sorge vor einem Wahlsieg von Donald Trump und das damit verbundene Szenario eines wachsenden Protektionismus und abnehmender amerikanischer Unterstützung für die Ukraine. Das verweist aber nur auf das tiefer liegende Problem, dass die EU-Staaten bislang weder willens noch in der Lage waren, sich eigenständig zu verteidigen und die Ukraine hinreichend zu unterstützen. Unabhängig davon, ob der nächste US-Präsident Joe Biden oder Donald Trump heißt, werden die Europäer mehr Eigenständigkeit entwickeln müssen. Die geopolitischen Interessen der USA verlagern sich seit geraumer Zeit vermehrt in den pazifischen Raum. Protektionistische Kräfte gewinnen in Washington parteiübergreifend an Einfluss. Dass die Sicherheit Europas derzeit davon abhängt, wie die Präsidentschaftswahlen in den USA ausgehen, zeigt nur, dass die europäische Politik seit längerer Zeit wichtige Interessen Europas vernachlässigt.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Aus dieser Konstellation ergeben sich vor allem *drei Herausforderungen* für die EU:

Mangelnde Verteidigungsfähigkeit der EU

Erstens müssen die EU-Staaten ihre Verteidigungsfähigkeit verbessern. Der Beitritt Finnlands und Schwedens zur NATO war ein wichtiger Schritt, aber weit mehr ist erforderlich. Soweit die Verteidigungsausgaben erhöht werden müssen, stellt sich die Frage der Finanzierung. Seit dem Ende der Konfrontation mit dem Warschauer Pakt haben viele EU-Staaten ihre Rüstungsausgaben reduziert und die Sozialausgaben ausgedehnt. Dies wieder umzukehren, wird auf erhebliche politische Widerstände stoßen. Steuererhöhungen dürften ebenfalls schwierig sein. Die Steuer- und Abgabenlasten sind in den meisten EU-Staaten bereits deutlich höher als in den übrigen OECD-Staaten. Weitere Belastungen würden die Wirtschaftsentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit Europas zusätzlich beeinträchtigen. Die militärische Schwäche der EU-Staaten ist allerdings nur teilweise Folge mangelnder Rüstungsausgaben. Hinzu kommt die Fragmentierung der europäischen Streitkräfte und der Rüstungsindustrie. Je mehr hier Verbesserungen erzielt werden, desto weniger müssen die Verteidigungsbudgets aufgestockt werden. Effizienzsteigerungen durch mehr Kooperation erfordern allerdings den Verzicht auf nationale Souveränität in der Sicherheitspolitik. Zwar hat diese nationale Souveränität für die meisten EU-Staaten ohnehin wenig Substanz, trotzdem ist die Bereitschaft, nationale Entscheidungshoheit zu Gunsten europäischer Kooperation aufzugeben, in vielen Ländern gering.

Friktionen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Die zweite Herausforderung besteht darin, auf zunehmende Friktionen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu reagieren. Die europäische Wirtschaft ist von einer Einschränkung des internationalen Handels aufgrund geopolitischer Spannungen und protektionistischer Tendenzen stärker betroffen als die der USA oder Chinas. Das liegt daran, dass die europäischen Unternehmen stärker in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Das gilt sowohl auf der Import- als auch auf der Exportseite. Beispielsweise beträgt der Anteil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, der direkt oder indirekt von Exporten abhängt, in der EU rund 20%, bei steigender Tendenz. In China hingegen sinkt diese Abhängigkeit, sie betrug zuletzt 18%. In den USA sind es nur 9% (Baur et al. 2023).

Umwelt- und Klimapolitik weiterentwickeln

Die dritte Herausforderung besteht darin, den »Green Deal« und vor allem die Dekarbonisierung so zu ge-

stalten, dass wirtschaftlicher Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit in der EU erhalten bleiben. Dabei ist zu bedenken, dass die Klimapolitik eine zentrale Rolle spielt, dass Umweltprobleme aber darüber hinausgehen und Maßnahmen der Dekarbonisierung durchaus mit anderen umweltpolitischen Zielen in Konflikt treten können. So ist der Verfall der Biodiversität beispielsweise kaum weniger gravierend als der weltweite Temperaturanstieg. Das bedeutet, dass der Handlungsbedarf sogar größer ist als das, was im Rahmen der Dekarbonisierung ansteht.

EINE AGENDA FÜR DIE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER NÄCHSTEN LEGISLATURPERIODE

Während sich die Agenda der letzten Legislaturperiode auf die Umweltpolitik und die Transformation in Richtung Klimaneutralität konzentrierte, wird es in der kommenden Legislaturperiode darum gehen, breiter anzusetzen und die skizzierten Herausforderungen zu bewältigen, also auf das veränderte geopolitische und außenwirtschaftliche Umfeld zu reagieren und die Stärkung von Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit mit Umwelt- und Klimaschutzziele in Einklang zu bringen.

Außenwirtschaftspolitik bei neuen geopolitischen Risiken gestalten

In der Außenwirtschaftspolitik besteht eine zentrale Frage darin, wie die Resilienz im Fall geopolitischer Krisen gestärkt werden kann, ohne die für Europa so wichtigen Erträge aus dem internationalen wirtschaftlichen Austausch unnötig zu gefährden. Vielfach wird verlangt, die Abhängigkeiten von Ländern wie China bei wichtigen Importgütern zu reduzieren, indem mit staatlicher Subventionierung die Produktion bislang importierter Güter in Europa aufgebaut wird. Ein Beispiel dafür ist die Errichtung von Fabriken für Halbleiter durch INTEL in Magdeburg, bei der staatliche Subventionen in Höhe von rund 10 Mrd. Euro fließen.

Auf diesem Gebiet ist es besonders wichtig, sorgfältig und kritisch zu prüfen, in welchen Fällen derartige staatliche Eingriffe sinnvoll sind. Grundsätzlich geht das Ersetzen von Importen durch den Aufbau heimischer Produktion mit sehr hohen Kosten einher. So sehr der internationale Handel und die internationale Arbeitsteilung den Wohlstand in der EU fördern, so sehr wird dieser Wohlstand durch staatliche Eingriffe, die diese Arbeitsteilung einschränken, beeinträchtigt. Es ist nicht überraschend, dass viele heimische Industriezweige gerne als »kritisch« oder »strategisch bedeutsam« eingeordnet und mit Subventionen bedacht werden möchten. Gesamtwirtschaftlich sind diese Eingriffe aber sehr teuer, sie müssen daher überzeugend begründet werden. Grundsätzlich haben Unternehmen ein Eigeninteresse daran, sinnvoll zwischen Risiken durch lange und krisenanfäl-

lig Lieferketten und Maßnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit abzuwägen. Dabei werden sie nicht nur darauf setzen, wichtige Vorprodukte in der Nähe statt beispielsweise in China produzieren zu lassen. Sie können auch Lieferanten diversifizieren, ihre Lagerhaltung erhöhen oder durch Recycling und andere Innovationen ihre Anfälligkeit für Lieferstörungen abbauen. Bei Rohstoffen, bei denen heimische Vorkommen fehlen, ist Reshoring ohnehin keine Option. Allein auf Marktkräfte zu vertrauen, ist allerdings nicht sinnvoll, wenn die Kosten von Lieferausfällen von den handelnden Unternehmen nicht voll internalisiert werden. Das gilt sicherlich für wichtige Medikamente wie etwa Antibiotika. Wenn die EU-Staaten im Fall eines Konflikts von der Versorgung mit Antibiotika abgeschnitten würden, hätte das katastrophale Folgen. Deshalb kann man staatliche Eingriffe für den Aufbau einer heimischen Versorgung gut begründen. Anders ist die Lage beispielsweise bei Gütern, die für den Ausbau der Versorgung mit Wind- und Sonnenenergie gebraucht werden. Auch hier wird oft behauptet, Europa müsste durch Subventionen verhindern, dass die Herstellung von Solarpanelen und Windturbinen in Drittstaaten abwandere. Das überzeugt deshalb nicht, weil im Fall eines Konflikts mit China die bereits installierte Kapazität weiter funktionieren würde. Der weitere Ausbau würde zwar gebremst, aber das wäre im Fall eines solchen Konflikts das geringste Problem.

Die EU braucht also eine durchdachte Strategie und klare Eingriffskriterien für den Umgang mit Versorgungsrisiken. Wichtiger Baustein dieser Strategie ist außerdem die Vertiefung von Handelsbeziehungen zu Drittstaaten. Dem Abschluss neuer Handelsabkommen sollte mehr Priorität eingeräumt werden. Dabei gilt es sorgfältig abzuwägen, ob Forderungen von EU-Seite über Regelungen der Partnerländer im Bereich der Sozial- oder Umweltpolitik so hohe Priorität haben, dass man Handelsabkommen daran scheitern lässt (und damit auf die Durchsetzung dieser oder auch weniger weit reichender Forderungen verzichtet).

Klimapolitik effizient gestalten und offen mit den Kosten umgehen

Im Bereich der Umweltpolitik einschließlich der Klimapolitik verfügt die EU mit dem Europäischen Handelssystem für CO₂-Emissionszertifikate im Prinzip über ein ökonomisch sehr effizientes Instrument des Klimaschutzes. Die Integration der Sektoren, die davon bislang noch nicht abgedeckt sind, sollte weiter vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten andere Instrumente mit schlechteren Effizienzeigenschaften, insbesondere nicht auf den CO₂-Preis abgestimmte Regulierungen, zurückgenommen werden. Ob man bei alldem die Dekarbonisierungsziele weiter verschärft, wie es die Europäische Kommission in ihrem jüngsten Impact Assessment vorgeschlagen hat (Europäische Kommission 2024), sie unverändert lässt oder weniger ehrgeizig gestaltet, ist eine politische Ent-

scheidung. Die ökonomischen Konsequenzen dieser Entscheidung, wie immer sie letztlich ausfällt, müssen allerdings bedacht werden. Die Dekarbonisierung der Wirtschaft erfordert sehr hohe Investitionen. Anders als häufig behauptet, wird mit diesen Investitionen, sofern sie getätigt werden, allerdings kein Wirtschaftsboom im Sinne einer Erweiterung der Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte einhergehen, wie er in den 1950er und 1960er in Deutschland stattgefunden hat. Das liegt daran, dass durch diese Investitionen nicht primär zusätzliche Produktionskapazitäten geschaffen, sondern vorhandene ersetzt werden. Deshalb erfordern diese Umstellungsinvestitionen mehr als andere Investitionen Konsumverzicht. Dieser Konsumverzicht ist umso größer, je schneller die Umstellung erfolgt.¹ Dekarbonisierung bedeutet also nicht primär einen Wirtschaftsaufschwung, sondern Verzicht auf Konsum für die Umstellungszeit. Das heißt nicht, dass man diese Kosten nicht in Kauf nehmen sollte. Es ist aber wichtig, die Bevölkerung über die Kosten des Klimaschutzes nicht in die Irre zu führen und nicht zu vergessen, dass spürbare Erträge der Dekarbonisierung in Form niedrigerer Klimaerwärmung nur dann zu erwarten sind, wenn weltweit ambitionierte Klimapolitiken verfolgt werden. Sollte die Dekarbonisierung in der EU mit hohen Wohlstandsverlusten einhergehen, sinken die Chancen, dass andere Länder folgen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010).

Die EU braucht Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit

Die anstehenden Herausforderungen wird die EU insgesamt nur meistern können, wenn es gelingt, die Wirtschaftskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zu stärken. Diese Idee ist nicht neu, sie stand im Zentrum der sogenannten Lissabon-Agenda der EU, die im Jahr 2000 beschlossen wurde. Wichtige Ziele, die man sich damals gesetzt hat, beispielsweise die Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3% der Wirtschaftsleistung, wurden nicht erreicht. Das heißt aber nicht, dass man es nicht erneut versuchen sollte, wobei das Volumen der Investitionen hier nicht das einzige Problem darstellt. Derzeit erarbeitet eine Kommission unter Leitung des ehemaligen EZB-Präsidenten Mario Draghi Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Dabei wird das wichtigste Projekt der EU eine zentrale Rolle spielen, der Europäische Binnenmarkt. Die Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch ist in der EU weit

¹ Das betont auch die OECD (Guillemette, Y. und J. Château 2023, S. 32), die dies wie folgt erläutert: »A scenario with a substantial energy transition by 2050 almost surely involves a significant increase in the share of global GDP devoted to investment, thus reducing global consumption possibilities. The resulting differential between the growth rate of GDP and private consumption is likely to be most apparent early in the transition, as the investment share is built up.«

vorangeschritten, aber nach wie vor bestehen viele Hindernisse, die dazu führen, dass der Markt fragmentiert ist und Potenziale zur Schaffung von Wohlstand ungenutzt bleiben (siehe hierzu auch Letta 2024). Die Beiträge im Heft beschäftigen sich vertieft mit verschiedenen Aspekten der hier beschriebenen Herausforderungen und unterbreiten Handlungsvorschläge.

REFERENZEN

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), *Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy*, EconPol Policy Report 44.

Europäische Kommission (2024), »Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report. Securing our future: Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society«, 6. Februar 2024, 51-52, verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c154426-c5a6-11ee-95d9-01aa75ed71a1/language-en>.

Letta, Enrico (2024), *Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Jacques Delors Institute, verfügbar unter: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2024/04/Much-more-than-a-market.pdf>.

Guillemette, Y. und J. Château (2023), »Long Term Scenarios: Incorporating the Energy Transition«, OECD Economic Policy Papers No. 33.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010), *Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung*, Berlin.

Albert Landsberger

Europawahlen: Wie hat sich das Vertrauen in die EU über die Zeit verändert?

Vom 6. bis 9. Juni 2024 findet die zehnte Direktwahl des Europäischen Parlaments statt. Seit 1979, als das erste Mal das europäische Parlament direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der damals neun Mitgliedsländer gewählt wurde, ist viel geschehen. Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten wurden abgeschafft, die EU bildete sich in ihrer heutigen Form durch die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht, und die Anzahl der Mitgliedstaaten hat sich auf 27 erhöht, um nur einige der positiven Errungenschaften aufzuzählen. In den vergangenen Jahren scheinen jedoch Krisen die Erfolgsgeschichte einzutrüben. Angefangen mit der Finanzkrise 2008, die nahtlos in eine Staatsschuldenkrise überging, gefolgt von der Flüchtlingskrise 2015, über die Coronakrise 2020 bis aktuell hin zum Krieg in der Ukraine scheint die EU im Krisenmodus gefangen zu sein. Der Umgang der EU mit jeder dieser Krisen wurde zum Teil stark kritisiert. In Italien, den Niederlanden, Polen und Ungarn haben EU-kritische Parteien nationale Wahlen gewonnen. In Deutschland und Frankreich haben Parteien dieser Art ebenfalls großen Zulauf erfahren. Viele der EU-kritischen Parteien vertreten darüber hinaus nationalistische, autoritäre und zum Teil antidemokratische Positionen. Die Kritik an der EU geht über den Umgang mit den diversen Krisen hinaus und richtet sich auch gegen die Grundwerte der Union. Bei der Europawahl 2019 konnte die europakritische und rechtspopulistisch bis rechtsextreme Fraktion Identität und Demokratie (zuvor Europa der Nationen und der Freiheit) ihre Anzahl an Sitzen von 36 auf 59 ausbauen. Doch ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU so stark geschwunden wie es diese Wahlergebnisse vermuten lassen?

VERTRAUEN IN DIE EU

Vertrauen in eine (demokratische) Institution kann als Indikator für die Qualität bzw. die Kompetenz, die Bürgerinnen und Bürger einer Institution zuschreiben, gesehen werden (OECD 2021). Daten über das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ausgewählte politische Institutionen bieten das »World Value Survey« (WVS) (Inglehart et. al 2022) bzw. des »European Value Survey« (EVS) (EVS 2020). Diese repräsentativen Umfragen werden für eine Vielzahl an Ländern erhoben.¹ Auch

¹ Sowohl das WVS als auch das EVS erscheinen in sogenannten »Wellen«. Vom WVS wurden von 1981–2022 sieben Wellen und vom EVS von 1981–2017 fünf Wellen veröffentlicht. Für diesen Artikel wurden die zwei Datensätze kombiniert.

IN KÜRZE

Seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 hat sich die Europäische Union (EU) stark gewandelt. Die Erweiterung von 9 auf 27 Mitgliedstaaten, die Einführung des Schengenraums und die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht waren Meilensteine der europäischen Integration. In der näheren Vergangenheit haben jedoch Krisen, angefangen mit der Finanzkrise 2008 über die Flüchtlingskrise 2015, der Corona-Pandemie 2020 und aktuell dem Krieg in der Ukraine, die öffentliche Wahrnehmung der EU geprägt. Trotz der Krisen ist das Vertrauen in die EU in vielen Mitgliedsländern stabil und liegt häufig noch über dem Vertrauen in die nationalen Regierungen. Auch das Vertrauen in die Demokratie ist hoch und der Wunsch nach »starken« Anführern gering.

das Vertrauen in die EU wird abgefragt. Abbildung 1 zeigt das durchschnittliche Vertrauen in die EU in den zehn bevölkerungsreichsten Ländern, für die zu den ausgewählten Zeitpunkten Daten vorliegen.² Das Vertrauen in die EU ist in den meisten Ländern ähnlich hoch. Lediglich Griechenland fällt als negativer Ausreißer auf; Italien und Rumänien zeigen zeitweise mehr Vertrauen in die EU. Das Vertrauen in Tschechien, Spanien, Frankreich, Deutschland und Polen weist über die Zeit keine großen Veränderungen auf.

Das unveränderte Vertrauen der Polinnen und Polen mag überraschen. **Polen** wurde von 2015 bis 2023 von der europakritischen PiS regiert. Sie verfolgte eine Politik der nationalen Souveränität, die oft im Konflikt mit einer weiteren europäischen Integration stand (Buras 2017). Die Europakritik der PiS entzündete sich an der Verteilung Geflüchteter innerhalb der EU und an der EU-Kritik an der polnischen Justizreform. Beides wurde durch die PiS als Eingriff in die nationale Souveränität gesehen. Zudem stellte sie sich als »Wahrer Europas christlicher Identität« dar. Die Kritik der PiS zielte jedoch nicht auf das Projekt EU als Ganzes. Kritisiert wurden europäische Institutionen. Die wirtschaftliche Integration, von



Albert Landsberger

ist Doktorand der Niederlassung ifo Dresden.

² Für Belgien gibt es keine Daten aus dem Jahr 1999. Dafür wurde Schweden hinzugefügt.

der Polen stark profitiert und die als Grund für die hohen Zustimmung der EU-Mitgliedschaft in der polnischen Bevölkerung gesehen werden kann, wurde kaum kritisiert (Polak et. al 2023). Die institutionelle Kritik der PiS an der EU hat das Vertrauen der Polen in die EU offenbar nicht verringert.

Spanien ist das zweite Land, bei dem das hohe Vertrauen in die EU überraschen mag. Spanien wurde stark von der Finanzkrise 2008 und der folgenden Staatsschuldenkrise getroffen. Auf dem Höhepunkt der Krise in Spanien, Anfang 2013, betrug die Arbeitslosigkeit fast 27% (Eurostat 2024a). Das BIP pro Kopf lag in diesem Jahr etwas mehr als 10% unter dem Vorkrisenniveau von 2007 (Eurostat 2024b). Anders als in Griechenland, wo das Vertrauen in die EU nach 2008 stark gesunken ist, ist es in Spanien konstant hoch. Grund hierfür ist zum einen die traditionell starke pro-europäische Einstellung der spanischen Bevölkerung. Selbst nationalistische und regionale Parteien (z. B. die katalanische Unabhängigkeitspartei Esquerra Republica de Catalunya) vertreten eine positive Einstellung zur EU (Llorente und Molina 2023). Zum anderen konnte Spanien 2012 »bessere« Konditionen für die von der EU erhaltenen Kredite zur Rettung der Banken verhandeln. Die geforderten Reformen beschränkten sich lediglich auf den Bankensektor (Europäische Kommission 2012). Politisch unbeliebte Maßnahmen wie eine fiskalische Konsolidierung und eine Arbeitsmarktreform hatte die spanische Regierung bereits selbst beschlossen (La Moncloa 2012). Somit musste die Troika in Spanien nicht als Vertreter der hart kritisierten Austeritätspolitik auftreten.

Abbildung 2 zeigt das durchschnittliche Vertrauen in die nationalen Regierungen.³ In Spanien ist es nach der Krise 2008 deutlich gesunken. Die politischen Kosten der Finanzkrise musste im Fall Spaniens nicht die EU, sondern die nationale Politik tragen. Ein weiteres Indiz hierfür ist, dass sich das Zweiparteiensystem, das seit der Demokratisierung Spaniens 1978 bestand,

³ Die Daten für das Vertrauen in die nationalen Regierungen sind über die zehn Länder hinweg durchgängig nur für die Jahre 2008 und 2018 verfügbar.

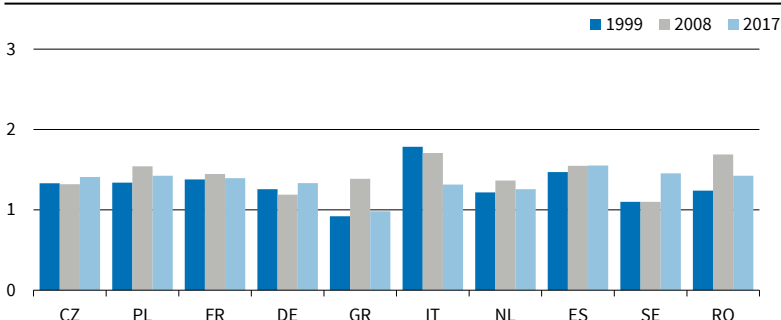
in ein Mehrparteiensystem aufspaltete (Llorente und Molina 2023). Die Krise zerstörte den wirtschaftlichen Aufschwung, der das Fundament des durch die PP (Christdemokraten) und POSE (Sozialdemokraten) dominierten Systems bildete (Sola und Rendueles 2018). 2014 entstand die linkspopulistische Podemos (»Wir Können«) aus der Protestbewegung Movimiento 15-M (Bewegung 15. Mai). Sie zog bei den Wahlen 2015 als dritte Kraft (knapp 21% der Stimmen) zum ersten Mal in das spanische Parlament ein. Auch die katalanische Ciudadanos (Bürger) traten 2015 das erste Mal zu nationalen Wahlen an und konnten knapp 15% der Stimmen gewinnen. Beide Parteien haben sich seitdem neben den ehemaligen Volksparteien etabliert (Sola und Rendueles 2018).

Auch in **Griechenland** ist das Vertrauen in die nationale Regierung gesunken. Anders als in Spanien wurde hier als Folge der Finanzkrise dem politischen Apparat Vertrauen sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene entzogen. Die besondere Härte, mit der die Krise Griechenland traf, könnte dafür eine Erklärung sein. Von Ende 2011 bis Anfang 2018 lag die Arbeitslosigkeit in Griechenland durchgehend über 20%. Der Höchststand wurde Anfang 2014 mit fast 28% erreicht (Eurostat 2024a). Auch das BIP pro Kopf brach massiv ein. Den Tiefpunkt erreichte es 2013, als es um mehr als ein Viertel im Vergleich zum Vorkrisenniveau 2007 gesunken war.

Der Aufstieg der Syriza, einem Bündnis von linkspopulistischen bis linkradikalen Parteien, und der Fall der sozialdemokratischen Volkspartei PASOK verdeutlichen diesen Vertrauensverlust. Die Stimmenanteile der PASOK brachen von 43,9% und damit der absoluten Mehrheit 2009 auf 4,7% im Januar 2015 dramatisch ein. Sie bildete 2010 allein die Regierung, als Griechenland das erste Mal gezwungen war, einen Kredit bei der EU aufzunehmen. Die Kreditwürdigkeit des Landes wurde durch die Ratingagenturen massiv abgewertet. Das war der Moment, als die Krise der breiten Öffentlichkeit bewusst wurde. Bei den Parlamentswahlen 2012 wurde die PASOK mit einem Verlust von 30 Prozentpunkten abgestraft. Die Wahlen 2012 waren zugleich der Anfang des Aufstiegs der Syriza (17% der Stimmen). Auf der nationalen Ebene wurde die Partei, die 2009 gerade einmal 4,6% der Stimmen bekommen hatte, im Januar 2015 mit 36,3% stärkste Kraft. Sie brach das bis dahin herrschende Zweiparteiensystem von PASOK und der liberal-konservativen Nea Dimokratia auf. Inhaltlich fußten die Erfolge der Syriza auf starker Opposition zu der durch die Troika auferlegte Austeritätspolitik, der Ablehnung der europäischen Union in ihrer damaligen Form und der Architektur des Euro. Ein EU-kritisches Wahlprogramm verhalf der kleinen Partei am linken Rand zum Wahlsieg.

Neben Griechenland ist **Italien** das einzige hier dargestellte Land, in dem das Vertrauen in die EU deutlich zurückgegangen ist. Das Vertrauen der Italienerinnen und Italiener in die EU war 2008 noch überdurchschnittlich hoch. Italien wurde, wenn auch

Abb. 1
Durchschnittliches Vertrauen in die EU^a



^a Die Jahreszahlen der Legende weisen auf das »Wellenjahr« hin. Die exakten Zeitpunkte der Befragung in den Ländern sind folgende: Tschechien (1999, 2008, 2017), Polen (1999, 2008, 2017), Frankreich (1999, 2008, 2018), Deutschland (1999, 2008, 2017), Griechenland (1999, 2008, 2017), Italien (1999, 2009, 2018), Niederlande (1999, 2008, 2017), Spanien (1999, 2008, 2017), Schweden (1999, 2009, 2017), Rumänien (1999, 2008, 2018). Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die EU: »Schauen Sie bitte auf die Liste und sagen Sie mir, ob Sie sehr viel (3), ziemlich viel (2), wenig (1) oder überhaupt kein Vertrauen (0) in die jeweils genannten Institutionen haben.«
Quelle: World Value Survey; European Value Survey. © ifo Institut

weniger stark als Griechenland und Spanien, von der Finanzkrise getroffen. Zudem ist die Verteilung der Geflüchteten innerhalb Europas ein anhaltendes Thema in Italien. Anders als in Griechenland und Spanien ist das Vertrauen in die nationale Regierung in Italien konstant. Ebenfalls unterscheidet sich die nationale Politik Italiens durch seine Instabilität im Vergleich zu Griechenland und Spanien. Volksparteien gibt es bereits seit Anfang der 1990er nicht mehr. Seitdem wurde die nationale Politik durch eine Vielzahl an Parteien und wechselnde Bündnisse bestimmt (Radaelli und Franchino 2004). Der Aufstieg des Movimento 5 Stelle (Fünf-Sterne-Bewegung) (M5S) war somit kein neues Phänomen in der italienischen Politik. Die 2009 gegründete Bewegung, die oft als populistisch beschrieben wird, vertrat auch EU-kritische Positionen. 2013, in der ersten Wahl nach Ausbruch der Krise, wurde das M5S mit einem Viertel der Stimmen stärkste Kraft. Sinnbildlich für die EU-kritische Haltung der Partei war 2014 der Beitritt in eine gemeinsame Gruppe im Europäischen Parlament mit der UK Independence Party (UKIP), aus der sie 2017 jedoch wieder austrat (BBC 2017). Zwar veränderte der Aufstieg des Movimento 5 Stelle die Dynamik der italienischen Politik (Mosca und Tronconi 2020), jedoch wurden die bereits etablierten Parteien weniger stark abgestraft als in Griechenland. Bei den Wahlen 2018 wurde die Bewegung erneut stärkste Kraft und konnte ihren Stimmenanteil auf 36% ausbauen. In diesem Jahr erzielte zudem die europakritische und rechte Lega Nord mit 17% ihr bislang stärkstes Ergebnis. Eine Mehrheit der Italienerinnen und Italiener hatte also einer explizit EU-kritischen Partei ihre Stimme gegeben.

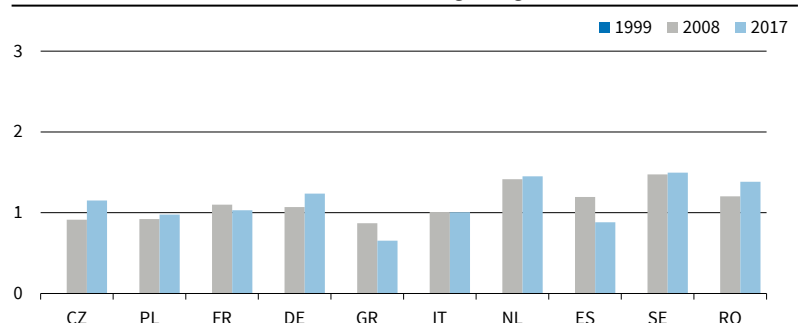
Ein Vergleich von Abbildungen 1 und 2 macht deutlich, dass in fast allen Ländern das Vertrauen in die EU größer ist als in die nationalen Regierungen. Das gilt auch für die von den Krisen stark betroffenen Ländern. Von einer absoluten Vertrauenskrise kann aktuell keine Rede sein. Dennoch stellt das fallende Vertrauen in die EU in Griechenland und Italien ein Problem dar. Eine Dominanz EU-kritischer Regierungen könnte den ohnehin ins Stocken geratene Prozess europäischer Integration gänzlich zum Erliegen bringen. Die Fälle Ungarn und Polen haben bereits gezeigt, dass die EU schwer mit ihr gegenüber kritisch eingestellten nationalen Regierungen umgehen kann.

DEMOKRATIE

Die anstehenden Europawahlen sind das demokratische Fundament der EU. Seit den ersten Wahlen 1979 ist die Wahlbeteiligung bis 2014 stetig gesunken, von damals knapp 62% auf nur noch 42,6%. 2019 stieg sie wieder leicht auf etwas über 50% an (EU 2024). Zusätzlich weisen einige der EU-kritischen Parteien antidemokratische Tendenzen auf. Während der Regierungszeit der PiS wurde gegen Polen 2017 als erstes Land in der Geschichte der EU ein Verfahren nach Artikel 7 zum Schutz der Grundwerte der EU eingeleitet.

Abb. 2

Durchschnittliches Vertrauen in die nationale Regierung^a



^a Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die nationale Regierung: »Schauen Sie bitte auf die Liste und sagen Sie mir, ob Sie sehr viel (3), ziemlich viel (2), wenig (1) oder überhaupt kein Vertrauen (0) in die jeweils genannten Institutionen haben.«

Quelle: World Value Survey; European Value Survey.

© ifo Institut

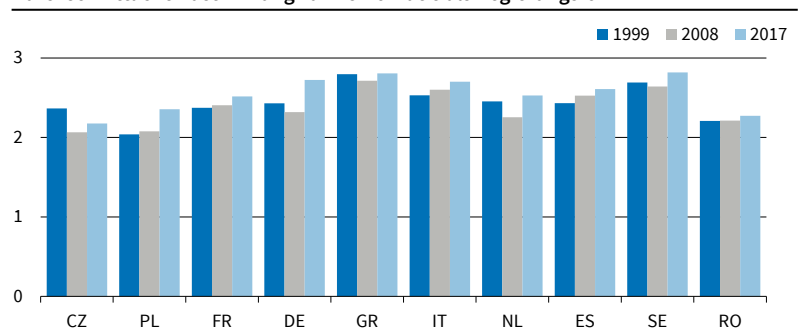
Auslöser waren die bereits erwähnten Reformen des Justizsystems, die nach Ansicht der EU-Kommission dessen Unabhängigkeit gefährdeten. Aus ähnlichen Gründen wurde ein solches Verfahren 2018 auch gegen Ungarn eröffnet.

Sinkende Wahlbeteiligung und antidemokratische Tendenzen könnten als Hinweis für einen Vertrauensverlust in die Demokratie gedeutet werden. Abbildung 3 zeigt, dass dies nicht der Fall ist. Das durchschnittliche Vertrauen in die Demokratie als politisches System generell bleibt konstant hoch. Bis auf Tschechien weisen alle Länder am aktuellen Rand einen Höchstwert auf. Vergleicht man die Zustimmungswerte zur Demokratie mit denen für die EU oder die nationalen Regierungen, liegen die Werte hier deutlich höher. Von einer Krise der Demokratie kann zumindest bezüglich ihres Ansehens in der Bevölkerung nicht die Rede sein.

Anders als bei der Frage nach dem Vertrauen in die EU wird bei der Frage nach dem Vertrauen in die Demokratie jedoch nach dem Vertrauen in ein abstraktes Konzept gefragt. Die EU ist durch ihre Institutionen, Gesetze, den gemeinsamen Wirtschaftsraum und noch einiges mehr definiert. Was die Befragten jedoch genau unter Demokratie verstehen, ist nicht klar. Viele der EU-kritischen Parteien haben autoritäre Züge. Die Führungspersonen stilisieren sich oft als »starke« Anführer. Marine Le Pen in Frankreich,

Abb. 3

Durchschnittliche Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform^a



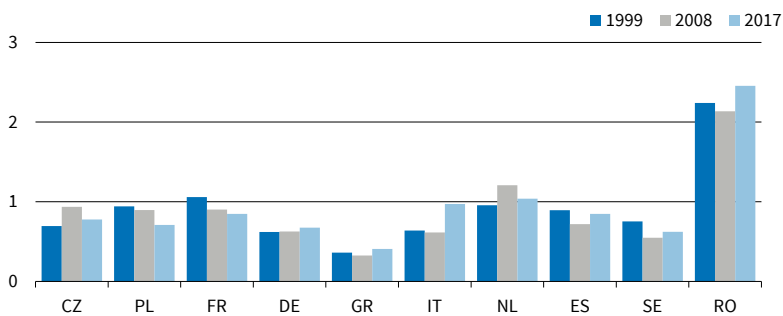
^a Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf die Demokratie: »Ich werde Ihnen nun verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und fragen, was Sie von jedem einzelnen als Regierungsform für unser Land halten. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie eine solche Regierungsform für unser Land sehr gut (3), ziemlich gut (2), ziemlich schlecht (1) oder sehr schlecht finden (0).«

Quelle: World Value Survey; European Value Survey.

© ifo Institut

Abb. 4

Durchschnittliche Zustimmung zu einem »starken« Anführer für das Land^a



^a Die Grafik zeigt die durchschnittliche Antwort der Befragten auf folgende Frage im Hinblick auf einen »starken« Anführer: »Ich werde Ihnen nun verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und fragen, was Sie von jedem einzelnen als Regierungsform für unser Land halten. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie eine solche Regierungsform für unser Land sehr gut (3), ziemlich gut (2), ziemlich schlecht (1) oder sehr schlecht finden (0).«
Quelle: World Value Survey; European Value Survey. © ifo Institut

Mateo Salvini in Italien, Geert Wilders in den Niederlanden oder Jaroslaw Kaczynski in Polen bedienen dieses Bild. Denkbar ist, dass sich das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger weg von der durch die EU vertretenen liberalen Demokratie hin zu einer autoritäreren Version, gekennzeichnet durch eben diese »starken« Anführer, entwickelt hat. Abbildung 4 zeigt, ob Bürgerinnen und Bürger einen »starken« Anführer für ihr Land als wünschenswert ansehen. Das Bedürfnis nach einem solchen Anführer ist in allen Ländern, ausgenommen Rumänien, gering. Auch eine klare Tendenz – Zu- oder Abnahme über die Zeit und über alle Länder hinweg – ist nicht erkennbar. Lediglich Italien fällt mit einem klaren Anstieg am aktuellen Rand heraus. Das könnte eine Erklärung für die Erfolge der Lega Nord oder jüngst der postfaschistischen Fratelli d’Italia sein. Doch selbst in Italien ist der absolute Wert, und somit der Wunsch nach einem »starken« Anführer, niedrig. Der extrem hohe Wert Rumäniens könnte in seiner Geschichte, die durch autoritäre Regime geprägt wurde, begründet sein.

FAZIT

Die EU hat seit der Finanzkrise 2008 eine Vielzahl von Krisen durchlaufen. Seitdem sind in vielen Ländern EU-kritische Parteien entstanden und haben zum Teil auch Wahlen gewonnen. Dennoch hat das Vertrauen in die EU in den meisten Ländern kaum oder gar nicht gelitten. Lediglich Italien und Griechenland fallen durch gesunkenes Vertrauen auf. Doch selbst in diesen Ländern ist das Vertrauen in die EU höher als

das in die nationalen Regierungen. Die unterschiedlichen Entwicklungen des Vertrauens können mit den national verschiedenen Auswirkungen der Krisen zusammenhängen. Insgesamt scheinen die Bürgerinnen und Bürger somit der EU noch immer zu vertrauen. Auch die Demokratie, die oft von eben jenen EU-kritischen Parteien angegriffen wird, genießt durchgehend hohes Vertrauen und der Wunsch nach »starken« Anführern ist gering.

REFERENZEN

BBC (2017), »EU Liberals Refuse to Unite with Italy Five Star Euro-sceptics«, verfügbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-europe-38558366>, aufgerufen am 18. April 2024.

Buras, P. (2017), »Europe and Its Discontents: Poland’s Collision Course with the European Union«, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations.

EU (2024), »Wahlbeteiligung nach Land (%)«, verfügbar unter: <https://results.elections.europa.eu/de/wahlbeteiligung/>, aufgerufen am 11. April 2024.

Europäische Kommission (2012), »The Financial Sector Adjustment Programme for Spain«, *European Economy, Occasional Papers* 118.

Eurostat (2024a), »Unemployment Rates by Sex, Age, Citizenship (%)«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/lfsq_urgan__custom_10881852, aufgerufen am 15. April 2024.

Eurostat (2024b), »Real GDP per Capita«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/sdg_08_10__custom_10882353, aufgerufen am 15. April 2024.

EVS (2020), *European Values Study Longitudinal Data File 1981–2008 (EVS 1981–2008)*, GESIS Data Archive, Köln. ZA4804 Data file Version 3.1.0, <https://doi.org/10.4232/1.13486>.

Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin und B. Puranen (Hrsg.) (2022), *World Values Survey: All Rounds – Country-Pooled Datafile*, Madrid, Spain & Vienna, Austria, JD Systems Institute & WVSA Secretariat, Dataset Version 3.0.0, <https://doi.org/10.14281/18241.17>.

La Moncloa (2012), »The Government Approves Stability Programme and National Programme Reforms«, verfügbar unter: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/Paginas/2012/20120427_CouncilMins_NatlReformPlan.aspx, aufgerufen am 16. April 2024.

Llorente, R. G. und I. Molina (2023), »Spain’s European Policy: Development and Priorities«, *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano.

Mosca, L. und F. Tronconi (2021), »Beyond Left and Right: The Eclectic Populism of the Five Star Movement«, in: M. Caiani und P. Graziano (Hrsg.), *Varieties of Populism in Europe in Times of Crises*, Routledge, Abingdon/New York, 118–143.

OECD (2021), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Paris, verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b407f99c-en/index.html?>, aufgerufen am 5. April 2024.

Polak, A., C. A. Hartwell und K. W. Sidlo (2023), »Physically Present but Spiritually Distant: The View of the European Union in Poland«, *Comparative Southeast European Studies* 71(3), 300–332.

Radaelli, C. und F. Franchino (2004), »Analysing Political Change in Italy«, *Journal of European Public Policy* 11(6), 941–953.

Sola, J. und C. Rendueles (2018), »Podemos, the Upheaval of Spanish Politics and the Challenge of Populism«, *Journal of Contemporary European Studies* 26(1), 99–116.

Mathias Dolls und Lisa Windsteiger

Wie kann der soziale Zusammenhalt in Europa gestärkt werden?

Ergebnisse aus einem Umfrageexperiment in neun EU-Mitgliedstaaten*

Welche Faktoren fördern den sozialen Zusammenhalt unter den europäischen Bürgerinnen und Bürgern? Führen die aus der ökonomischen Integration resultierenden Wohlstandsgewinne die Mitgliedstaaten enger zusammen, so dass sich die ökonomische Integration mit der Zeit auch auf andere Bereiche ausdehnt? Oder sollten Politikerinnen und Politiker vehementer für die gemeinsamen europäischen Werte eintreten und die verbindende europäische Identität stärker betonen, um ein Auseinanderbrechen der Europäischen Union zu verhindern? Diese Fragen sind seit langem Gegenstand einer lebhaften und noch immer ungelösten Debatte in Politik und Wissenschaft gleichermaßen.¹

Um diesen Fragen nachzugehen, haben wir ein randomisiertes Umfrageexperiment in neun EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. Ziel des Experiments ist es, herauszufinden, wie sich das Hervorheben (*Priming*) der Bedeutung des europäischen Binnenmarkts und der gemeinsamen europäischen Werte auf den sozialen Zusammenhalt auswirken. Zusätzlich enthielt unser Experiment ein weiteres Treatment, in dem wir die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Umfrage mit den gesundheitlichen Kosten der Corona-Pandemie konfrontiert haben.²

Um die Wirkung unserer Treatments auf den sozialen Zusammenhalt zu messen, haben die Befragten im Anschluss an die Treatments das Vertrauens- und Diktatorspiel gespielt. Diese Spiele haben wir finanziell incentiviert, d. h., die Befragten konnten eine zusätzliche Vergütung erhalten, die von ihren eigenen Entscheidungen in den beiden Spielen und denen der Mitspielerinnen und Mitspieler abhing. Die Entscheidungen in den beiden Spielen geben uns Hinweise darauf, wie unsere Treatments auf Altruismus, Reziprozität und Vertrauen – unsere drei Indikatoren für den sozialen Zusammenhalt – gegenüber Landsleuten, anderen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern wirken. Unser Umfrageexperiment wurde im August 2020,

IN KÜRZE

Der Beitrag stellt die Ergebnisse eines incentivierten Umfrageexperiments, das in neun EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, vor. Es wird aufgezeigt, wie das Priming gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen, einer geteilten Identität und der Corona-Pandemie die Ausprägung von Altruismus, Reziprozität und Vertrauen bei den Befragten beeinflusst. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sowohl eine gemeinsame Identität als auch eine gemeinsame Krise eine verbindende Wirkung unter den EU-Bürgerinnen und Bürgern haben können, während das Betonen gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen (allein) den europäischen Zusammenhalt in unserem Experiment nicht beeinflusst hat.

also nach der ersten Welle der Corona-Pandemie, in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien und Ungarn durchgeführt.³

Die Hauptergebnisse unserer Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen. Unser Treatment zu den gemeinsamen europäischen Werten hat einen positiven, signifikanten Effekt auf Altruismus und Reziprozität sowohl gegenüber Landsleuten als auch gegenüber Bürgerinnen und Bürgern anderer EU-Staaten, relativ zu einer Kontrollgruppe. Dagegen finden wir keine signifikanten Effekte des Treatments, das die Bedeutung des EU-Binnenmarkts

³ Unsere Befragung wurde auch in zwei Nicht-EU-Ländern (Türkei und Serbien) durchgeführt. Die Befragten in den beiden Nicht-EU-Ländern nahmen an den Spielen teil, so dass die Befragten in den EU-Mitgliedstaaten Mitspielerinnen und Mitspieler in Nicht-EU-Staaten hatten und es keine Täuschung gab. Die Befragten in den beiden Nicht-EU-Ländern erhielten unterschiedliche Treatments und Ergebnisfragen, deren Analyse nicht Teil unserer Studie ist.



Dr. Mathias Dolls

ist Stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Leiter des Aufgabenschwerpunkts Ungleichheit und Umverteilung.



Lisa Windsteiger, Ph.D.,

ist Assistant Professor an der Paris Lodron Universität Salzburg und Research Associate am Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik.

Foto: © Enno Kapitza

* Dieser Artikel ist eine Kurzzusammenfassung von Aksoy et al. (2021).

¹ Siehe zum Beispiel die Überblicksartikel von Eichengreen (2006) und Spolaore (2013).

² Andere Arbeiten verwenden ähnliche Priming-Techniken, um verschiedene Aspekte der Corona-Pandemie zu untersuchen. Siehe z. B. Daniele et al. (2024) und Bartoš et al. (2021). Alesina et al. (2023) verwenden Priming, um die Auswirkungen der Einwanderung auf die Nachfrage nach Umverteilung zu untersuchen.

hervorhebt. Wie das Treatment zu den gemeinsamen europäischen Werten stärkt auch das Treatment zur Corona-Pandemie altruistisches Verhalten gegenüber Landsleuten und Bürgerinnen und Bürgern anderer EU-Staaten (sowie reziprokes Verhalten gegenüber Landsleuten). Keines unserer Treatments hat einen Effekt auf das Vertrauen gegenüber den Mitspielerinnen und Mitspielern, unabhängig von ihrer Herkunft.

ERHEBUNGSDESIGN

Unsere Stichproben in den neun EU-Mitgliedstaaten sind repräsentativ in Bezug auf die Merkmale Alter, Geschlecht und Region und weisen eine gute Streuung über verschiedene Einkommensklassen hinweg auf. Der ursprüngliche Fragebogen wurde in englischer Sprache verfasst und anschließend von professionellen Übersetzern in die jeweiligen Landessprachen übersetzt. Alle Befragten in unserer Stichprobe erhielten eine Grundvergütung von etwa 2 Euro (in ihrer jeweiligen Landeswährung) sowie eine zusätzliche Vergütung, die von ihren Entscheidungen im Vertrauens- und Diktatorspiel (sowie den Entscheidungen ihrer Mitspielerinnen und Mitspieler) abhing. Unsere Umfrage bestand aus vier Blöcken: (i) anfängliche Screening-Fragen zu soziodemografischen Merkmalen, (ii) zufällige Aufteilung der Befragten in vier Gruppen (drei Treatmentgruppen und eine Kontrollgruppe) und Treatment, (iii) Vertrauens- und Diktatorspiel und (iv) weitere Fragen, die für die Heterogenitätsanalyse verwendet wurden, z. B. inwiefern sich die Befragten als EU-Bürgerinnen und -Bürger fühlen und ob ihr Haushalt wirtschaftlich negativ von der Corona-Pandemie betroffen war.⁴ Unsere Stichprobe umfasst insgesamt 25 720 Befragte (etwa 2 800 bis 3 100 Befragte pro EU-Land) im Alter von 18 bis 70 Jahren.

TREATMENTS UND EXPERIMENTELLES DESIGN

In jedem teilnehmenden EU-Mitgliedsstaat wurden die Befragten zufällig in eine der folgenden vier Gruppen eingeteilt:

- Covid-19 (Treatmentgruppe T1): Nach einem einleitenden Satz zur Coronapandemie wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach ihrer Schätzung der bestätigten Covid-19-Todesfälle (pro Kopf) bis zum 1. Juli 2020 in ihrem Land relativ zur EU gefragt (höher, niedriger etwa gleich hoch).
- EU-Handel (Treatmentgruppe T2): Die Befragten wurden darüber informiert, dass die Warenexporte innerhalb der EU in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen haben, da sich die wirtschaftliche Integration im EU-Binnenmarkt intensiviert hat. Anschließend wurden sie gefragt,

welcher Anteil der Warenexporte ihres Landes ihrer Meinung nach 2019 in andere EU-Länder gegangen ist.

- Gemeinsame europäische Werte (Treatmentgruppe T3): Den Befragten wurde zunächst mitgeteilt, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger laut einer kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Umfrage die folgenden Werte als grundlegend und in hohem Maße repräsentativ für das europäische Projekt betrachten: Frieden, Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Gleichheit. Danach wurden sie gefragt, welcher Anteil der Befragten in allen EU-Ländern ihrer Meinung nach mindestens einen dieser Werte als grundlegend und in hohem Maße repräsentativ für das europäische Projekt bezeichnet hat.
- Kontrollgruppe: Die Befragten in der Kontrollgruppe wurden nach einem Aspekt gefragt, der nicht im Zusammenhang mit unserem Experiment steht. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden nach ihrer Schätzung der Bevölkerungsdichte in ihrem Land im Jahr 2019 gefragt.

Nach Beantwortung der jeweiligen Frage wurde den Befragten die richtige Antwort mitgeteilt. Insbesondere erhielten die Befragten in den drei Treatmentgruppen Informationen über die Covid-19-Todesrate pro Kopf in ihrem Land und in der EU (T1), den Exportanteil am EU-Handel in ihrem Land (T2) und den Anteil der Eurobarometer-Befragten in allen EU-Ländern, der mindestens einen der genannten Werte als fundamental für das europäische Projekt betrachtet (T3). Unsere Treatments beinhalten sowohl einen Priming- als auch einen Informationseffekt (Cohn und Maréchal 2016; Haaland et al. 2023). Unser experimentelles Design erlaubt es uns jedoch nicht, diese beiden Effekte voneinander zu trennen.

VERTRAUENS- UND DIKTATORSPIEL

Nachdem die Befragten die oben beschriebenen Informations-Treatments erhalten hatten, wurde die Umfrage mit dem Vertrauens- und dem Diktatorspiel fortgesetzt. Die beiden Spiele wurden in zufälliger Reihenfolge gespielt. Jedes Spiel wurde zwischen je zwei Befragten (Person A und Person B) gespielt, und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden darüber informiert, dass sie für die Bestimmung des auszahlungsrelevanten Spiels zufällig mit einer anderen teilnehmenden Person gematcht würden, die entweder aus ihrem eigenen Land, einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder aus einem Nicht-EU-Land stammen konnte. Alle Entscheidungen mussten sowohl als Person A als auch als Person B sowie für jedes der drei möglichen Matches getroffen werden. Den Befragten wurde außerdem mitgeteilt, dass sie – abhängig von ihren eigenen Entscheidungen und jenen ihrer Mitspielerinnen und Mitspieler – eine zusätzliche Vergütung erhalten konnten, die sich nach den erzielten Punkten in dem

⁴ Unser Umfrageexperiment wurde vom Ethikbüro des King's College London genehmigt und ist im AER-RCT-Registry, Trial No. AEAR-CTR-0006164, registriert.

zufällig ausgewählten Spiel richtete.⁵

In beiden Spielen trafen die Befragten Entscheidungen, die über die Verteilung der Punkte zwischen ihnen und der jeweils anderen Person entschieden. Im Vertrauensspiel musste sich Person A zwischen zwei Optionen entscheiden:

- **Option A1:** Wenn Person A diese Option wählte, erhielten Person A und B jeweils 50 Punkte.
- **Option A2:** Bei dieser Option wurde die Entscheidung an Person B übertragen, die 200 Punkte erhielt und entscheiden konnte, wie viele Punkte sie für sich behalten und wie viele Punkte sie Person A zuteilen wollte. Person B musste mindestens 50 Punkte für sich behalten, so dass jede beliebige Zahl zwischen 0 und 150 Punkten an Person A vergeben werden konnte. Durch die Wahl dieser Option konnte Person A ihre Auszahlung erhöhen, wenn sie darauf vertraute, dass Person B mehr als 50 Punkte zurückgeben würde.

Alle Befragten mussten auch als Person B im Vertrauensspiel eine Auswahl treffen. Im Diktatorspiel erhielt Person A 200 Punkte und entschied, wie viel sie für sich behalten und wie viel sie Person B zuweisen wollte.

Unsere Ergebnisvariablen sind wie folgt definiert:

- **Vertrauen:** Unsere Ergebnisvariable für interpersonelles Vertrauen nimmt den Wert 1 an, wenn Person A im Vertrauensspiel die Option A2 gewählt hat, und den Wert 0, wenn Option A1 gewählt wurde.
- **Reziprozität:** Unsere Ergebnisvariable für Reziprozität misst die Zuweisung, die als Person B im Vertrauensspiel getroffen wurde (zwischen 0 und 150 Punkte).
- **Altruismus:** Unsere Ergebnisvariable für Altruismus misst die Zuweisung, die als Person A im Diktatorspiel getroffen wurde (zwischen 0 und 200 Punkte).

EMPIRISCHES MODELL

Wir schätzen das folgende Modell:

$$Y_i = \beta T_i + \gamma X_i + \mu c + \zeta t + \varepsilon_i$$

Y_i misst die von den Befragten im Vertrauens- und Diktatorspiel vorgenommenen Zuweisungen. T_i ist die Treatment-Dummy-Variable. Da diese randomisiert

⁵ Nachdem die Umfrage in allen Ländern abgeschlossen war, wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zufällig in Paare eingeteilt und es wurde nach dem Zufallsprinzip entschieden, wer von ihnen Person A und wer Person B ist und welches der beiden Spiele auszahlungsrelevant ist. Die Befragten wurden in ihrer Landeswährung bezahlt und kannten die Konversionsrate zwischen den im ausgewählten Spiel verdienten Punkten und ihrer Landeswährung, bevor sie ihre Entscheidungen trafen. In den Ländern des Euroraums wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beispielsweise darüber informiert, dass 100 Punkte einem Euro entsprechen. Die durchschnittliche Auszahlung in unserer Stichprobe beläuft sich auf 0,85 Euro.

und somit unabhängig von anderen relevanten Variablen ist, können die Treatment-Effekte kausal interpretiert werden. X_i ist ein Vektor von Kontrollvariablen. Unsere Schätzgleichung berücksichtigt außerdem fixe Ländereffekte μc sowie fixe Zeiteffekte ζt .

ERGEBNISSE

Wir finden einen positiven Effekt unseres Treatments zur Bedeutung der gemeinsamen europäischen Werte (T3) auf altruistisches und reziprokes Verhalten gegenüber eigenen Landsleuten und EU-Mitbürgerinnen und -Mitbürgern (vgl. Abb. 1). Eine ähnliche Wirkung entfaltet unser Treatment zur Corona-Pandemie (T1). Das Treatment, das die Verflechtungen im EU-Binnenmarkt durch Warenhandel (T2) hervorhebt, beeinflusst die Entscheidungen im Vertrauens- und Diktatorspiel nicht. Keines unserer Treatments hat einen Effekt auf interpersonelles Vertrauen.

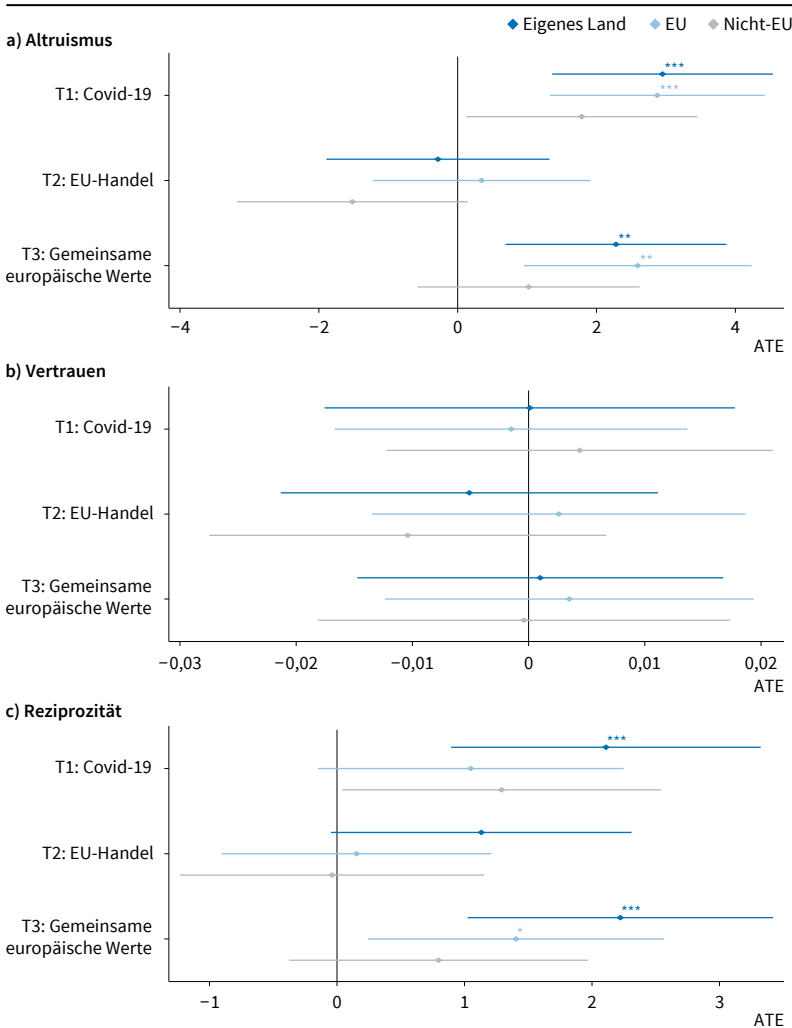
Darüber hinaus zeigt unsere Heterogenitätsanalyse, dass das Priming gemeinsamer europäischer Werte altruistisches Verhalten gegenüber Mitbürgerinnen und Mitbürgern aus anderen EU-Mitgliedstaaten insbesondere bei jenen Befragten erhöht, die in Ländern leben, in denen sich die Bevölkerung in hohem Maße der EU zugehörig fühlt. In ähnlicher Weise hat unser Treatment zur Corona-Pandemie einen positiven Effekt auf altruistisches Verhalten gegenüber EU-Mitbürgerinnen und -Mitbürgern insbesondere bei jenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die in Ländern mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an Corona-Todesfällen im Verlauf der 1. Coronawelle leben und die in unserer Umfrage angegeben haben, wirtschaftlich negativ von der Corona-Pandemie betroffen gewesen zu sein. Beide Treatments (T1 und T3) verstärken den positiven Effekt auf altruistisches Verhalten gegenüber EU-Mitbürgerinnen und -Mitbürgern, wenn die Befragten angeben, sich als EU-Bürgerinnen und -Bürger zu fühlen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere Ergebnisse zeigen, dass das Hervorheben gemeinsamer europäischer Werte den innereuropäischen Zusammenhalt stärken kann. Interessanterweise sind die Effekte in unserem Experiment sehr ähnlich hinsichtlich des Verhaltens gegenüber Landsleuten und anderen EU-Bürgerinnen und -Bürgern, während keine signifikanten Effekte bezüglich des Verhaltens gegenüber Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern zu beobachten sind. Dieses Muster legt den Schluss nahe, dass die in unserem Treatment genannten Werte Frieden, Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Gleichheit als europäische Werte und nicht als universell wahrgenommen werden.

Die positiven Effekte unseres Treatments zur Corona-Pandemie insbesondere unter Befragten, die aus Ländern mit einer hohen Anzahl an Corona-Todesfällen stammen und die in unserer Befragung angegeben

Abb. 1
Durchschnittliche Treatment-Effekte^a



^a Durchschnittliche Treatment-Effekte (ATE) für Treatments T1: Covid-19, T2: EU-Handel und T3: Gemeinsame europäische Werte. p-Werte sind für multiples Testen adjustiert (siehe Barsbai et al. 2024). Bereinigter p-Wert: *p < 0,1, **p < 0,05, *** p < 0,01. Quelle: Aksoy et al. (2021).

© ifo Institut

haben, ihr Haushalt sei wirtschaftlich negativ von der Pandemie betroffen, deuten darauf hin, dass die bis zu unserer Befragung getroffenen Politikmaßnahmen auf europäischer Ebene als solidarisch empfunden

wurden und den europäischen Zusammenhalt gestärkt haben könnten. Unser Treatment zum EU-Handel beeinflusst das Verhalten der Befragten im Experiment dagegen nicht. Eine Schlussfolgerung dieses Ergebnisses könnte sein, dass gemeinsame wirtschaftliche Interessen allein nicht ausreichen, sozialen Zusammenhalt in Europa sicherzustellen.

Bei der Interpretation des letzten Ergebnisses ist jedoch zu beachten, dass andere Treatments, die die Bedeutung des EU-Binnenmarkts für den Wohlstand in Europa hervorheben, möglicherweise zu anderen Ergebnissen führen könnten. Möglicherweise war nicht allen Befragten in unserem Experiment die Assoziation zwischen wirtschaftlicher Verflechtung durch Handel und den gemeinsamen ökonomischen Interessen in Europa eindeutig genug. Schließlich bleibt festzuhalten, dass alle drei Treatments Aspekte hervorheben, die für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unseres Experiments wahrscheinlich nicht neu sind. Daher stellen die hier präsentierten Treatment-Effekte Untergrenzen der wahren Effekte dar.

REFERENZEN

Aksoy, C., A. Cabrales, M. Dolls, R. Durante und L. Windsteiger (2021), »Calamities, Common Interests, Shared Identity: What Shapes Social Cohesion in Europe?«, CESifo Working Paper 9112.

Alesina, A., A. Miano und S. Stantcheva (2023), »Immigration and Redistribution«, *The Review of Economic Studies* 90(1), 1–39.

Barsbai, T., V. Licuanan, A. Steinmayr, E. Tiongson und D. Yang (2024), »Information and Immigrant Settlement«, *Journal of Development Economics*, im Erscheinen.

Bartoš, V., M. Bauer, J. Cahliková und J. Chytilová (2021), »COVID-19 Crisis and Hostility against Foreigners«, *European Economic Review* 137, 103818.

Cohn, A. und M. A. Maréchal (2016), »Priming in Economics«, *Current Opinion in Psychology* 12, 17–21.

Daniele, G., A. F. Martinangeli, F. Passarelli, W. Sas und L. Windsteiger (2024), »Pandemic Distress and Anti-Immigration Sentiments«, *Economica*, im Erscheinen.

Eichengreen, B. (2006), »European Integration«, in: B. R. Weingast und D. A. Wittman (Hrsg.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, 799–813.

Haaland, I., C. Roth und J. Wohlfart (2023), »Designing Information Provision Experiments«, *Journal of Economic Literature* 6 (1), 3–40.

Spolaore, E. (2013), »What Is European Integration Really About? A Political Guide for Economists«, *Journal of Economic Perspectives* 27(3), 125–144.

Mathias Mier

Energie- und Klimapolitik: Effekte eines europäischen Ansatzes auf Preise, Versorgungssicherheit und CO₂-Emissionen in Deutschland*

Die Studie untersucht anhand dreier Szenarien, wie sich gemeinsame Anstrengungen beim europäischen Klimaschutz und beim Ausbau transnationaler Übertragungsnetzleitungen für den internationalen Stromhandel auf Strompreise, Subventionsvolumen und CO₂-Preise auswirken.¹ *2050 neutral* reguliert den Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) so, dass alle im EU-ETS regulierte Sektoren (Stromerzeugung, große Teile der industriellen Fertigung, innereuropäischer Flugverkehr, Teile des Schiffsverkehrs) im Jahr 2050 klimaneutral sind. *Schnelle Dekarbonisierung* (bzw. *Schnell*) hingegen² auktioniert bereits 2039 die letzten Zertifikate und kompensiert mit dem EU-ETS im Jahr 2050 sogar noch zusätzliche CO₂-Emissionen in Höhe von 90 Mt von Sektoren außerhalb des EU-ETS, die beispielsweise im Verkehr oder beim Heizen anfallen. *Bruch* ist das nationale Gegenstück zu *2050 neutral*. Hier wird der EU-ETS ab 2031 durch nationale Emissionshandelssysteme ersetzt. Die aufsummierten CO₂-Emissionen bis 2050 bleiben unverändert. Im *Bruch*-Szenario wird zudem der internationale Netzausbau nach 2035 nicht weiter verstärkt, wohingegen in den beiden anderen Szenarien durch die gute europäische Zusammenarbeit noch signifikante Men-

* Dieser Artikel folgt aus einer Studie, die im Auftrag der IHK für München und Oberbayern erstellt wurde. Der Autor dankt der IHK für München und Oberbayern für die finanzielle Unterstützung. Der Autor dankt darüber hinaus Theresa Lange und Matthias Conzelmann für ihre Unterstützung. Daten und Code-Verfügbarkeit. Die Codes vom EUREGEN-Modell mit samt Ex-post-Berechnungsroutinen und Visualisierungen sind unter <https://zenodo.org/records/10928291> erhältlich. Die Datenbanken können unter <https://zenodo.org/records/10927267> heruntergeladen werden. Die gesamte Studie ist unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4802185 verfügbar.

¹ Methodik: Die Fragestellung wurde mit dem EUREGEN-Modell beantwortet (Weissbart und Blanford 2019; Mier und Azarova 2024; Mier et al. 2024), dessen bestehende Kalibrierung (Siala et al. 2022; Mier et al. 2023; Mier 2023) speziell auf die untersuchten Fragestellungen hin angepasst wurde. EUREGEN ist ein partielles Gleichgewichtsmodell des europäischen Strommarkts. Es optimiert einerseits die langfristige Kapazitätsplanung – dies umfasst u. a. Investitionen in Kraftwerke, Windturbinen, Photovoltaik, Übertragungsnetze und Speicher – im europäischen Strommarkt, ist aber andererseits auch für die kurzfristige Einsatzplanung geeignet. Räumlich umfasst EUREGEN die EU-27 ohne die Inselstaaten Malta und Zypern, aber mit Norwegen, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich. Die verwendete Spezifikation optimiert die Jahre 2022 bis 2030 sowie ab 2030 in Fünfjahresritten bis 2050.

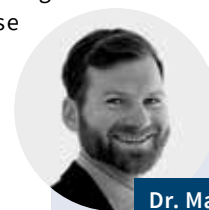
² Die Studie bezieht sich auf den klassischen, heute als EU-ETS 1 bezeichneten Emissionshandel und ignoriert mögliche Zusammenführungen bzw. Ausgestaltungen des EU-ETS 2.

IN KÜRZE

Was bringt die Europäische Union (EU) dem Wirtschaftsstandort Deutschland? Dieser Beitrag berechnet anhand unterschiedlicher politischer Szenarien den Vorteil in Form von geringeren Strom- und CO₂-Preisen einer europäischen Kooperation beim Klimaschutz sowie beim Ausbau des internationalen Übertragungsnetzes. Sollte jedes Land in Europa Klimaschutz allein betreiben und Netze nach 2035 nicht mehr ausbauen, so beläuft sich der deutsche (europäische) Nachteil auf 66 (248) Mrd. Euro im Zeitraum 2024 bis 2050. Der Gesamtvorteil von mehr Klimaschutz und mehr Netzausbau liegt bei 16 (71) Mrd. Euro.

gen an internationalen Übertragungsnetzleitungen gebaut werden können.

Der potenzielle Vorteil der EU entsteht also aus dem gemeinsamen Klimaschutz und einem gemeinsamen, verstärkten, koordinierten Netzausbau in Europa. Der monetäre Vorteil lässt sich aus dem Vergleich von *2050 neutral* und dem *Bruch*-Szenario berechnen. Darüber hinaus könnte die EU sogar mehr Klimaschutz und noch mehr Netzausbau ermöglichen; der monetäre Vorteil ergibt sich dann aus dem Vergleich von *Schnelle Dekarbonisierung* und *2050 neutral*. Der Vorteil des gemeinsamen oder verstärkten Klimaschutzes und Netzausbaus besteht zuallererst im Strompreis. Sinkende Strompreise sind hierbei ein Vorteil, steigende ein Nachteil. Allerdings werden nicht nur Strompreise betrachtet, um den monetären Vorteil zu bestimmen, sondern auch Subventionsvolumen berücksichtigt, da überlappende Förderpolitiken für erneuerbare Energien (Erzeugungs- und Zubauziele) und Atomkraft (staatlich subventionierter Bau) im europäischen Strom- und Energiesektor relevant sind. Es muss aber auch auf die an-



Dr. Mathias Mier

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Energie, Klima und Ressourcen.

deren im EU-ETS regulierten Sektoren geschaut werden. Steigt der CO₂-Preis durch mehr Klimaschutz, dann erhöht dies auch die direkten CO₂-Kosten der restlichen EU-ETS-Sektoren.³

SZENARIEN

Die Studie betrachtet drei Szenarien, welche sich bezüglich des EU-ETS sowie des möglichen Netzausbaus unterscheiden, wobei der mögliche Netzausbau mit der Intensität der europäischen Klimaschutzanstrengungen korreliert.

Schnelle Dekarbonisierung: Der EU-ETS behält den linearen Reduktionsfaktor von 90 Mio. Zertifikaten über 2030 bei und auktioniert somit 2039 die letzten Zertifikate (43,07 Mio.). Ab 2040 werden keine Zertifikate mehr auktioniert oder ausgegeben. Ungenutzte Zertifikate können noch bis Ende 2045 genutzt werden. Hohe politische Kollaboration ermöglicht eine Verdreifachung der interna-

tionalen Übertragungsnetzkapazität zwischen 2035 und 2050.

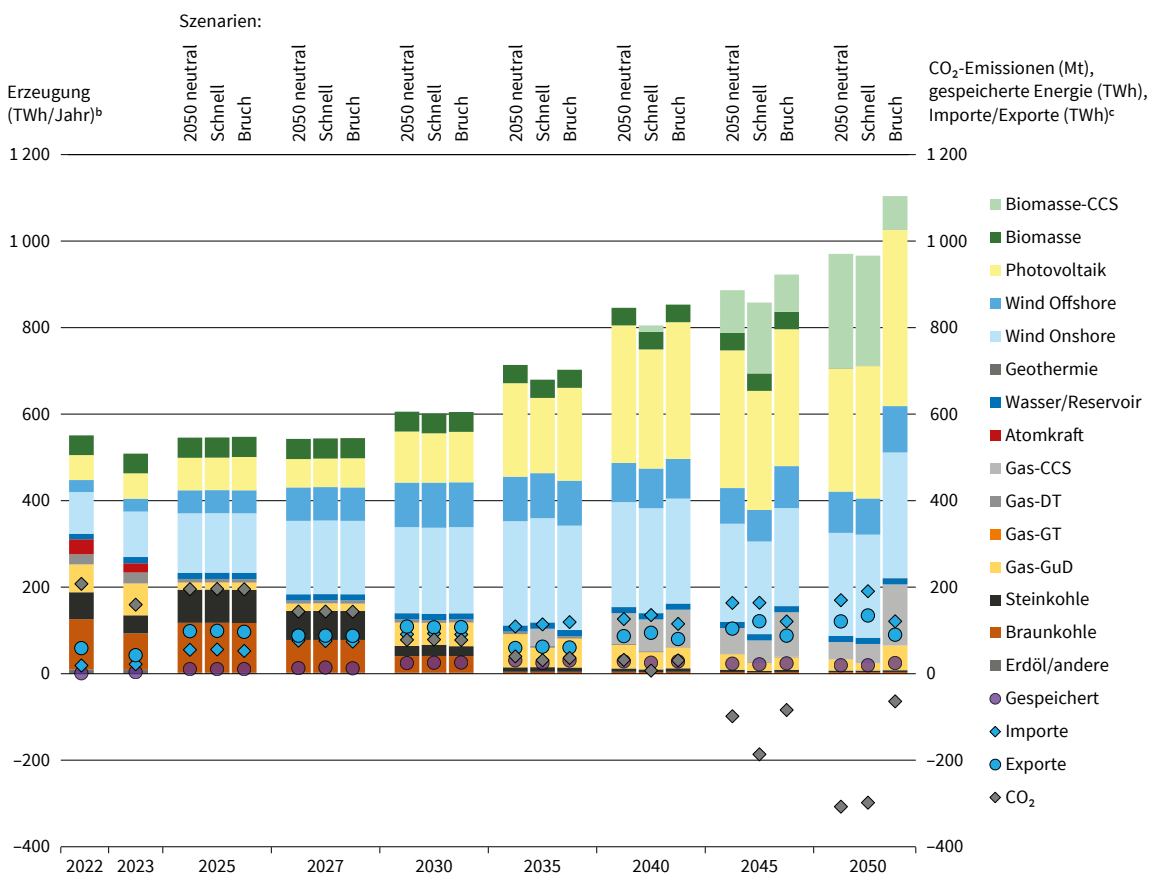
2050 neutral: Der EU-ETS verändert 2031 den linearen Reduktionsfaktor auf 53,32 Mio. und auktioniert 2045 die letzten 53,32 Mio. Zertifikate. Ungenutzte Zertifikate können noch bis Ende 2045 genutzt werden. So ist die Periode 2046 bis 2050 im EU-ETS komplett CO₂-neutral. Diese Wahl ist notwendig, weil das benutzte Modell ab 2030 in Fünfjahresschritten optimiert und nur so die CO₂-Neutralität bis 2050 sichergestellt werden kann. Mittelstarke politische Zusammenarbeit ermöglicht eine Verdopplung der internationalen Übertragungsnetzkapazität zwischen 2035 und 2050.

Bruch: Die politischen Verwerfungen in der EU führen zu einem Zusammenbruch des EU-ETS. Ab 2031 gibt es keine EU-ETS-Zertifikate mehr. Stattdessen zielt jedes EU-Land selbst auf Klimaneutralität im Durchschnitt der Jahre 2046 bis 2050 (in den vormals EU-ETS regulierten Sektoren). Ungenutzte Zertifikate werden entsprechend der Ländergröße verteilt und können im nationalen Emissionshandel weiterverwendet werden. Geringe politische Zusammenarbeit

³ Der steigende CO₂-Preis ist im Strompreis bereits enthalten und muss daher nicht noch gesondert einbezogen werden.

Abb. 1

Erzeugungsmix, CO₂-Emissionen, gespeicherte Elektrizität und Exportvolumen^a



^a Für die Jahre ab 2025 werden drei Szenarien dargestellt. Sie werden immer für ein Jahr gruppiert auf der oberen Achse benannt. In den Kalibrierungsjahren 2022 und 2023 existiert noch kein Unterschied zwischen den Szenarien. 2024, 2026, 2028 und 2029 werden im Sinne der Darstellbarkeit nicht gezeigt.

^b Die gestapelten Balken beziehen sich auf die jährliche Erzeugung je Technologie und sind auf der linken Achse abgetragen.

^c Zusätzlich werden die CO₂-Emissionen der Stromerzeugung (graue Rauten), Exporte (blaue Kreise), Importe (blaue Rauten) und die gespeicherte Energie (violette Kreise) gezeigt und sind an der rechten Achse abgetragen.

Abkürzungen: CCS (CO₂-Abscheidung und -Speicherung), DT (Dampfturbine), GT (Gasturbine), GuD (Gas- und Dampfturbine).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ermöglicht keine Ausweitung der internationalen Übertragungsnetzkapazität zwischen 2035 und 2050.

Gemeinsame Merkmale aller Szenarien sind: (i) Die Preise für Erdgas, Steinkohle und Erdöl verbleiben 50% über dem historischen Durchschnitt ab 2030. (ii) Biomassepreise verdoppeln sich von derzeit 35 auf 70 Euro/MWh bis 2050. (iii) Ausbauziele für erneuerbare Energien werden entsprechend nationaler Pläne implementiert. (iv) Atomkraftwerke werden entsprechend nationalen Ankündigungen gebaut. (v) Frankreich behält seinen Atomstromanteil bei, d. h. ab 2035 soll dieser immer mindestens 70% der Nachfragemenge betragen. (vi) Windausbaupotenzial bleibt, entsprechend existierender Abstandsregeln und Flächenregulierung, bestehen, allerdings existiert die Möglichkeit, höhere Windkraftanlagen zu bauen.

ERGEBNISSE

Erzeugungsmix

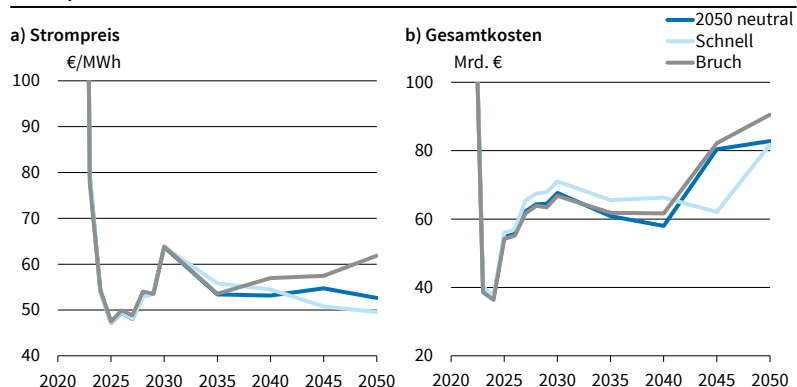
In Deutschland werden Braun- und Steinkohle bis 2030 noch intensiv genutzt (vgl. Abb. 1).⁴ In den kommenden Jahren wird zunehmend mehr Windstrom ins System integriert. Gleichzeitig fällt der Marktwert von Photovoltaik-Strom stark (teilweise unter 15 Euro/MWh), weil die sommerlichen Sonnenspitzen zur Mittagszeit durch Nachfrage oder Speicher nicht verarbeitet werden können. Der recht hohe Anteil von Stein- und Braunkohle sowie die wachsende Windstromerzeugung geht vorerst zu signifikanten Lasten von erdgasbefeuerten Kraftwerken. Dabei spielt auch der immer noch über dem historischen Durchschnitt liegende Erdgaspreis eine zentrale Rolle. Deutschland bleibt bis 2030 Nettoexporteur von Strom. Teilweise werden bis zu 40% mehr Strom exportiert als importiert. Gerade die Förderung von erneuerbaren Energien führt zu einem erhöhten Angebot an Strom in gewissen Jahresstunden. Dieser Strom fließt dann in das Ausland ab, weil das Speichervolumen insgesamt gering bleibt. Ab 2035 wird Deutschland Nettoimporteur und erste beobachtbare Unterschiede zwischen den Szenarien fangen an. Die *Schnelle Dekarbonisierung* zeigt dann erste Wirkungen und benutzt beträchtliche Mengen an Gas-CCS.⁵ Die anderen beiden Szenarien ziehen erst fünf Jahre später nach. Langfristig hat die *Schnelle Dekarbonisierung* allerdings die geringste Gas-CCS-Erzeugung und das *Bruch*-Szenario die höchste, weil dort am wenigstens Biomasse-CCS eingesetzt wird. Biomasse-CCS spielt in den beiden EU-ETS-Szenarien eine übergeordnet

⁴ Danach dienen ihre Kapazitäten nur noch der Notfallreserve, um die deutsche Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Gleiches gilt übrigens für beträchtliche Teile von erdgasbefeuerten Kraftwerken (insbesondere Gas-GuD). Diese tragen zwar bis 2027 nur wenig zur Stromerzeugung bei, stellen allerdings die Versorgungssicherheit Deutschlands sicher.

⁵ Als CCS (Carbon Capture and Storage) wird die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid im Untergrund bezeichnet.

Abb. 2

Strompreise und Gesamtkosten von Klimaschutz



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

wichtige Rolle und macht ca. 30% der deutschen Erzeugung im Jahr 2050 aus. Damit produziert Deutschland 60 bis 75% (je nach Szenario) der negativen CO₂-Emissionen im EU-ETS, d. h., Deutschland kompensiert für andere Länder und profitiert gleichzeitig dabei. Das *Bruch*-Szenario hingegen benötigt dies gar nicht, weil nur für die deutschen CO₂-Emissionen aus industrieller Fertigung, Schiffsverkehr und Flugverkehr kompensiert werden muss. Interessanterweise ist der Photovoltaik-Anteil im *Bruch*-Szenario am höchsten. Die Gesamterzeugung Deutschlands ist dort auch höher, weil signifikant weniger Strom importiert wird als in den beiden anderen Szenarien. Speicher spielen in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Die gespeicherte Energie steigt zwar bis 2030 an, allerdings nicht, weil neue Kapazitäten hinzugefügt werden, sondern weil die vorhandene Pumpspeicherkapazität noch intensiver genutzt wird. Ab 2045 (2050) werden geringe (beträchtliche) Mengen an Wasserstoffspeichern in Deutschland zugebaut.

Strompreise und Gesamtkosten

Abbildung 2 zeigt den Strompreis (links, in Euro/MWh) sowie die Gesamtkosten des Klimaschutzes (rechts, in Mrd. Euro). Die Gesamtkosten des Klimaschutzes ergeben sich aus den Strompreisen (multipliziert mit der nachgefragten Strommenge), den zu zahlenden Subventionen, um den Ausbau der erneuerbaren Energien entsprechend regulatorischer Vorgaben durchzuführen, sowie höheren oder niedrigeren CO₂-Kosten für die restlichen im EU-ETS regulierten Sektoren. Die Subventionen ergeben sich einerseits aus den definierten Zubauzielen für Photovoltaik und Windturbinen (an Land und im Wasser) und andererseits aus generellen erneuerbaren Zielen (beispielsweise 80% bis 2030). In Deutschland benötigen vor allem die Ausbauziele für Photovoltaik beträchtliche Subventionen. 2025 müsste Deutschland beispielsweise mehr Geld für Subventionen ausgeben (fast 29 Mrd. Euro) als der gesamte nachgefragte Strom zu Großhandelspreisen kosten würde (22 Mrd. Euro). Die Subventionsvolumen sinken zwar leicht über die Zeit, doch sie tragen erheblich zu

den Kosten von Klimaschutz bei. Dies ist allerdings für alle betrachteten Szenarien gleich.

Vorteile von gemeinsamem Klimaschutz

Für Europa als Ganzes bringt gemeinsamer Klimaschutz (und mehr Netzausbau) einen monetären Vorteil von 248 Mrd. Euro oder 2,35 Euro/MWh im Zeitraum von 2024 bis 2050. Dies entspricht ca. 5% des durchschnittlichen Strompreises. Dieser Vorteil ergibt sich in etwa hälftig aus geringeren Strompreisen und einem niedrigeren Subventionsbedarf. Der Subventionsbedarf fällt, weil durch die höheren CO₂-Preise gewisse Investitionen wirtschaftlich werden und nicht mehr zusätzlich subventioniert beziehungsweise nicht mehr so stark subventioniert werden müssen. Auch werden Investitionen (in erneuerbare Energien) vorgezogen – eine spätere Investition entfällt. Die CO₂-Kosten der restlichen EU-ETS-Sektoren fallen zwar, allerdings nur in sehr geringem Maße. Der deutsche Vorteil beläuft sich auf 66 Mrd. Euro bzw. 3,63 Euro/MWh. Das Subventionsvolumen ist im *Bruch*-Szenario lediglich 2,47 Mrd. Euro höher als in *2050 neutral*. Das sich nur minimal ändernde Subventionsvolumen ist ein Hinweis auf fehlgeleitete (im Sinne von ineffektiv) Subventionen (in Photovoltaik) in Deutschland. Wenn die Subventionen mit den tatsächlichen Klimazielen harmonieren würden, dann würde der Subventionsbedarf stärker fallen. Zudem ist der CO₂-Preis Deutschlands nach 2030 im *Bruch*-Szenario etwas geringer (182 Euro/Tonne in *Bruch* und 211 Euro/Tonne in *2050 neutral* im Jahr 2050) und so werden die industrielle Fertigung, der innereuropäische Flugverkehr und Teile des Schiffsverkehrs mit insgesamt 3,29 Mrd. Euro weniger belastet. Final entscheidet also der Strompreis darüber, ob gemeinsamer Klimaschutz für Deutschland von Vorteil ist oder nicht. Wie Abbildung 2 zeigt, sinkt der Strompreis ab 2030 in *2050 neutral* unter das Niveau von *Bruch*. Im Jahr 2050 (im Durchschnitt der Jahre 2024 bis 2050) führt gemeinsamer Klimaschutz – in *2050 neutral* – sogar zu 9,2 (3,68) Euro/MWh günstigeren Strompreisen.

Vorteile von mehr Klimaschutz

Mehr Klimaschutz und deutlich mehr Netzausbau bringt für Europa einen Vorteil von 71 Mrd. Euro beziehungsweise 0,67 Euro/MWh, wobei die fallenden Strompreise diesen Effekt dominieren und die höheren CO₂-Kosten der restlichen EU-ETS-Sektoren in der Tat ins Gewicht fallen. Der Vorteil für Deutschland beläuft sich auf 16 Mrd. Euro bzw. 0,87 Euro/MWh. Hier dominiert allerdings ein geringeres Subventionsvolumen, das die signifikanten Mehrkosten der restlichen Sektoren auffängt. Der verstärkte Klimaschutz ist also schon eher harmonisch mit der Stoßrichtung

der Subventionen, auch wenn die massive Förderung von Photovoltaik immer noch als ineffektiv angesehen werden muss.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Studie zeigt nicht nur, dass gemeinsamer Klimaschutz besser ist als nationaler Klimaschutz, sondern dass sogar mehr Klimaschutz betrieben werden kann, ohne dass die relevanten Gesamtkosten der Strombereitstellung und Dekarbonisierung des EU-ETS ansteigen. Deutschland profitiert enorm von den gemeinsamen und sogar potenziell höheren Klimaschutzanstrengungen, allerdings nur, wenn Deutschland sich den Herausforderungen stellt und regulativ die richtigen Weichen setzt.

Deutschland macht sich bereits fundamentale Gedanken über Wasserstoff als einen Energieträger der Zukunft, allerdings ist der relevanteste Aspekt für Deutschland der Aufbau einer funktionierenden CCS-Infrastruktur. CCS wird in Verbindung mit Erdgas bereits in zehn Jahren relevant. Ab 2040 muss CCS dann im großen Maßstab einsatzfähig sein. Deutschland ist relativ dicht besiedelt und hat eine sehr hohe Stromnachfrage bezogen auf seine Landesfläche. Gleichzeitig scheint die Sonne in Spanien oder Portugal 60% stärker als in Deutschland und auch die guten Windflächen in Norddeutschland oder in der Nordsee sind rar. Aktuelle Regulierungen zum Windausbau machen das Problem nicht einfacher und schieben Deutschland nur noch weiter in die Abhängigkeit von CCS. Um allerdings CCS in dem Maßstab zu betreiben wie berechnet, muss zusätzlich noch eine Biomasseimportstruktur geschaffen werden, weil das deutsche energetische Biomassepotenzial dafür nicht ausreichen wird. Trotz des Ausbaus der erneuerbaren Energien und massiver Subvention von Photovoltaik verbleibt Deutschland aber langfristig ein Nettoimporteur. Deutschland muss also bedacht sein, die europäische Zusammenarbeit im Rahmen des internationalen Netzausbaus weiter zu intensivieren.

REFERENZEN

- Mier, M. (2023), »European Electricity Prices in Times of Multiple Crises«, ifo Working Paper 394.
- Mier, M., J. Adelowo und C. Weissbart (2024), »Complementary Taxation of Carbon Emissions and Local Air Pollution«, *Energy Economics* 107460.
- Mier, M. und V. Azarova (2024), »Investment Cost Specifications Revisited«, *Energy Policy* 188, 114058.
- Mier, M., K. Siala, K. Govorukha und P. Mayer (2023), »Collaboration, Decarbonization, and Distributional Effects«, *Applied Energy* 341, 121050.
- Siala, K., M. Mier, L. Schmidt, L. Torralba-Díaz, S. Sheykhha und G. Savvidis (2022), »Which Model Features Matter? An Experimental Approach to Evaluate Power Market Modeling Choices«, *Energy* 245, 123301.
- Weissbart, C. und G. J. Blanford (2019), »A Framework for Modeling the Dynamics of Power Markets – The EU-REGEN Model«, ifo Working Paper 307.

Andreas Baur

Geoökonomie und Außenwirtschaft – quo vadis EU?

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den vergangenen zehn Jahren grundlegend verändert. Das Brexit-Referendum im Jahr 2016 und der unter US-Präsident Donald Trump vom Zaun gebrochene Handelskrieg zwischen den USA und China waren bereits deutliche Zeichen dafür, dass Protektionismus und ökonomischer Nationalismus auch in westlichen Ländern zunehmend an Popularität gewinnen. Die Schwäche des regelbasierten, multilateralen Handelssystems wurde zudem durch die US-amerikanische Blockade des WTO-Streitschlichtungsmechanismus nochmals deutlich verschärft. Ein weiterer tiefgreifender Schock für die Weltwirtschaft war die Corona-Pandemie. Die mit ihr verbundenen weltweiten Lieferkettenstörungen führten vielerorts zu grundlegenden Zweifeln an der Stabilität globaler Lieferketten und ließen Bestrebungen nach einer stärkeren Regionalisierung oder gar Nationalisierung von Produktionsnetzwerken aufkommen. Fragen zu wirtschaftlicher »Resilienz« und »Abhängigkeit« sind seither ins Zentrum des wirtschaftspolitischen Diskurses gerückt. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine markierte schließlich insbesondere für die europäischen Außenwirtschaftspolitik eine tiefgreifende Zäsur. Mit dem Abbruch der russischen Gaslieferungen wurde aus europäischer Perspektive schmerzhaft deutlich, wie schnell sich Handelsbeziehungen als Waffe instrumentalisieren lassen. Aufgrund global wachsender geopolitischer Spannungen wachsen auch die Befürchtungen, dass wirtschaftliche Interdependenzen durch geopolitische Rivalen gezielt für wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen genutzt werden, um so politische Zugeständnisse zu erreichen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) konstatiert bereits erste Zeichen einer geoökonomischen Fragmentierung der Weltwirtschaft, in der der Handel zwischen geopolitischen Blöcken zunehmend eingeschränkt wird, um die Gefahr ökonomischer Erpressung zu verringern (Gopinath et al. 2024). Geoökonomie und Wirtschaftssicherheit prägen also zunehmend die Art und Weise, wie wir über Globalisierung denken und handelspolitisch agieren. Doch was bedeuten diese veränderten Rahmenbedingungen für die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU), deren Fundamente auf Offenheit, Multilateralismus und Kooperation beruhen? In Form von **vier Thesen** stellt dieser Beitrag grundlegende Überlegungen zur zukünftigen Ausrichtung der europäischen Außenwirtschaftspolitik zur Diskussion.

IN KÜRZE

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den vergangenen zehn Jahren grundlegend verändert. Wachsender Protektionismus und geoökonomische Spannungen stellen besonders für die EU eine große Herausforderung dar, deren Fundamente auf Offenheit, Multilateralismus und Kooperation beruhen. In Form von vier Thesen werden in diesem Beitrag grundlegende Überlegungen zur zukünftigen Ausrichtung der EU-Außenwirtschaftspolitik vorgestellt. Neben der sicherheitspolitischen Bedeutung wirtschaftlicher Verflechtungen wird die Rolle von Unternehmen für die Gestaltung von resilienten Handelsbeziehungen, der Nutzen industriepolitischer Maßnahmen sowie die Wichtigkeit der europäischen Geschlossenheit im geoökonomischen Wettbewerb diskutiert.

DIE SICHERHEITSPOLITISCHE AMBIVALENZ WIRTSCHAFTLICHER VERFLECHTUNGEN MACHT EINEN AUSSENWIRTSCHAFTLICHEN BALANCEAKT ERFORDERLICH

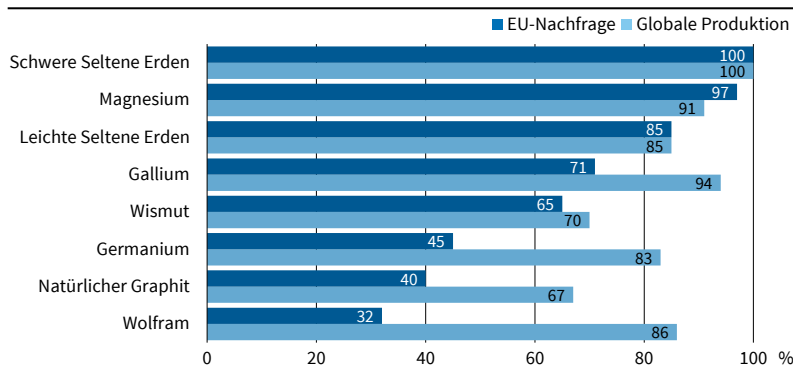
Als im vergangenen Sommer die Bundesregierung ihre lang erwartete China-Strategie vorstellte, in der das De-Risking (Risikominderung) der deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen einen zentralen Platz einnahm, rief dies schnell die chinesische Botschaft in Deutschland auf den Plan. In einer Stellungnahme warnte sie eindringlich vor einer »Versicherheitlichung« und »Politisierung« von Handelsbeziehungen (Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland 2023). Und in der Tat scheinen sich nicht wenige die Zeit zurückzuwünschen, in der Geopolitik und ökonomischer Zwang schlicht kein Thema in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen waren. Doch gerade das Beispiel Chinas zeigt, dass sich die europäische Außenwirtschaftspolitik eine solche Nostalgie nicht leisten kann. Die Fälle, in denen die Volksrepublik in den vergangenen Jahren gezielt Wirtschaftsverflechtungen als politisches Druckmittel genutzt hat, sind vielfältig und gut dokumentiert (Reynolds und Goodman 2023).



Andreas Baur

ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

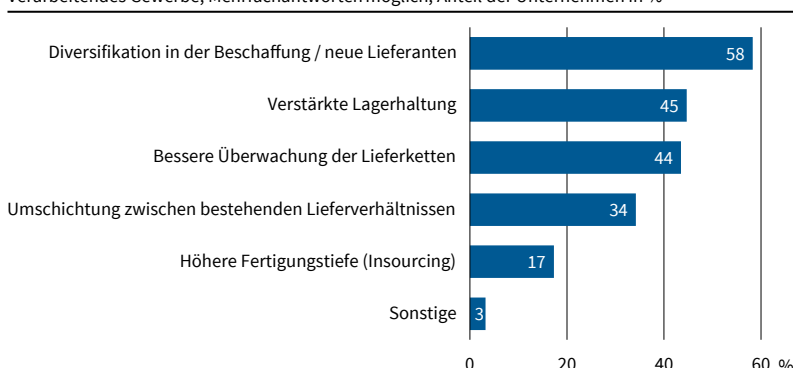
Abb. 1
Strategische kritische Rohstoffe mit China als wichtigstem EU-Lieferant
China-Anteil in %



Quelle: Europäische Kommission (2023); Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2
Maßnahmen zur Verringerung des Risikos von Lieferkettenstörungen
Verarbeitendes Gewerbe, Mehrfachantworten möglich, Anteil der Unternehmen in %



Quelle: ifo Konjunkturumfragen November 2023; Aksoy et al. (2024).

© ifo Institut

So sah sich beispielsweise das EU-Mitgliedsland Litauen mit massiven Einschränkungen seiner Exporte nach China konfrontiert, als es die Eröffnung einer diplomatischen Vertretung Taiwans in der litauischen Hauptstadt Vilnius im Jahr 2021 ermöglichte. Kritische Rohstoffe sind ein weiterer strategischer Flaschenhals (*chokepoint*), bei dem Peking bereits heute die Muskeln spielen lässt. Die EU ist bei einer Reihe von kritischen Rohstoffen von China als dominantem Zulieferer abhängig (vgl. Abb. 1). Im Juni 2023 hat China nun Exportkontrollen für Gallium und Germanium eingeführt, im Dezember folgten zusätzliche Exportkontrollen für Graphit. Die geoökonomischen Risiken, die mit der dominanten Stellung Chinas bei vielen kritischen Rohstoffen verbunden sind, lassen sich in diesem Kontext nur schwer ignorieren.

In einem vor kurzem veröffentlichten Buch schlägt der Vorstandsvorsitzende der Axel Springer SE, Mathias Döpfner, eine radikale Antwort auf die wachsenden geoökonomischen Risiken vor: Die gemeinsame wirtschaftliche Abkopplung aller Demokratien von autokratischen Staaten wie China in Form einer »Freiheitshandelsallianz« (Döpfner 2024). Die enormen wirtschaftlichen Kosten einer solchen Abkopplung leugnet er nicht, doch aus seiner Sicht seien diese Kosten als Preis für den »Schutz unserer Werte

und Souveränität« gerechtfertigt.¹ Kann man also die Kosten, die mit einem Abbruch der Handelsbeziehungen mit China und anderen Autokratien verbunden wären, als eine Art Versicherungsprämie gegen wirtschaftliche Erpressungsversuche sehen?

Eine solche Sichtweise ignoriert die sicherheitspolitische Ambivalenz wirtschaftlicher Interdependenzen: Es ist zwar richtig, dass tiefgehende Handelsverflechtungen im Konfliktfall potenziell hohe Kosten verursachen können. Gerade aber aufgrund dieser Opportunitätskosten im Konfliktfall bieten gewinnbringende Handelsbeziehungen für beide Seiten wirtschaftliche Anreize zu kooperativem Verhalten.² Wenn man also die wirtschaftlichen Kosten eines De-Couplings von Autokratien als eine Art Versicherungsprämie zu rechtfertigen versucht, sollte man ebenfalls berücksichtigen, dass die Zahlung dieser Prämie tendenziell auch die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt des Versicherungsfalls erhöht. Aufgrund dieses Trade-offs weist der von der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen propagierte Ansatz eines zielgerichteten De-Risking grundsätzlich in die richtige Richtung: Die Verringerung von Abhängigkeiten in kritischen Bereichen sollte im Zentrum stehen, nicht der Rückbau von Handelsbeziehungen per se. Ein solches De-Risking aber konkret umzusetzen, ohne dabei protektionistische Partikularinteressen zu bedienen, stellt einen herausfordernden außenwirtschaftlichen Balanceakt dar.

UNTERNEHMEN REAGIEREN AUF (GEOPOLITISCHE) RISIKEN – STAATLICHE EINGRIFFE BEDÜRFEIN EINER ÖKONOMISCHEN BEGRÜNDUNG

In der Diskussion darüber, wie geopolitische und andere Risiken in Handelsbeziehungen reduziert werden können und wie die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten gestärkt werden soll, stehen zumeist die Handlungsoptionen staatlicher Akteure im Vordergrund. Dabei wird häufig vergessen, dass die Unternehmen selbst ein großes Interesse an widerstandsfähigen Lieferketten haben, um kostspielige Lieferausfälle zu vermeiden. Eine kürzlich vom ifo Institut durchgeführte Unternehmensbefragung zeigt, dass ein Großteil der deutschen Firmen im vergangenen Jahr in die Resilienz ihrer Lieferketten investiert hat, um das Risiko von Lieferkettenstörungen zu senken (vgl. Abb. 2; Aksoy et al. 2024). Insbesondere die Diversifizierung von Zuliefererstrukturen, eine erhöhte Lagerhaltung sowie ein verbessertes Lieferketten-Monitoring standen dabei im Fokus der Unternehmen. Um die wirtschaftliche Sicherheit und Resilienz des europäischen Binnenmarkts zu stärken, besteht daher eine zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe darin,

¹ Die wirtschaftlichen Folgen verschiedener De-Coupling-Szenarien wurden zuletzt in mehreren Simulationsstudien des ifo Instituts analysiert (Baur et al. 2023; Dorn et al. 2022).

² Für eine weiterführende Diskussion siehe u. a. Thoenig (2023) und Copeland (2015).

geeignete Rahmenbedingungen für solche Unternehmensinvestitionen in die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten zu schaffen. Ein wichtiger Baustein dafür sind verlässliche und stabile außenwirtschaftliche Bedingungen, die die Diversifizierungsbestrebungen von Unternehmen unterstützen.

Für umfassendere staatliche Eingriffe in Lieferketten ist dagegen maßgebend, inwiefern Firmen ausreichend Anreize haben, um die Widerstandsfähigkeit von Produktionsnetzwerken in einem gesellschaftlich gewünschten Maß zu gewährleisten. Erste ökonomische Arbeiten zu diesem Thema deuten darauf hin, dass die Antwort auf diese Frage komplex ist und stark von den jeweiligen Produktions- und Marktstrukturen abhängt (Grossman et al. 2023; Elliott und Golub 2022). Ein Marktversagen könnte z. B. dann vorliegen, wenn aus gesellschaftlicher Sicht Versorgungsengpässe bei bestimmten Produkten (z. B. Medikamente) deutlich schwerer wiegen als aus Sicht des einzelnen Unternehmens und sich somit die öffentliche Risikobewertung von der privatwirtschaftlichen deutlich unterscheidet (Baldwin und Freeman 2022). Auch wenn Unternehmen erwarten, dass sie im Fall von Lieferunterbrechungen oder dem Wegfall von Absatzmärkten staatlich unterstützt oder sogar gerettet werden (*too big to fail*), könnte dies ebenfalls zu einer – aus gesellschaftlicher Sicht – übermäßigen Abhängigkeit von einzelnen Zulieferern oder Absatzmärkten führen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK 2023).

Diese Beispiele zeigen zum einen, dass staatliche Eingriffe zur Stärkung der Wirtschaftssicherheit in bestimmten Fällen ökonomisch begründet werden können. Sie machen aber ebenso deutlich, dass eine solche Begründung immer auch der Ausgangspunkt für die Ausgestaltung entsprechender wirtschaftspolitischer Maßnahmen sein sollte.

WER ABHÄNGIGKEIT SAGT, MUSS NICHT ZWANGSLÄUFIG INDUSTRIEPOLITIK SAGEN

Spätestens mit dem Beginn der Corona-Pandemie ist ein weltweites Wiederaufleben der Industriepolitik zu verzeichnen, das im vergangenen Jahr weiter an

Dynamik gewonnen hat (vgl. Abb. 3). Viele neue industriepolitische Initiativen werden dabei aus geo- und sicherheitspolitischen Gründen angestoßen und haben das Ziel, die Resilienz von Lieferketten zu stärken.

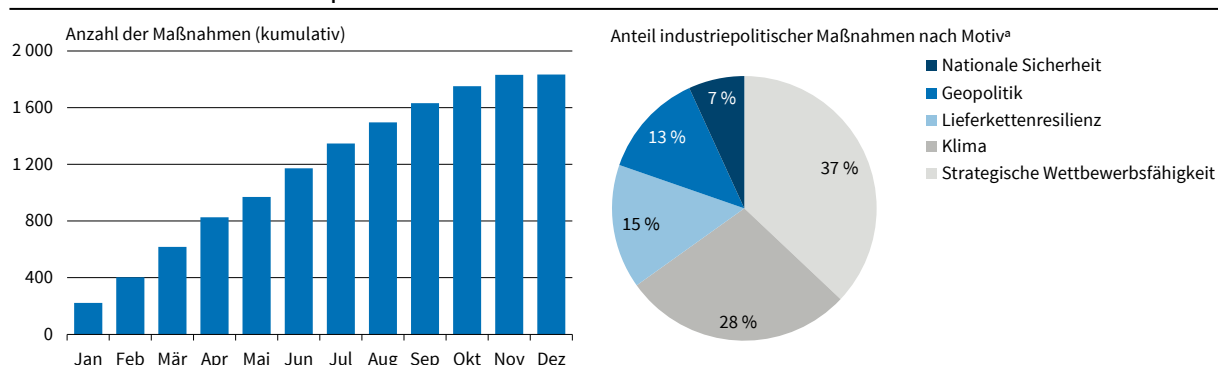
Der Fokus liegt dabei meistens auf Produkten, die aus wirtschaftspolitischer Sicht als »kritisch« betrachtet werden, weil sie beispielsweise als Vorleistungen für die heimische Wirtschaft nur schwer zu ersetzen sind, oder auf die aus anderen gesundheits-, ernährungs- oder sicherheitspolitischen Gründen nicht verzichtet werden kann. Wenn solche Produkte nur aus einem oder sehr wenigen Herkunftsländern bezogen werden, können einzelne Lieferausfälle hohe wirtschaftliche Kosten verursachen. Zudem besteht bei solchen kritischen Abhängigkeiten ein großes geoökonomisches Erpressungspotenzial. Die Logik hinter dem Einsatz industriepolitischer Maßnahmen scheint daher naheliegend: Sie sollen die Produktion strategischer wichtiger Güter durch staatliche Subventionen oder protektionistische Maßnahmen im Inland sichern und somit kritische Abhängigkeiten abbauen.

Diese Argumentationslinie findet sich z. B. an zentraler Stelle im europäischen Net-Zero Industry Act wieder, der in Reaktion auf den US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) konzipiert und im vergangenen April vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Das erklärte Ziel dieses Maßnahmenpakets ist es, den Zugang der EU zu wichtigen grünen Technologien, z. B. Solarpanele, Windräder und Batterien, dadurch zu sichern, dass mindestens 40% des europäischen Bedarfs durch eigene europäische Produktionskapazitäten gedeckt wird. Dies soll u. a. dadurch gelingen, dass Ausschreibungen sogenannte »Resilienz Kriterien« enthalten, durch die europäische Produzenten bevorzugt werden können – de facto eine »Buy European«-Klausel durch die Hintertür (Baur und Flach 2023).

Die Diagnose, dass hohe Abhängigkeiten von einzelnen Zulieferern bei bestimmten grünen Technologien bestehen, ist durchaus richtig. So stammen allein 95% der EU-Importe von Solarpanelen aus China. Aus solchen Abhängigkeiten folgt aber nicht zwangsläufig, dass die Sicherung inländischer Produktionskapazität-

Abb. 3

Neue handelsverzerrende industriepolitische Maßnahmen im Jahr 2023



^a Bei Maßnahmen mit mehreren Motiven wurde jedes Motiv gleich gewichtet. Quelle: New Industrial Policy Observatory (NIPO); Berechnungen des ifo Instituts.

ten durch industriepolitische Maßnahmen im Sinne der wirtschaftlichen Sicherheit geboten ist. Eine solche Argumentation wäre ein klassischer Fall eines *non sequitur*, denn für die Stärkung der Wirtschaftssicherheit und dem Abbau von Abhängigkeiten stehen eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten zur Verfügung, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Im Fall von Solarpanelen zeigen z. B. McWilliams et al. (2024), dass eine staatlich vorgeschriebene Lagerhaltung von Solarpanelen bereits einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftssicherheit leisten könnte und dabei deutlich kostengünstiger wäre als die direkte Subventionierung der heimischen Produktion. Darüber hinaus kann eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft mit verbessertem Recycling nicht nur im Fall von Solarpanelen die Abhängigkeiten von Importen aus dominanten Lieferländern reduzieren.

Grundsätzlich liegt der Schlüssel für die Stärkung der Wirtschaftssicherheit in vielen Fällen in einer Intensivierung des Außenhandels selbst. Denn um strategische Abhängigkeiten von dominanten Lieferländern zu reduzieren, bieten sich für die notwendige Diversifizierung in vielen Fällen nicht nur das Inland, sondern auch eine Vielzahl anderer Handelspartner an. Je breiter die Bezugsquellen von strategisch wichtigen Gütern gestreut sind, desto geringer ist schließlich das Risiko eines kompletten Lieferausfalls oder die Gefahr geökonomischer Erpressung. Aus diesem

Grund ist es auch im Sinne der Wirtschaftssicherheit von entscheidender Bedeutung, die Diversifizierung von Beschaffungs- und Absatzmärkten gezielt zu fördern. Eine Ausweitung des europäischen Netzwerks an Handelsabkommen kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Gegenüber solchen Alternativen ist die industriepolitische Subventionierung der inländischen Produktion in vielen Fällen eine sehr teure und nicht immer zielführende Alternative für eine Gewährleistung der wirtschaftlichen Sicherheit. Auch wenn außenwirtschaftliche Abhängigkeiten im Einzelfall inländische Produktionskapazitäten notwendig machen sollten, sind sie keineswegs ein argumentativer Joker, der pauschal die selektive Subventionierung der heimischen Produktion rechtfertigt. Zudem spricht vieles dafür, industriepolitische Maßnahmen auf die Förderung von innovativen Produktionsprozessen und die Diffusion neuer Technologien auszurichten, anstatt bereits auf dem Markt etablierte Produktionsverfahren teuer zu subventionieren (IWF 2024).

ENTSCHEIDEND IM GEOÖKONOMISCHEN WETTBEWERB: EUROPÄISCHE GESCHLOSSENHEIT

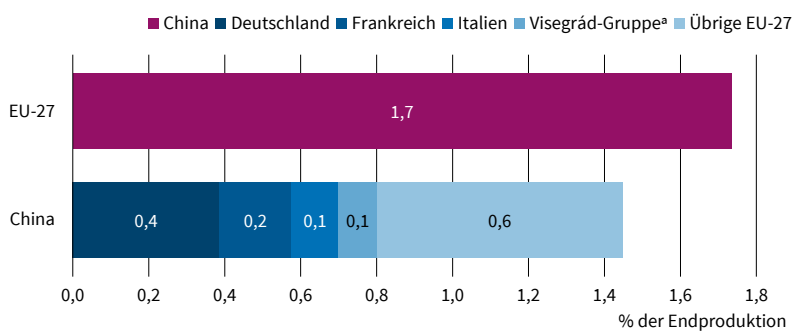
Durch die Schwächung des regelbasierten, multilateralen Handelssystems zählt auch in der globalisierten Wirtschaft immer häufiger die Macht des Stärkeren. Umso wichtiger wird dadurch die Geschlossenheit der Europäischen Union auf der außenwirtschaftlichen Bühne. Das Bewusstsein dafür, dass selbst »große« EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland im internationalen Vergleich zunehmend an ökonomischem Gewicht verlieren und nur als geeintes Europa auf Augenhöhe mit den großen wirtschaftlichen Playern wie China oder den USA agieren können, scheint in den europäischen Hauptstädten allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Abbildung 4 und 5 veranschaulichen die Bedeutung europäischer Geschlossenheit am Beispiel der Handelsbeziehungen mit China. Alle europäischen Mitgliedstaaten zusammen sind aus chinesischer Perspektive als Handelspartner ähnlich wichtig wie spiegelbildlich China für die EU.

Auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben sich dagegen klare Asymmetrien in der gegenseitigen ökonomischen Bedeutung. Selbst Deutschland als größte EU-Volkswirtschaft spielt für China als Absatz- und Beschaffungsmarkt nur eine vergleichsweise begrenzte Rolle (Baur und Flach 2022). Solche Asymmetrien auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten erhöhen das geökonomische Erpressungspotenzial und sind der Grund, weshalb Uneinigkeit und nationale Alleingänge die europäische Wirtschaftssicherheit nachhaltig schwächen. Wenn die Europäische Union dagegen geschlossen agiert und mit einer Stimme spricht, kann sie die europäischen Interessen auf internationalere Ebene wirkungsvoll vertreten und ist ein attraktiver strategischer Partner. Zudem erhöht

Abb. 4

EU-China: Gegenseitige Bedeutung als Beschaffungsmarkt

Importierte Vorleistungen nach Wertschöpfungsursprung (in % der Endproduktion)



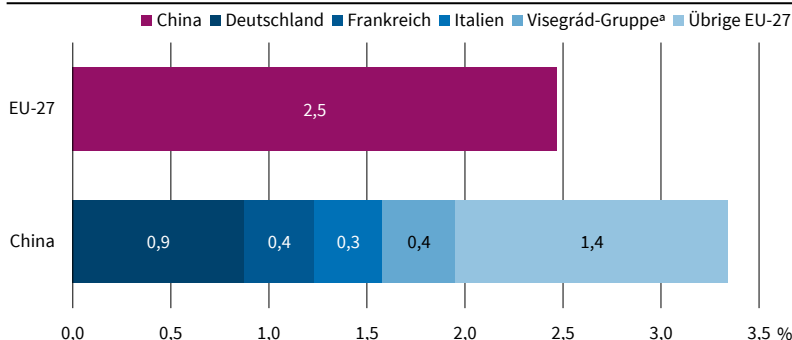
^a Die Visegrád-Gruppe umfasst Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn. Quelle: ADB MRIO 2023; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5

EU-China: Gegenseitige Bedeutung als Absatzmarkt

Wertschöpfungsexporte nach Absatzmarkt (in % des BIP)



^a Die Visegrád-Gruppe umfasst Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn. Quelle: ADB MRIO 2023; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

sich auch die europäische Abschreckung gegenüber wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen von Drittländern, wenn potenzielle Aggressoren mit einer einheitlichen und koordinierten Gegenreaktion der europäischen Mitgliedstaaten rechnen müssen.

SCHLUSSBETRACHTUNG

So falsch es ist, die sicherheitspolitische Dimension der europäischen Außenwirtschaftsbeziehungen zu ignorieren, so falsch wäre es, die Weltwirtschaft ausschließlich als eine weitere geopolitische Arena zu sehen.

Der Außenhandel mit Ländern außerhalb Europas ist ein zentraler Faktor für den europäischen Wohlstand und insbesondere für die europäische Industrie von großer Bedeutung. So hängen allein 32 % der Industriearbeitsplätze und 36 % der industriellen Wertschöpfung in der EU vom Export in Nichtmitgliedstaaten ab.³ Daher ist es gerade aus europäischer Perspektive wichtig, sich in den Außenwirtschaftsbeziehungen nicht ein grundsätzliches geoökonomisches Nullsummendenken aufzwingen zu lassen, das die Gefahr protektionistischer Eskalationsspiralen in sich trägt.

Der nationale US-Sicherheitsberater Jake Sullivan sprach zuletzt häufiger von einem kleinen Garten (*small yard*) in den Außenwirtschaftsbeziehungen, der aus sicherheitspolitischen Gründen von einem hohen Zaun (*high fence*) eingegrenzt werden müsse, wobei der überwiegende Teil der Außenwirtschaft davon nicht betroffen sein soll. Diesen kleinen Garten mit Augenmaß festzulegen und die möglichst intelligent aufgestellten Zäune transparent nach außen zu kommunizieren, wird eine der zentralen Aufgaben der europäischen Außenwirtschaftspolitik in Zukunft sein. Darüber hinaus ist es trotz oder gerade wegen erster Anzeichen einer geoökonomischen Fragmentierung der Weltwirtschaft im ureigenen Interesse der EU-Mitgliedstaaten, sich auch weiterhin für offene Weltmärkte und ein faires, regelbasiertes Handelssystem gemeinsam einzusetzen.

³ Diese Statistiken beruhen auf den von Eurostat bereitgestellten Figaro-Tabellen und beziehen sich auf das Jahr 2021.

REFERENZEN

Aksoy, C., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2024), »Lieferketten nach Corona: Welche Prioritäten setzen deutsche Unternehmen?«, *ifo Schnelldienst digital* 5(1).

Baldwin, R. und R. Freeman (2022), »Risks and Global Supply Chains: What We Know and What We Need to Know«, *Annual Review of Economics* 14, 153–180.

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), »Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy«, *EconPol Policy Report* 44.

Baur, A. und L. Flach (2023), »Mehr Merkantilismus für mehr Klimaschutz?«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. April 2023.

Baur, A. und L. Flach (2022), »Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte?«, *ifo Schnelldienst* 75(4), 56–65.

Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland (2023), »Stellungnahme des Botschaftssprechers zur »China-Strategie« der Bundesregierung«, 14. Juli 2023, verfügbar unter: http://de.china-embassy.gov.cn/det/sgyw/202307/t20230715_11113640.htm.

Copeland, D. (2015), *Economic Interdependence and War*, Princeton University Press, Princeton und Oxford.

Döpfner, M. (2024), *Der Freiheitshandel: Warum Geschäfte mit Diktatoren die Demokratie gefährden*, Plassen Verlag, Kulmbach.

Dorn, F., L. Flach, C. Fuest und L. Schechenhofer (2022), »Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 75(9), 27–34.

Elliott, M. und B. Golub (2022), »Networks and Economic Fragility«, *Annual Review of Economics* 14, 665–696.

Europäische Kommission (2023), »Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 – Final report«, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Gopinath, G., P.-O. Gourinchas, P. Topalova und A. Presbitero (2024), »Changing Global Linkages: A New Cold War?«, *IMF Working Paper* 2024/076.

Grossman G., E. Helpman und H. Lhuillier (2023), »Supply Chain Resilience: Should Policy Promote International Diversification or Reshoring?«, *Journal of Political Economy* 131(12), 3462–3496.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2024), »Chapter 2: Expanding Frontiers: Fiscal Policies for Innovation and Technology Diffusion«, *Fiscal Monitor April* 2024.

McWilliams, W., S. Tagliapietra und C. Trasi (2024), »Smarter European Union Industrial Policy for Solar Panels«, *Bruegel Policy Brief* 02/2024.

Reynolds, M. und M. Goodman (2023) »Deny, Deflect, Deter: Countering China's Economic«, *A Report of the CSIS Economics Program*, verfügbar unter: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-03/230321_Goodman_CounteringChina%27s_EconomicCoercion.pdf.

Thoenig, M. (2023), »Trade Policy in the Shadow of War: A Quantitative Toolkit for Geoeconomics«, CEPR Discussion Paper 18419.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023), »Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit«, 12. Oktober 2023, Berlin.

Florian Dorn, Lisandra Flach und Isabella Gourevich

EU-Binnenmarkt stärken: Die ungenutzten Potenziale eines vertieften Dienstleistungshandels*

IN KÜRZE

Der Dienstleistungssektor war in den vergangenen zwei Jahrzehnten wesentlicher Wachstumstreiber des Wohlstands in der Europäischen Union (EU). Statt die Wertschöpfungspotenziale des Dienstleistungshandels jedoch stärker zu nutzen, leisten sich die Mitgliedstaaten der EU weiterhin erhebliche nationale Barrieren. Der Flickenteppich von 27 Systemen in der EU mit unterschiedlichen Regulierungen und Marktzugangsbarrieren erschwert maßgeblich den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Unsere quantitative Analyse zeigt, dass ein Abbau der Barrieren und eine bessere Harmonisierung und Integration des EU-Binnenmarkts für den Dienstleistungshandel Europas Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit in allen Bereichen stärken und spürbare Wohlstandsgewinne erzeugen würde.

DIE AUSGANGSLAGE

Europa und vor allem Deutschland haben viele Jahre von der Globalisierung profitiert. Die internationale Arbeitsteilung und die Integration der globalen Märkte nährte lange Zeit den Wohlstand in Europa. Doch die Zeiten wachsender Globalisierung sind bereits seit einigen Jahren vorbei, das überproportionale Wachstum des globalen Warenhandels kam seit der globalen Finanzkrise in den vergangenen 15 Jahren ins Stocken. Angesichts dieser Entwicklungen ist es unerlässlich, neue Wachstumsquellen zu erschließen. Doch wo kann Europa neue Wachstumsimpulse erhalten, wenn der

* Der Artikel fasst die Ergebnisse einer Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern zusammen (Dorn et al. 2024).

Außenhandel stockt? Der Dienstleistungssektor bietet noch immer erhebliches ungenutztes Potenzial.

STAGNATION DER GLOBALISIERUNG ERFORDERT STÄRKUNG DES BINNENMARKTS

Während die Außenhandelsquote im Güterhandel in den USA mit rund 20% schon immer auf einem geringeren Niveau lag, ist sie in den wachsenden Schwellenländern China und Indien seit der Finanzkrise sogar deutlich rückläufig und pendelte sich zuletzt auf rund 30% ein. Dort wird relativ zu ihrer Wirtschaftsleistung immer weniger exportiert oder importiert, auch da die heimische Nachfrage zunehmend durch die heimische Produktion abgedeckt wird. In Deutschland bzw. der EU-27 pendelte sich die Außenhandelsquote im Güterhandel bei rund 70% bzw. 65% der volkswirtschaftlichen Leistung und damit auf einem im Vergleich hohen Niveau ein. Damit profitiert Europa zwar weiter deutlich vom Welthandel mit seinen produzierten Gütern, ist aber auch weiterhin abhängiger von funktionierenden globalen Wertschöpfungsketten. Die jüngsten Krisen haben gezeigt, wie geopolitische Herausforderungen und strukturelle Umbrüche schnell zu Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der EU werden können. Zur Stärkung von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit gilt es, Risiken zu reduzieren, ohne auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und Wohlfahrtsgewinne zu verzichten. Statt eines Reshoring der Güterproduktion muss es daher vielmehr darum gehen, den heimischen EU-Binnenmarkt zu stärken und dort die noch nicht ausgeschöpften Wachstumspotenziale zu identifizieren. Denn trotz der Freiheit des Binnenmarkts stecken insbesondere im Dienstleistungssektor weiterhin er-



Dr. Florian Dorn

ist Persönlicher Referent des Präsidenten und Economist am ifo Institut sowie Direktor von EconPol Europe bei CESifo.



Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insb. Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Isabella Gourevich

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft

hebliche Barrieren in der EU, die dazu führen, dass viele (Dienstleistungs-)Unternehmen die Marktgröße der EU nicht voll ausschöpfen können. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder auch digitale und innovative Start-ups bestehen damit in Europa Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu großen integrierten Märkten wie in den USA oder China. Die Wachstumspotenziale im Dienstleistungshandel könnten durch die Dynamik in der Digitalisierung, einer steigenden Nachfrage nach individualisierten Produkten sowie der Verflechtung mit anderen Wirtschaftsbereichen weiter zunehmen. Ein Abbau von Barrieren und ein kohärenter Binnenmarkt für Dienstleistungen kann daher die europäische Wirtschaftskraft stärken, ihre Resilienz erhöhen und ihre Wettbewerbsfähigkeit global stärken.

DIENSTLEISTUNGSSEKTOR ALS WACHSTUMSTREIBER

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat der Dienstleistungssektor bereits maßgeblich zum wirtschaftlichen Wachstum in der Europäischen Union beigetragen (vgl. Abb. 1). Die Bruttowertschöpfung in der EU-27 ist zwischen 2000 und 2023 preisbereinigt um 37,1% gestiegen. Dank der Dienstleistungen allein ist sie um 30,4% gewachsen, während der Zuwachs an Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe 6,4% und im Agrarsektor 0,2% betrug. Damit hat der Dienstleistungssektor allein knapp 82% zum Gesamtwachstum der Bruttowertschöpfung beigetragen.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass der Dienstleistungssektor ein erhebliches Wachstumspotenzial hat und sich bereits als zentraler Motor der europäischen Wirtschaft etablieren konnte. Aktuell werden diese Dienstleistungen jedoch überwiegend innerhalb nationaler Grenzen erbracht. Zwar erfährt der Dienstleistungshandel seit Jahren ein stetig positives Wachstum. Aber die Potenziale des gesamten europäischen Binnenmarkts werden weiterhin nur unzureichend ausgeschöpft. Ein Abbau von Handelshemmnissen innerhalb Europas könnte daher zu einem signifikanten Wachstumsschub in der EU führen.

BARRIEREN IM EU-BINNENMARKT

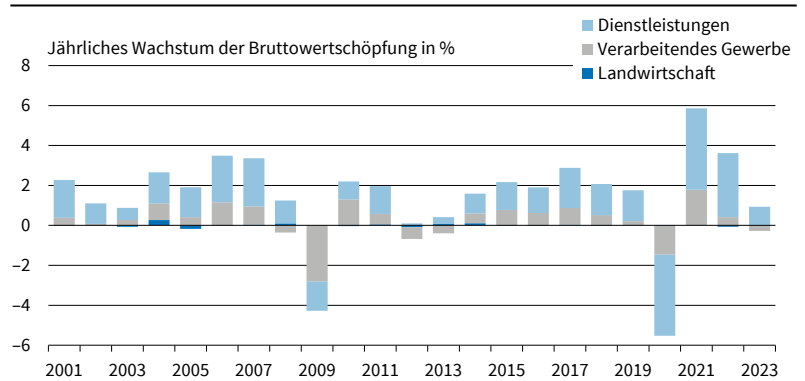
Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs ist in der EU fest verankert und mit der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie bereits im Jahr 2006 in EU-Recht überführt worden. Zu den Kerngrundsätzen des Binnenmarkts für Dienstleistungen zählt die Freiheit, eine Gesellschaft bzw. ein Unternehmen in einem anderen EU-Land zu gründen (Art. 49, AEUV), sowie Dienstleistungen in einem anderen EU-Land zu erbringen oder zu empfangen als dem, in dem das Unternehmen niedergelassen ist (Art. 56, AEUV). Theoretisch sollten daher keine Hindernisse für die Erbringung von Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt bestehen und die EU versuchte bereits,

mit verschiedenen Maßnahmenpaketen bestehende Barrieren in den Mitgliedstaaten zu reduzieren (u. a. Dienstleistungspaket von 2017).

Die praktische Umsetzung des freien Dienstleistungsverkehrs im EU-Binnenmarkt sieht jedoch weiterhin anders aus. Die Diskrepanz wird besonders deutlich, wenn man den *Service Trade Restrictiveness Index* (STRI) der OECD betrachtet. Dieser Index quantifiziert nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Dienstleistungssektor. Abbildung 2 zeigt das durchschnittliche Niveau dieser Barrieren in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), wobei zwischen Barrieren für Dienstleister aus anderen EWR-Ländern (Intra-EWR-STRI) und für Dienstleister aus Drittländern (Extra-EWR-STRI) unterschieden wird. Obwohl die Barrieren beim Marktzugang für Drittstaaten in der Regel restriktiver ausgestaltet sind, sehen sich auch Unternehmen aus dem gemeinsamen Wirtschaftsraum weiterhin mit erheblichen Hindernissen bei der Erbringung von Dienstleistungen in anderen Staaten des Wirtschaftsraums konfrontiert. Die durchschnittliche Höhe der Barrieren eines grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels liegt für Unternehmen innerhalb des EWR oft sogar näher an den Hindernissen,

Abb. 1

Sektoraler Beitrag zum Wachstum der EU-Bruttowertschöpfung

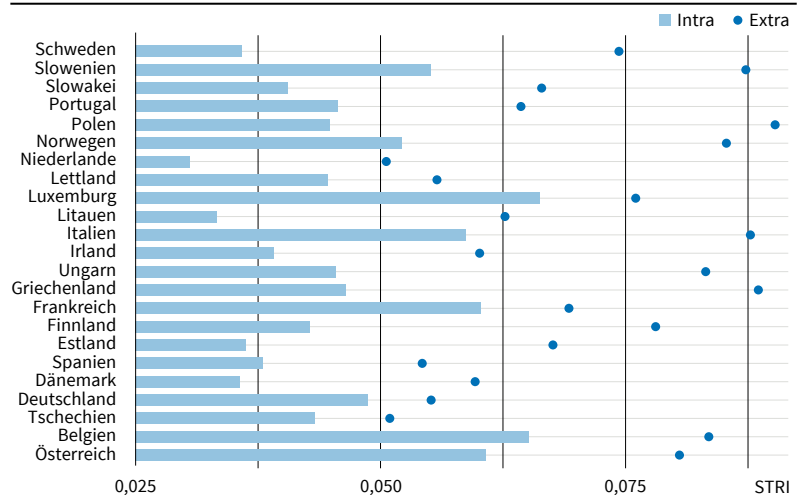


Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

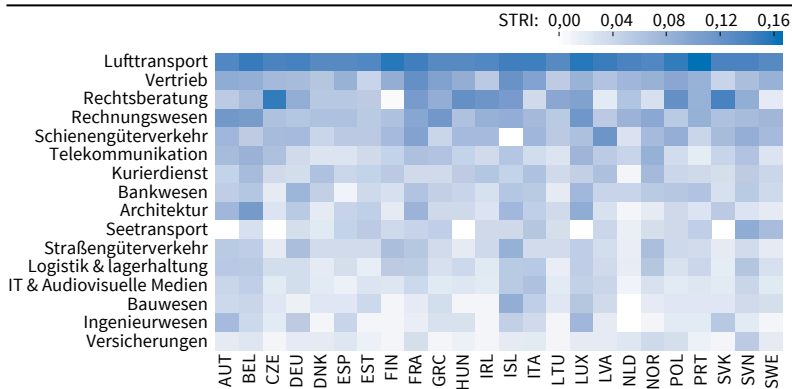
Durchschnittlicher Intra- und Extra-EWR-STRI^a nach Ländern 2022



^a Der STRI quantifiziert die nicht-tarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich in einem Index: 0 = offen, 1 = sehr restriktiv. Quelle: OECD; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3
Intra-STRI^a, 2022



^a Der STRI quantifiziert die nicht-tarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich in einem Index: 0 = offen, 1 = sehr restriktiv. Die Sortierung der Sektoren erfolgt nach der durchschnittlichen Stärke der Restriktionen.

Quelle: OECD; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

mit denen Unternehmen außerhalb des EWR konfrontiert sind. Der Marktzugang in die anderen Mitgliedstaaten ist damit nur eingeschränkt möglich und ein freier und fairer Wettbewerb nicht vorhanden. Besonders restriktive Regelungen beim grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel finden sich beispielsweise in Ländern wie Luxemburg, Belgien, Österreich oder Frankreich, während die Niederlande, Litauen, Schweden, Dänemark und Estland vergleichsweise offenere Märkte für Dienstleistungsunternehmen des gemeinsamen Wirtschaftsraums haben.

Unternehmen sind in der EU aber nicht nur einem Flickenteppich an unterschiedlicher Stärke von Regulierungen und nicht-tarifären Barrieren beim grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel zwischen EU-Ländern ausgesetzt. Eine detaillierte Betrachtung offenbart zudem eine erhebliche Heterogenität von Restriktionen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Im Durchschnitt zählen Bereiche wie Lufttransport, Vertrieb und Rechtsberatung zu den am stärksten regulierten Branchen in den Mitgliedstaaten des gemeinsamen Wirtschaftsraums (vgl. Abb. 3). Es zeigt sich jedoch vor allem, dass die Barrieren in allen Sektoren in den Ländern sehr unterschiedlich stark

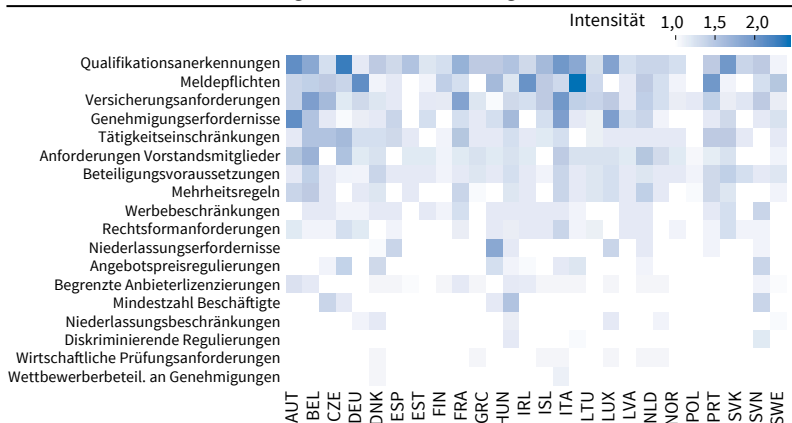
ausgeprägt sind. Unternehmen verschiedener Branchen sind daher in der Praxis nicht einem kohärenten Binnenmarkt ausgesetzt, sondern mit 27 unterschiedlichen nationalen Systemen innerhalb der EU konfrontiert. Folglich gibt es für jeden Wirtschaftsbereich 27 unterschiedliche Regelungen, die jeweils den Zugang zur Erbringung von Dienstleistungen regeln, anstatt eines harmonisierten Binnenmarkts über den gemeinsamen Wirtschaftsraum hinweg. Insbesondere KMU wird es erschwert, sich ohne erheblichen Ressourceneinsatz mit den Regulierungen aller Mitgliedstaaten auseinanderzusetzen und rechtssicher im gemeinsamen Binnenmarkt zu bewegen und darin frei ihre Dienstleistungen anbieten zu können. Die Marktgröße und Stärke der EU mit knapp 450 Mio. Menschen kann damit nur unzureichend genutzt werden.

ZAHLEICHE ADMINISTRATIVE SCHRANKEN AUF NATIONALER EBENE

Unternehmen sind zahlreichen Formen von nicht-tarifären Barrieren ausgesetzt, die die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der EU erschweren können. Die genaue Kenntnis dieser Barrieren ist für eine effektive Regulierung, deren mögliche Harmonisierung sowie die Rückführung der Bürokratielasten von entscheidender Bedeutung, um die Potenziale des EU-Binnenmarkts besser freizusetzen. Die Europäische Kommission hat daher im Rahmen der Implementierung des *Service Directives* eine detaillierte Evaluierung der einzelnen Barrieren in den Mitgliedstaaten veranlasst. Die Analyse dieser erhobenen Daten verdeutlicht, dass administrative Hürden die größten Einschränkungen für die reibungslose Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen darstellen (vgl. Abb. 4). Durch nationalstaatliche Regulierungen erlegen viele Mitgliedsländer den ausländischen Unternehmen unterschiedliche Anforderungen auf, bevor diesen die Erbringung von Dienstleistungen im eigenen Land gewährt wird. Zu diesen administrativen Hürden der Nationalstaaten zählen beispielsweise Meldepflichten, Erfordernisse einer vorherigen Genehmigung, zusätzliche Versicherungsanforderungen oder der Schutz von Berufsbezeichnungen bzw. die mangelnde Anerkennung von beruflichen Qualifizierungen, die eine reibungslose Erbringung von Dienstleistungen im EU-Ausland erschweren.¹

¹ In Unternehmensbefragungen berichten auch die Unternehmen selbst von signifikanten Barrieren beim Handel mit Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt. Als häufige Barrieren werden genannt (vgl. Eurochambers Single Market Survey 2024): (1) Fragmentierung von Regeln (z. B. unterschiedliche nationale Dienstleistungs- und Produktregeln; vertragliche und rechtliche Praktiken und steuerrechtliche Unterschiede); (2) schwerer Zugang zu Informationen über Regeln bzw. Rahmenbedingungen und Anforderungen (u. a. Sprachbarrieren, fehlende Transparenz, öffentliche Auftragsvergabe; teils Berichte von Diskriminierung ausländischer Unternehmen durch nationale Behörden); (3) Kosten der Bürokratie und Regulierung (z. B. Gebühren, Auflagen, Zertifizierungs- und Sicherheitsanforderungen, Unsicherheit bei der Umsetzung von Regulierungen); (4) Einschränkungen beim freien Dienstleistungsverkehr im EU-Binnenmarkt (u. a. zeitliche Verzögerungen durch umfangreiche und zunehmende Berichts- und Meldepflichten sowie Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, z. B. durch Entsenderichtlinien bei Dienstreisen, Lizenzierungs- und Anerkennungsverfahren, u.v.m.).

Abb. 4
Innereuropäische Dienstleistungshandelsbeschränkungen^a



^a Die Sortierung der Sektoren erfolgt nach der durchschnittlichen Stärke der Restriktionen.

Beschränkung: 1 = offen, 3 = sehr restriktiv.

Quelle: EU Service Directive; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die Regulierungsfragmentierung der einzelnen Nationalstaaten, eine oftmals mangelnde Transparenz und schwer zugängliche Informationen über die spezifischen Anforderungen, um auf dem Markt tätig werden zu dürfen, Sprachbarrieren sowie Bürokratiekosten durch Gebühren und zeitliche Verzögerungen durch Genehmigungsverfahren behindern die Integration des EU-Binnenmarkts für Dienstleistungen in der EU. Das Ziel des freien Dienstleistungsverkehrs in der EU wird damit weiterhin deutlich verfehlt.

WOHLSTANDSGEWINNE DURCH ABBAU DER NATIONALEN BARRIEREN

Im Abbau der Barrieren bei der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb des EU-Binnenmarkts stecken erhebliche Potenziale zur Stärkung der europäischen Wirtschaft. Mit dem ifo Handelsmodell² haben wir evaluiert und simuliert, welche Wertschöpfungsgewinne durch eine Reduktion der nicht-tarifären Barrieren in der EU freigesetzt werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass alle Volkswirtschaften der EU von einer Liberalisierung und einem Abbau der Hürden profitieren (vgl. Abb. 5). Eine Reduzierung der Barrieren um 10% würde nach den Modellberechnungen die Bruttowertschöpfung in der EU in der mittleren Frist um 0,5% bzw. 77 Mrd. Euro erhöhen.³ In kleineren EU-Ländern wie Luxemburg und Irland kommt es zu einer größeren positiven Veränderung der Wertschöpfung. Unternehmen kleinerer Länder würden in besonderem Maße davon profitieren, einen erleichterten Zugang auf die Märkte der großen europäischen Volkswirtschaften zu erhalten. Größere Länder wie Deutschland und Frankreich würden hingegen absolut gesehen die größten Zugewinne verzeichnen. Die Zusammensetzung des EU-Wachstums verdeutlicht dies (vgl. Abb. 6). Der Anteil Deutschlands am gesamteuropäischen Wachstum durch eine bessere Integration des Dienstleistungshandels ist mit Abstand am größten und beträgt 18,2%. Zu den weiteren Ländern mit größten Zugewinnen würden auch Irland, Italien und Belgien zählen.

Bei einer umfangreichen Reduzierung der Handelsbarriere um 25% würde sich die Bruttowertschöpfung in der EU mittelfristig sogar um 2,3% bzw. knapp 350 Mrd. Euro erhöhen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich ein weiterer Abbau der Bürokratielasten und Liberalisierung des EU-Binnenmarkts für den Dienstleistungshandel überproportional in Wohlstandsgewinne überträgt und darin erhebliche Potenziale zur Stär-

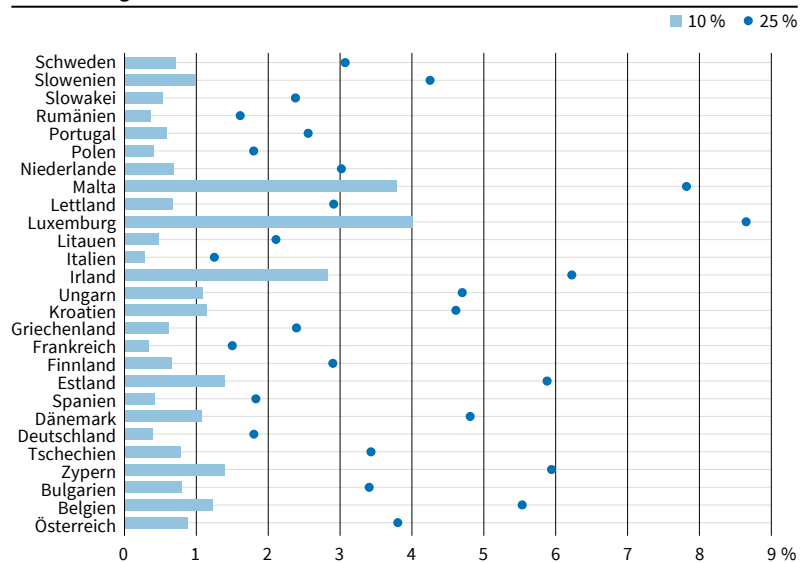
kung der europäischen Wirtschaft liegen. Damit ist die weitere Liberalisierung und Integration des Dienstleistungshandels im EU-Binnenmarkt eine deutlich bessere Alternative zur Stärkung der europäischen Wirtschaft als handelspolitische Reshoring-Szenarien, also die umfassende Rückverlagerung von Produktion nach Europa, die vielmehr zu erheblichen Wohlstandsverlusten (-5%) führen würden (Baur et al. 2023).

SEKTORALE VERFLECHTUNG FÜHRT ZU ZUGEWINN IN ALLEN WIRTSCHAFTSBEREICHEN

Eine detaillierte Betrachtung der sektoralen Zusammensetzung des Wertschöpfungswachstums durch die Liberalisierung des Dienstleistungshandels in der EU zeigt interessante Muster. Im EU-Aggregat fällt durch den Abbau der Barrieren mit 88% der größte Anteil des Wertschöpfungszuwachs auf den Dienstleistungssektor selbst. Mit einem Anteil von rund 10% fällt ein Anteil des Zuwachses jedoch auch auf das Verarbeitende Gewerbe und 2% auf den Agrarsektor. Besonders stark würden in der EU bei einer Reduzierung

Abb. 5

Veränderung des Wohlstands nach Reduktion der Barrieren um 10% bzw. 25%

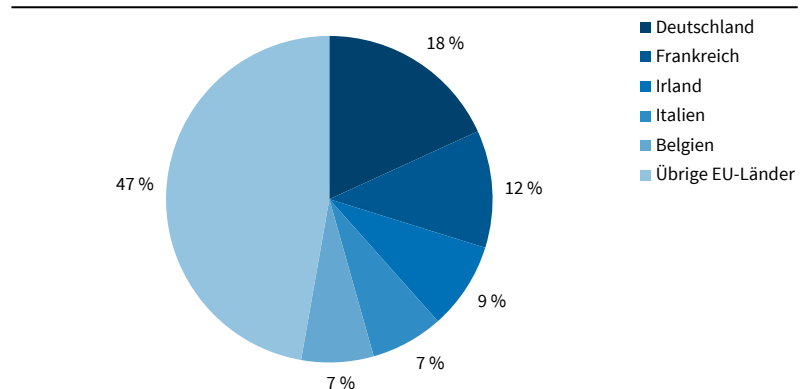


Quelle: ifo Handelsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 6

Anteil am EU-Wachstum nach einer Reduktion der Barrieren um 10%



Quelle: ifo Handelsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

² Das ifo Handelsmodell erlaubt es, die allgemeinen Gleichgewichtseffekte einer Vielzahl von unterschiedlichen handelspolitischen Szenarien zu simulieren. Das ifo Handelsmodell deckt mehr als 120 Länder und 65 Wirtschaftssektoren ab, auf die über 90% der globalen Wertschöpfung entfallen.

³ Dabei handelt es sich um einen statischen Niveaueffekt (relativ zum Jahr 2023), der die langfristigen Wohlstandsgewinne unterschätzen dürfte. So würde das zukünftige Wirtschaftswachstum auf einem höheren Ausgangsniveau stattfinden. Auch dynamische Effekte wie weitere Investitionen im EU-Binnenmarkt dank einer besseren und attraktiveren Marktintegration sind in der Simulation nicht abgebildet.

der Barrieren um 10% u. a. die unternehmensnahen Dienstleistungen (+ 0,8% Wertschöpfungszuwachs), Versicherungen (+ 1,0%), der Handel (+ 0,6%) und Transportdienstleistungen (+ 1,3%) profitieren.

In Deutschland würde die Verteilung der Zugewinne jedoch anders ausfallen. Hier profitiert insbesondere das Verarbeitende Gewerbe (+ 1,1% Wertschöpfungszuwachs) vom Abbau der Hürden beim europäischen Dienstleistungshandel, während die Dienstleistungsunternehmen einen Zugewinn von 0,2% verzeichnen würden. Während der Anteil des Dienstleistungssektors in Deutschland am Zugewinn der Bruttowertschöpfung somit 33% beträgt, würde der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes bei beachtlichen 58% liegen. Dies unterstreicht die enge sektorale Verflechtung und den gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Der Abbau von Handelsschranken im Dienstleistungsbereich kann folglich auch als Katalysator für Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen in den anderen Sektoren wirken. Beispielsweise könnten verbesserte Logistikdienstleistungen oder effizientere Beratungsdienste auch die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes unmittelbar steigern. Zudem sind viele Industrieunternehmen auch als Dienstleister rund um ihre Produkte tätig, wie beispielsweise Leasing- und Finanzierungsangebote für Autos, die zu einer gesteigerten Automobilproduktion führen können. Verstärkt werden diese Effekte durch die zunehmende Präferenz für individualisierte Produkte und Maschinen, die zu einer noch engeren Verflechtung des Dienstleistungssektors mit anderen Wirtschaftssektoren führt – ein Phänomen, das häufig als »Servitization« des Verarbeitenden Gewerbes beschrieben wird. Dabei werden zusätzliche Dienstleistungen wie Wartung, spezielle Anpassungen oder Unterstützungsdienste zusammen mit physischen Produkten angeboten. Diese zunehmende Integration von Dienstleistungen in die Produktangebote des Verarbeitenden Gewerbes zeigt die wachsende Bedeutung einer nahtlosen Dienstleistungserbringung. Es ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Wirtschaftsbereiche bzw. Unternehmen der einzelnen Mitgliedstaaten gleichermaßen vom Abbau der Hürden und höheren Wettbewerb profitieren würden. So wären in Deutschland in den Bereichen Transport und Lagerhaltung sowie Tourismus und Freizeit auf Basis der Simulationsergebnisse Wertschöpfungsverluste zugunsten anderer EU-Länder zu erwarten. Im Aggregat würden durch die Effizienzgewinne jedoch alle Länder sowie alle Sektoren europaweit profitieren.

FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten sind heute stark durch den Dienstleistungssektor geprägt. Mehr als 70% der Bruttowertschöpfung und Beschäftigung finden europaweit in diesem Sektor statt, der in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch wesentlicher

Wachstumstreiber zur Wohlstandssteigerung in der EU war. Die rasante Entwicklung der Digitalisierung hat dazu beigetragen, dass viele Dienstleistungen nunmehr grenzüberschreitend gehandelt werden können und hohe Wachstumspotenziale für die europäische Wirtschaft bestehen. Trotz dieser technologischen Fortschritte und großen Bedeutung des Sektors erfolgt der überwiegende Anteil der Dienstleistungserbringung jedoch noch immer innerhalb der nationalen Märkte. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zahlreiche Barrieren den freien Handel mit Dienstleistungen weiterhin behindern. Aktuell bestehen noch immer 27 unterschiedliche Systeme statt eines harmonisierten EU-Binnenmarkts für Dienstleistungen. Die unterschiedlichen (bürokratischen sowie institutionellen) Regelungen sind dabei tief in den nationalen Systemen verwurzelt.

Gerade KMU haben dadurch kaum Möglichkeiten, die Marktgröße von 450 Mio. Menschen des europäischen Binnenmarkts zu nutzen. Im Vergleich zu anderen großen Weltmärkten wie den USA, China und Indien ist die Marktgröße vieler EU-Mitgliedstaaten allein relativ gering. Diese Begrenzung schränkt sowohl das Wachstumspotenzial als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Start-ups im Dienstleistungssektor ein und schwächt langfristig die europäische Wettbewerbsfähigkeit. Für die EU und die Mitgliedstaaten ist es daher von essenzieller Bedeutung, innerhalb ihrer Grenzen bestehende Handelsbarrieren zu identifizieren und zu minimieren sowie gemeinsam einen kohärenten, barrierefreien Binnenmarkt für Dienstleistungen zu etablieren. Ein solcher strategischer Ansatz könnte insbesondere jungen Unternehmen verbesserte Wachstumschancen eröffnen, Investitionen im EU-Binnenmarkt erhöhen und die Position Europas im globalen Wettbewerbskontext signifikant stärken.

Um die nicht-tarifären Barrieren im Dienstleistungshandel innerhalb der Europäischen Union effektiv zu adressieren, sind koordinierte Maßnahmen auf mehreren Ebenen empfehlenswert:

Auf der EU-Ebene...

- ...sollte die Stärkung des Binnenmarkts als eine zentrale Priorität betrachtet werden, mit einem besonderen Fokus auf den Abbau von Hürden, die das signifikante Wachstumspotenzial des Dienstleistungshandels hemmen. Hierbei wäre eine proaktive und koordinierende Unterstützung durch die EU hilfreich, um heterogene nationale Regelungen stärker zu harmonisieren. Gleichzeitig sollte die EU die Einführung neuer, restriktiver Vorschriften vermeiden, wie übermäßige Berichtspflichten, und eigene hinderliche Vorschriften, wie die Entsenderichtlinien, überdenken.
- ...sollte der Ausbau der zentralen EU-Online-Plattform (vgl. »Single Digital Gateway«) zügiger umgesetzt und ausgebaut werden. Diese Plattform sollte umfassende Informationen zu

allen relevanten Prozessen und Regeln der einzelnen Mitgliedsländer bieten, in verschiedenen Sprachen zugänglich sein und die digitale sowie zentrale Abwicklung grenzüberschreitender Verwaltungsverfahren unterstützen. Unternehmen hätten somit eine zentrale Anlaufstelle, um sich rechtssicher über den Zugang zu den Märkten der einzelnen Mitgliedstaaten zu informieren. Dies wäre insbesondere für KMU eine Entlastung und Hilfe.

Schließlich sollte der Ausbau der Digitalisierung und der grenzüberschreitenden Infrastruktur gefördert werden, um die Chancen für Wirtschaftswachstum und die Skalierungsmöglichkeiten für Unternehmen durch digital handelbare Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt zu erhöhen. Durch diese koordinierten Anstrengungen könnte die EU die Voraussetzungen für einen effizienteren und integrativeren Binnenmarkt schaffen, was letztendlich allen Mitgliedstaaten und Wirtschaftssektoren zugutekommt.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten...

- ...wäre eine verbesserte Harmonisierung nationaler Vorschriften und Normen sinnvoll. Optimierungen könnten insbesondere im Bereich von rechtlichen Rahmenbedingungen und Praktiken, wie dem E-Commerce, den Eigentumsrechten, der Anerkennung von Qualifikationen sowie den Sicherheits- und Versicherungsanforderungen, erfolgen.
- ... wäre ein spürbarer Abbau von nationaler Bürokratie und Regulierungskosten angezeigt, denn hier liegen die größten Hürden für den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Dies könnte eine Reduzierung von Dokumentations- und Meldepflichten sowie von Barrieren im freien Dienstleistungsverkehr beinhalten, wie kostspielige und langwierige Lizenzierungs- und Genehmigungsverfahren. Insbesondere den Grenzregionen im Binnenmarkt kommt hier eine besondere Bedeutung zu.

REFERENZEN

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy, *EconPol Policy Report 44*.

Dorn, F., L. Flach und I. Gourevich (2024), *Die EU und der Binnenmarkt – Potenziale eines vertieften Dienstleistungshandels*, ifo Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern.

Europäische Kommission (2023a), *Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2023) 168 final.

Europäische Kommission (2023b), *Commission work programme 2024. Delivering today and preparing for tomorrow*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2023) 638 final.

Clara Albrecht, Yvonne Giesing, Panu Poutvaara und Elitsa Stefanova

Vorschläge für eine reformierte europäische Asyl- und Migrationspolitik

IN KÜRZE

Die vergangenen zehn Jahre haben die Defizite der europäischen Asylpolitik offengelegt. Uneinheitliche Umsetzungen der gesetzlichen Regelungen und die ungleiche Belastung der EU-Länder haben in Anbetracht andauernd hoher Asylantragszahlen zu einer Überlastung des europäischen Asylsystems und zu großem Unmut in den Mitgliedstaaten geführt, so dass eine Reform der gemeinsamen europäischen Asylpolitik unumgänglich wurde. Die Reform führt mit dem Asylgrenzverfahren ein beschleunigtes Verfahren ein, das eine schnellere Abschiebung von Personen mit schlechten Bleibeperspektiven ermöglicht. Zwar obliegt die Prüfung der Asylanträge weiterhin dem EU-Ersteinreiseland, es sollen allerdings 30 000 Geflüchtete jährlich auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Im Falle stark steigender Antragszahlen tritt eine neu eingeführte Krisenverordnung in Kraft, die Eilverfahren für Registrierung und Abschiebung vorsieht. Ein Hauptproblem der hohen Asylantragszahlen wurde mit der Reform allerdings nicht adressiert: Es fehlen legale Einreisewege in die EU für Menschen, deren Fluchtgründe nicht Krieg und Verfolgung sind, sondern wirtschaftliche Ursachen haben.

Schengener Abkommen rückten die Außengrenzen der EU stärker in den Fokus und es entstand der Wunsch nach mehr Kontrolle, die jedoch eine verstärkte Kooperation voraussetzte. Zudem unterschieden sich die Asylsysteme der Mitgliedstaaten stark voneinander, so dass es für Schutzsuchende teilweise einen großen Unterschied hinsichtlich ihrer Bleibeperspektive machte, in welchem Land sie einen Antrag stellten. Zudem bestand Klärungsbedarf hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen und es sollte zukünftig vermieden werden, Asylanträge in mehreren Mitgliedstaaten zu stellen (Hanewinkel 2023). Aus diesem Grund wurde das Schengener Abkommen ab 1997 durch die völkerrechtliche Dublin-Verordnung ergänzt, die fortan festlegte, dass der Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in den der Schutzsuchende zuerst eingereist ist.

Ebenfalls 1997 einigten sich die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Amsterdam auf die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik. Wichtige internationale Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention wurden verbindlich in den Vertrag aufgenommen. Zwei Jahre später beschloss der Europäische Rat in Tampere schließlich die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das bis 2005 umgesetzt wurde und aus fünf Kernelementen in Form von zwei Verordnungen und drei Richtlinien bestand:

Dublin-Verordnung (Dublin II): Überführte das Dubliner Übereinkommen in EU-Recht und legte fest, dass der Staat für ein Asylverfahren verantwortlich ist, dessen Territorium eine schutzsuchende Person zuerst betritt.

EURODAC-Verordnung: Einrichtung eines Fingerabdruck-Identifizierungs-Systems und einer entsprechenden EU-Datenbank zur Unterstützung der Dublin-Verordnung bei der Vermeidung von Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten.

Qualifikationsrichtlinie: Legte Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerber*innen fest und definiert die Rechte von anerkannten Geflüchteten sowie subsidiär Geschützten.

HISTORIE DER GEMEINSAMEN ASYLPOLITIK DER EU

Erste Bestrebungen zur Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik auf EU-Ebene gab es bereits in den 1990er Jahren. Mit dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen durch das 1995 in Kraft getretene



Clara Albrecht

ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.



Dr. Yvonne Giesing

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.

Aufnahmerichtlinie: Legte Standards fest zur Registrierung, Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten.

Verfahrensrichtlinie: Definierte Mindestnormen für die Durchführung von Asylverfahren.

HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG

Auf dem Papier hatte die Schaffung eines EU-weiten Asylsystems zu einer Angleichung und Harmonisierung der Standards und Verfahren geführt, in der Praxis zeigten sich jedoch die Schwächen der neuen Regelung. Da die Vorgaben oft sehr vage formuliert waren, kam es bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zu gravierenden Unterschieden. Besonders deutlich wird dies an den unterschiedlichen Schutzquoten für Asylsuchende in den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch die Dublin-Regeln, nach denen allein der Einreisestaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wurden teilweise nur unzureichend umgesetzt. Die EU-Staaten an den Außengrenzen wurden überproportional belastet, was in den Jahren 2015/16 zu einem regelrechten Zusammenbruch des Systems führte und die Defizite deutlich machte. Die Registrierung in den Ersteinreiseländern, insbesondere in Griechenland, unterblieb häufig, so dass die Schutzsuchenden innerhalb der EU weiterwanderten und es zu einer massiven Sekundärmigration kam, die das Dublin-System eigentlich verhindern sollte. Deutschland, als eines der Hauptzielländer der Fluchtmigration aus Syrien, reagierte darauf, indem es die Dublin-Regeln zeitweise außer Kraft setzte und die Asylverfahren selbst durchführte, obwohl nach den Regeln Griechenland zuständig gewesen wäre (Bendel 2022; Berlinghoff 2023).

INTERESSENSKONFLIKTE UND GRENZSCHUTZ

Die Interessenskonflikte zwischen den EU-Außengrenzstaaten, die sich nicht ausreichend unterstützt fühlten und eine gerechtere Aufgabenteilung forderten, und Ländern wie Deutschland, die aufgrund ihrer vergleichsweise besseren Standards hinsichtlich des Schutzes, der Unterbringung und der Zukunftsperspektiven für Geflüchtete, einen starken Zustrom erfahren haben, führten auf EU-Ebene zu einer Fokussierung auf Abschreckung der Schutzsuchenden als kleinstem gemeinsamen Nenner (Angenendt et al. 2023). So wurde der Außengrenzschutz gestärkt, indem die Europäische Grenzschutzagentur Frontex¹ eine Aufstockung erfuhr. Außerdem wurden staatliche Funktionen an Drittstaaten ausgelagert, die gegen finanzielle Unterstützung im wirtschaftlichen und/oder entwicklungspolitischen Bereich dafür sorgen sollten, Geflüchtete an der Weiterreise in die EU zu hindern oder sie zurückzunehmen (ebd.; Bendel 2022).

¹ Frontex war an illegalen Pushbacks und rechtswidrigen Zurückweisungen von Schutzsuchenden an der griechischen Grenze beteiligt (Hruschka 2022; Luyten 2022).

Humanitäre Aspekte traten dabei zunehmend in den Hintergrund.

DAS REFORMIERTE GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM

Nach jahrelangen Verhandlungen und Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten wurde die Reform der europäischen Asylpolitik im April 2024 formell vom Europäischen Parlament angenommen. Bereits im Dezember 2023 hatten sich die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament sowie die Europäische Kommission auf die Reform des GEAS geeinigt. Ein endgültiges Inkrafttreten erfolgt bis spätestens April 2026. Folgende Neuregelungen werden mit der Reform umgesetzt werden:

Screening-Verordnung: Bei irregulärem Eintritt in die EU müssen »Screening«-Verfahren durchlaufen werden. Dabei werden Fingerabdrücke genommen, die Identität überprüft und der Gesundheitszustand sowie mögliche Sicherheitsrisiken festgestellt. Das Screening, währenddessen die Einreisenden festgehalten werden können, soll maximal eine Woche dauern. Um die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards zu gewährleisten, wird ein Überwachungsmechanismus eingerichtet.

Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (ersetzt teilweise die Dublin-Verordnung): Die Zuständigkeit für Asylverfahren bleibt bei den Ersteinreisestaaten. Die neue Verordnung schafft jedoch die Voraussetzungen für eine Verteilung der Schutzsuchenden auf die EU-Mitgliedstaaten. In Fällen, in denen die Ersteinreisestaaten einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, können andere Mitgliedstaaten um Unterstützung gebeten werden. Die Europäische Kommission wird jährlich einen Bericht erstellen, der als Grundlage für die Erarbeitung eines Solidaritätspakets dienen soll, das die verfügbaren Kapazitäten, die finanziellen Mittel und einen Verteilungsschlüssel festlegt. Insgesamt sollen pro Jahr 30 000 Schutzsuchende verteilt und ein Budget von mindestens 600 Mio. Euro für Aufnahme Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die Mitgliedstaaten entscheiden auf freiwilliger Basis, ob und wie viele Geflüchtete sie aufnehmen wollen, alternativ können sie finanzielle Mittel zusagen.

Asylverfahrens-Verordnung: Regelt den Zugang zum Asylsystem in der EU neu. Einführung des Grenzver-



Prof. Panu Poutvaara,
Ph.D.,

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Elitsa Stefanova

ist Studentin des Erasmus Mundus Joint Master Degree in Economics of Globalisation and European Integration-Programms und war Praktikantin am ifo Institut.

Abb. 1
Asylanträge in der EU und den Top-5 Zielländern

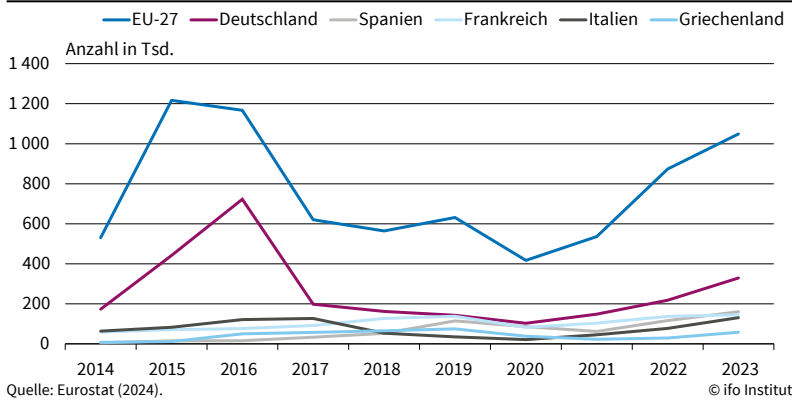
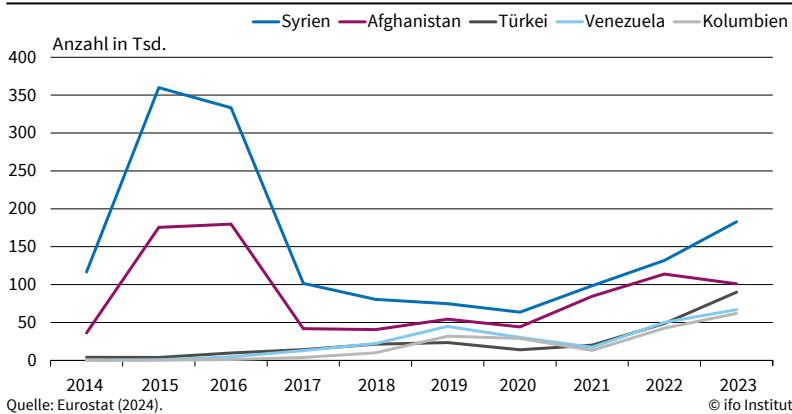


Abb. 2
Asylanträge in der EU aus den Top-5 Herkunftsländern



fahrens: Hierbei handelt es sich um ein beschleunigtes Verfahren (max. zwölf Wochen), das bei einreisenden Personen aus Ländern mit einer geringen Schutzquote von unter 20% durchgeführt wird. Das Grenzverfahren wird auch bei Personen durchgeführt, die keine Dokumente vorlegen können oder bei der ersten Anhörung widersprüchliche Angaben gemacht haben. Es gilt die »Fiktion der Nichteinreise«, d. h. es wird rechtlich davon ausgegangen, dass die Person das EU-Territorium noch nicht betreten hat, obwohl dies der Fall ist. Schutzsuchende können in dieser Zeit unter haftähnlichen Bedingungen festgehalten werden und haben nur eingeschränkte Rechtsmittel gegen abgelehnte Asylentscheidungen. Zusätzlich führt die Asylverfahrensverordnung eine Zulässigkeitsprüfung ein: Danach können die Asylbehörden prüfen, ob ein Schutzsuchender aus einem Land eingereist ist, in dem er Asyl hätte beantragen können, oder aus einem sogenannten »sicheren Drittstaat«. Als solche gelten Länder, in denen weder Verfolgung noch unmenschliche Behandlung zu befürchten sind. Diese Länder dürfen Schutzsuchende auch nicht in lebensbedrohliche Situationen abschieben, müssen die Menschenrechte achten und Zugang zu Gesundheitsversorgung und Lebensunterhalt gewährleisten. Als »sicherer Drittstaat« können auch nur einzelne Regionen eines Landes gel-

ten, nicht zwingend das ganze Land. Es reicht auch aus, wenn der Staat nur für bestimmte Personengruppen als sicher gilt.

Krisenverordnung: Kann im Falle einer Überlastungssituation bei stark ansteigenden Zahlen von Schutzsuchenden aktiviert werden und bedarf eines Beschlusses des Europäischen Rats. Tritt er in Kraft, erfolgt eine Registrierung der Schutzsuchenden im Eilverfahren. Werden sie dem Grenzverfahren zugewiesen, können sie bis zu 18 Wochen unter haftähnlichen Bedingungen untergebracht werden. Bei abgelehnten Anträgen ist eine Abschiebung im Eilverfahren möglich. Überlastete Mitgliedstaaten können in dieser Situation andere EU-Länder um Umverteilung von Schutzsuchenden bitten. Alternativ können die anderen Mitgliedstaaten auch Unterstützung bei der Bearbeitung von Asylanträgen oder finanzielle Hilfe leisten.

WAS IST VON DER REFORM DES GEAS ZU ERWARTEN?

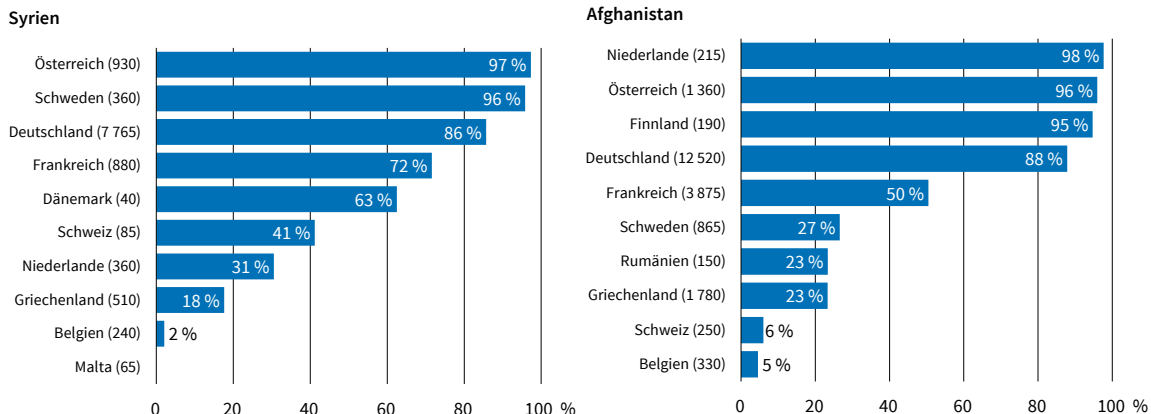
Abbildung 1 zeigt die Zahl der Asylbewerber*innen in den fünf wichtigsten EU-Zielländern und in der gesamten EU-27 in den vergangenen zehn Jahren. Deutschland ist nach wie vor das beliebteste Zielland für Asylsuchende in der EU. Obwohl Ukrainer*innen in dieser Statistik nicht enthalten sind, da sie nicht verpflichtet sind, einen Asylantrag zu stellen, zeigt sich, dass die Zahl der Asylanträge in der EU insgesamt und in den wichtigsten Zielländern in den vergangenen Jahren wieder angestiegen ist. Die Herausforderungen bleiben also aktuell und relevant.

Betrachtet man die Herkunftsländer der Asylsuchenden, so zeigt sich, dass Syrien das Hauptherkunftsländ von Asylsuchenden ist (vgl. Abb. 2). Interessant ist, dass die Anträge aus Syrien und Afghanistan seit 2020 wieder ansteigen. Auch aus der Türkei, Venezuela und Kolumbien werden seit 2020 mehr Anträge gestellt. Fast alle kolumbianischen und venezolanischen Asylsuchenden stellen ihren Antrag in Spanien, das eine der niedrigsten Anerkennungsquoten unter den fünf wichtigsten Zielländern aufweist (vgl. Abb. 3). Auf Grund der wieder ansteigenden Zahlen ist die Reform des Asylsystems dringend notwendig.

Ein Blick auf die Anzahl der Entscheidungen und Anerkennungsquoten der zehn europäischen Länder mit den meisten Asylanträgen zeigt, dass es große Differenzen zwischen den Anerkennungsquoten gibt. Während Österreich, Schweden und Deutschland fast alle Asylanträge aus Syrien annehmen, haben die Niederlande, Österreich und Finnland die höchsten Anerkennungsquoten für Geflüchtete aus Afghanistan. Griechenland und Belgien haben sowohl für syrische als auch afghanische Antragsteller*innen sehr geringe Anerkennungsquoten. Diese Zahlen verdeutlichen, warum es wichtig ist, sich in der EU auf einheitliche Standards zu einigen, und hebt auch deutlich hervor, dass dies in der Vergangenheit gescheitert ist.

Abb. 3

Anerkennungsquoten syrischer und afghanischer Asylanträge in den Top-Zielländern, 2022^a



^a Anzahl der insgesamt getroffenen Asylentscheidungen in Klammern. Quelle: Eurostat (2024).

© ifo Institut

Ein historischer Überblick über die wichtigsten Grenzübertritte in die EU zeigt, dass die östliche Mittelmeerroute (EU-Einreise über Griechenland, Zypern und Bulgarien), die um 2015 sehr stark frequentiert war, nach dem Abkommen mit der Türkei nun viel weniger genutzt wird als die zentrale Mittelmeerroute, die derzeit am häufigsten genutzt wird (vgl. Abb. 4). Dies bedeutet, dass Italien und Malta als Hauptaufnahmeländer für alle irregulären Grenzübertritte unter Druck geraten sind. Obwohl die EU auch Abkommen mit nordafrikanischen Ländern abgeschlossen hat, um die Übertritte in der zentralen Mittelmeerroute zu reduzieren, scheint dies weniger Effekte zu haben. Besonders seit 2020 sind die Grenzübertritte auf fast allen Routen wieder gestiegen und es ist absehbar, dass die Länder in Südeuropa überlastet sein werden.

FEHLENDE MÖGLICHKEITEN DER ARBEITSMIGRATION

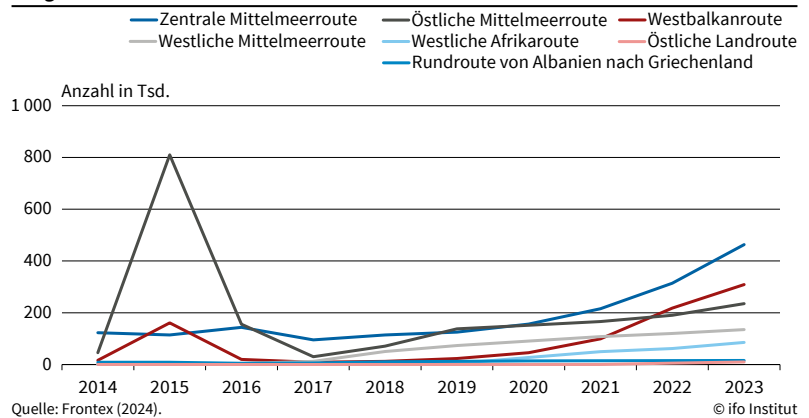
Ein Grund für die Überlastung des europäischen Asylsystems ist der Mangel an legalen Möglichkeiten, aus Afrika und Asien in die EU zu kommen, insbesondere für gering qualifizierte Menschen. In den Jahren 2015 und 2016 hat die Internationale Organisation für Migration mehr als 20 000 Migrant*innen befragt, die über das Mittelmeer nach Europa gekommen sind. Die Umfragen wurden in elf Sprachen von geschulten Datenerheber*innen mit unterschiedlichen kulturellen und sprachlichen Hintergründen durchgeführt. Die Befragungen waren anonym. Den Befragten wurde versichert, dass ihre Antworten nicht an die Behörden ihres Landes weitergegeben würden und somit keinen Einfluss auf den Ausgang ihrer Asylverfahren hätten. Die Befragten wurden nach den Hauptmotiven für ihre Migration gefragt. 77% nannten Konflikte oder Verfolgung und 18% wirtschaftliche Gründe als Hauptgrund für ihre Auswanderung (Aksoy und Poutvaara 2021). Begrenzter Zugang zu grundlegenden wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen (Bildung

und Gesundheitsversorgung), der Mangel an Nahrung oder Unterkunft wurden nur von 2% der Befragten als Hauptgrund genannt. Weitere 2% nannten Naturkatastrophen oder andere Gründe. Bei den Hauptgründen für die Auswanderung gab es jedoch große Unterschiede zwischen den verschiedenen Herkunftsländern. Über 90% der Befragten aus Eritrea, Irak, Somalia, Sudan und Syrien gaben an, ihr Land aufgrund von Konflikten oder Verfolgung verlassen zu haben. Am anderen Ende der Skala nannte eine große Mehrheit der Befragten aus Marokko und Algerien die wirtschaftlichen Bedingungen als Hauptgrund für das Verlassen des Heimatlandes. In Ländern wie Iran, Pakistan und Nigeria waren die Hauptgründe gemischt, wobei ein Teil der Migrant*innen durch Konflikte und Verfolgung und der andere Teil durch wirtschaftliche Gründe motiviert war.

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben nur Migrant*innen, die aufgrund von Konflikten oder Verfolgung das Mittelmeer überquert haben, Anspruch auf Asyl. Diejenigen, die aus wirtschaftlichen Gründen gekommen sind, gelten als irreguläre Migrant*innen. Daraus ergibt sich insbesondere ein Problem und eine daraus resultierende Fehleranfälligkeit für das Asyls-

Abb. 4

Irreguläre EU-Grenzübertritte nach Routen



Quelle: Frontex (2024).

© ifo Institut

tem bei Herkunftsstaaten, aus denen sowohl Geflüchtete gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention kommen als auch Migrant*innen, deren Migrationsgrund ein wirtschaftlicher ist: Die Folge kann einerseits sein, dass die Anträge von Personen, die die Voraussetzung für Asyl erfüllen, abgelehnt werden, da sie fälschlicherweise als Wirtschaftsmigrant*innen eingestuft werden, und andererseits Anträge von Personen, deren Fluchtgrund in erster Linie wirtschaftlich motiviert ist, positiv beschieden werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Ein großes Problem, das das Asylsystem überlastet, ist der Mangel an legalen Wegen für gering qualifizierte Menschen aus asiatischen und afrikanischen Ländern, in der EU zu arbeiten. In der Vergangenheit war Deutschland mit der gleichen Situation in Bezug auf Migrant*innen aus dem Westbalkan, insbesondere aus Albanien und Serbien, konfrontiert. Im Jahr 2015 gab es eine große Zahl von Asylanträgen aus Albanien und Serbien, obwohl die Anerkennungsquoten sehr niedrig waren (0,2 bis 0,6% der Asylbewerber*innen aus Albanien und Serbien erhielten laut Eurostat einen Schutzstatus). Dies führte zu einer Überlastung des Asylsystems. Deutschland reagierte mit der Einführung der sogenannten Westbalkanregelung. Für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien & Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien wurde zum 1. Januar 2016 ein zusätzlicher Zugangsweg zur Beschäftigungsaufnahme geschaffen, der ihnen grundsätzlich die Möglichkeit einräumt, ein Visum zur Arbeitsaufnahme unabhängig von der Qualifikation zu beantragen. In der Folge ging die Zahl der Asylanträge aus diesen Ländern drastisch zurück. So sank beispielsweise die Zahl der Anträge aus Albanien (Serbien) von 53 805 (16 700) im Jahr 2015 auf 3 775 (2 330) im Jahr 2017 (Eurostat 2024).

Die Westbalkanregelung kann als Modell für umfassendere Abkommen zwischen der Europäischen Union und afrikanischen und asiatischen Ländern dienen. Die Europäische Union könnte Bürger*innen aus qualifizierten Ländern einen legalen Weg zur Arbeitsaufnahme in Europa anbieten, wenn diese Länder im Gegenzug bereit sind, irreguläre Migrant*innen und abgelehnte Asylbewerber*innen zurückzunehmen. Um sich zu qualifizieren, müsste ein Land ein sicheres Herkunftsland sein, in das die Rückführung abgelehnter Asylbewerber*innen zumutbar ist. Ähnlich wie bei der

Westbalkanregelung könnte der legale Weg auf jene Personen beschränkt werden, die noch keinen Asylantrag in der EU gestellt haben.

Arbeitsvisa, die im Rahmen einer solchen Regelung ausgestellt werden, könnten befristet und in dem Sinne eingeschränkt sein, dass sie keinen Zugang zu Sozialleistungen gewähren und der*die Visumsinhaber*in das Land verlassen muss, wenn er*sie keinen Arbeitsvertrag erhält. Arbeitsvisa könnten auch verlängert werden, vorausgesetzt, ein vorheriges Visum wurde nicht überzogen. Ein solches System käme den Migrant*innen zugute, die ein Arbeitsvisum beantragen und legal in die EU einreisen könnten, ohne die gefährliche Reise über das Mittelmeer antreten und Schlepper bezahlen zu müssen. Für die EU wäre dies insofern vorteilhaft, als dass es die Kosten für Asylanträge senken würde, das Geschäft der Schmuggler reduzieren würde und durch legale Beschäftigungsmöglichkeiten auch die Schattenwirtschaft verringert werden könnte. Auch für Asylsuchende, die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention Anrecht auf Asyl haben, brächte eine solche Lösung Erleichterung, da durch eine Entlastung des Asylsystems Entscheidungen schneller getroffen werden könnten.

REFERENZEN

- Aksoy, C. G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152(5), 102681.
- Angenendt, S., N. Biehler, R. Bossong, D. Kipp und A. Koch (2023), »Endspurt bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für die deutsche und europäische Asylpolitik«, *SWP-Aktuell* 55.
- Bendel, P. (2022), »Gefangen in Zielkonflikten. Die Gemeinsame Europäische Asylpolitik«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 42.
- Berlinghoff, M. (2023), »Geschichte der europäischen Migrationspolitik«, Dossier Migration, 2. Februar, Bundeszentrale für politische Bildung, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/dossier-migration/252329/geschichte-der-europaeischen-migrationspolitik/>, aufgerufen am 24. April 2024.
- Eurostat (2024), »Asylum Applicants by Type, Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data«, Data Browser, verfügbar unter: https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYAPPCTZA.
- Hanewinkel, V. (2023), »Bewegt sie sich doch? Zum Stand der Reform der EU-Asylpolitik«, Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Februar, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/517204/bewegt-sie-sich-doch-zum-stand-der-reform-der-eu-asylpolitik/>, aufgerufen am 24. April 2024.
- Hruschka, C. (2022), »Grenzkontrollen an den Grenzen des Rechts. Frontex zwischen Rechtsschutz und Rechtsverletzung«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 42.
- Luyten, K. (2022), »Addressing Pushbacks at the EU's External Borders«, BRIEFING, EPRS-European Parliamentary Research Service, European Parliament, verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf), aufgerufen am 25. April 2024.

Andrey Samarskiy und Maria Waldinger

EU-Entwicklungspolitik und der Klimawandel

Am 15. November 2023 unterzeichneten die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten sowie die 79 Mitglieder der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten (OAKPS) das Samoa-Abkommen. Der neue Rechtsrahmen für Staaten, deren gemeinsame Bevölkerung 2 Mrd. Menschen überschreitet, markiert eine Ausweitung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit. Während das Vorgängerabkommen in erster Linie auf Armutsreduzierung und Integration der Mitglieder der OAKPS in die Weltwirtschaft abzielte, umfasst das Samoa-Abkommen Schwerpunktbereiche der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung: nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, menschliche und soziale Entwicklung, Frieden und Demokratie, Migration und Mobilität sowie den Kampf gegen den Klimawandel.

Selbstverständlich können diese Schwerpunktbereiche nicht isoliert voneinander betrachtet oder erreicht werden. Über die vergangenen Jahre ist immer deutlicher geworden, dass der Klimawandel ein Faktor ist, der alle Bereiche wirtschaftlicher, politischer und sozialer Entwicklung beeinflusst und in Zukunft noch stärker beeinflussen wird. Das Samoa-Abkommen trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem es den Kampf gegen den Klimawandel sowohl als Schwerpunktbereich nennt als auch als Querschnittsthema, das Projekte in allen anderen Schwerpunktbereichen verfolgen soll.

In diesem Beitrag zeigen wir, auf welche Weise der Klimawandel alle wirtschaftlichen, politischen und sozialen Schwerpunktbereiche des Samoa-Abkommens beeinflusst und welche Maßnahmen zur Mitigation des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel deshalb besonders wichtig sind. Ein Verständnis der komplexen kausalen Verflechtungen zwischen dem Klimawandel und der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung eines Landes sind Grundlage dafür, effektive entwicklungspolitische Maßnahmen zu identifizieren und diese effizient zu implementieren.

AUSWIRKUNGEN DES KLIMAWANDELS AUF DIE SCHWERPUNKTBEREICHE DER EU-ENTWICKLUNGSPOLITIK

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsentwicklung für Entwicklungsländer sind auch in

IN KÜRZE

Die Unterzeichnung des Samoa-Abkommens im November 2023 markiert eine Ausweitung der Kernbereiche der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Beitrag zeigt, auf welche Weise der Schwerpunktbereich Klimawandel alle anderen Kernziele des Samoa-Abkommens beeinflusst: nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, menschliche und soziale Entwicklung, Frieden und Demokratie sowie Migration und Mobilität. Zwei Anpassungsmaßnahmen verdienen bei der Verfolgung dieser Ziele größeres Augenmerk: (i) Die EU-Entwicklungspolitik sollte Innovationen in Finanzierungsmechanismen für landwirtschaftliche Familienbetriebe unterstützen, um die negativen Auswirkungen klimatischer Einkommensschocks zu dämpfen. (ii) Ferner sollte die EU-Entwicklungszusammenarbeit den Ausbau von Transportinfrastruktur fördern, da offenerer Güterhandel und Personenverkehr effizienteren strukturellen Wandel im Zuge des Klimawandels ermöglichen.

Zeiten des Klimawandels als Weg zur Armutsreduktion wichtig und erstrebenswert. Klimawandel behindert das Wirtschaftswachstum, besonders in armen Ländern. Dell, Jones und Olken (2012) zeigen, dass eine Temperaturerhöhung von 1°C das jährliche Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern um 1,3 Prozentpunkte reduziert. Auch die Wachstumsraten der Folgejahre werden negativ beeinträchtigt. Hohe Temperaturen in einem Jahr haben also Langzeitfolgen.

Warum beeinflusst der Klimawandel – gerade in armen Ländern – das Wirtschaftswachstum so stark? Die wirtschaftliche Produktion von Entwicklungsländern hängt zu einem großen Teil vom landwirtschaftlichen Sektor ab. Das Klima beeinflusst Wirtschafts-



Andrey Samarskiy

studiert Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften im Bachelor an der Ludwig-Maximilians-Universität München und war Praktikant am ifo Institut.



Dr. Maria Waldinger

ist Stellvertretende Leiterin des ifo Zentrums für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik.

wachstum in afrikanischen Ländern durch ihre Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Sektor, von dem in Entwicklungsländern ein großer Teil der Bevölkerung abhängig ist (Barrios, Bertinelli und Strobl 2010). Dieser Einfluss ist im Vergleich zu wirtschaftlich stärkeren Ländern besonders groß, da Kleinbauern oft traditionelle Methoden der Landwirtschaft nutzen, die den immer häufiger auftretenden Dürreperioden, Erosion und Überschwemmungen wenig entgegenzusetzen haben. Technologisch fortschrittlichere Methoden einzuführen, erfordert aber Investitionen, für die vielen Kleinbauern die Ressourcen fehlen. Die Einführung von neuen Bewässerungsmethoden oder produktiverem Saatgut birgt zudem, zumindest in einer Übergangszeit, erhöhte Risiken. Für Haushalte ohne finanzielle Puffer bedrohen erhöhte Risiken, zum Beispiel in Form von häufigeren Ernteausfällen, direkt ihre Existenz und mitunter das Leben der Mitglieder des Haushalts, besonders der Kinder.

Da Ressourcen zur Anpassung fehlen, können gerade die ärmsten Haushalte in eine »Armutsfalle« geraten (Letta, Montalbano und Tol 2018). Haushalte, die sich durch ihre landwirtschaftliche Produktion selbst versorgen, gleichen kurzfristige Ernteausfälle durch die weitere landwirtschaftliche Nutzung der Flächen aus, statt sie zur Regeneration brach liegen zu lassen und damit langfristig den Ertrag zu steigern (Aragon et al. 2021).

Simulationsmodelle zeigen zudem, dass die zukünftigen wirtschaftlichen Schäden des Klimawandels sehr ungleich verteilt sein werden. Regionen des globalen Südens werden nicht nur durch geringere landwirtschaftliche Erträge belastet (Costinot, Donaldson und Smith 2016), sondern sind auch von Extremwetterereignissen und aufgrund des steigenden Meeresspiegels besonders betroffen (Desmet et al. 2021).

Menschliche und soziale Entwicklung

Der Klimawandel hat auch einen ausschlaggebenden Einfluss auf Aspekte der sozialen Entwicklung, vor allem für Frauen und Kinder. So wirkt sich die im Zuge des Klimawandels steigende Häufigkeit von Extremwetter negativ auf die Gesundheit von Neugeborenen aus. Banerjee und Maharaj (2020) zeigen, dass im ländlichen Indien besonders hohe Temperaturen (über 32°C) während der Schwangerschaft zwei Todesfälle pro 1 000 Neugeburten verursachen. Dürre (Rocha und Soares 2015) und Wüstenstaub (Heft-Neal 2020) haben ähnliche Auswirkungen.

Extremwetter während der Schwangerschaft hat auch negative Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung von Humankapital. In Ecuador haben Erwerbspersonen ein niedrigeres Bildungsniveau und verdienen 0,7% geringere Gehälter, wenn sie während der Schwangerschaft Temperaturen ausgesetzt waren, die 1°C über dem Landesdurchschnitt lagen (Fishman, Carrillo und Russ 2019). Wenn Familien von Wetter-

schocks betroffen sind und sich deren Einkommen reduziert, beenden Kinder früher ihre Bildungslaufbahn (Marchetta, Sahn und Tiberti 2019), können schlechter lesen und rechnen und werden häufiger nicht versetzt (Deuchert und Felfe 2015; Garg, Jagnani und Taraz 2020; Park, Behrer und Goodman 2021).

Ferner zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede: Infolge von negativen (positiven) Wetterschocks verschlechtern (verbessern) sich die Bildungsaussichten von Mädchen besonders stark (Maccini und Yang 2009; Björkman-Nyqvist 2013). Eine Erklärung für dieses Phänomen ist, dass Haushalte der Erziehung von Söhnen eine feste Menge an Ressourcen zuordnen und den für Töchter verbleibenden Rest flexibel den Umständen anpassen (ebd.). In kulturellen Kontexten, in denen Brautpreise (Transfers von der Familie des Bräutigams zur Familie der Braut) üblich sind, entscheiden sich Eltern eher für eine Kinderhochzeit für ihre Tochter (Corno, Hildebrandt und Voena 2020).

Frieden und Demokratie

Klimawandel erhöht auch aus verschiedenen Gründen das Risiko politischer Gewalt in einem Land. Wenn lebenswichtigen Ressourcen durch Temperatur- und Niederschlagschocks knapp werden, kommt es häufiger zu unorganisierten gewaltsamen Konflikten: Dürren in Subsahara-Afrika erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Auseinandersetzungen um den Zugang zu Wasserquellen (Almer, Laurent-Lucchetti und Oechslin 2017). Wenn Viehhalter gezwungen sind, ihre Zuchttiere zu einem geringen Preis zu verkaufen (Maystadt und Ecker 2014), oder Landwirte Missernten ausgesetzt sind (Harari und Ferrara 2018), führt diese existenzielle Unsicherheit zu Aufständen und gewaltsamen Protesten. Auch fallen mit dem Einkommen die Opportunitätskosten der Teilnahme an organisierten Rebellenbewegungen (ebd.).

Insbesondere wirken sich klimatische Veränderungen widrig auf das Zusammenleben diverser Bevölkerungsgruppen aus. In Subsahara-Afrika können beispielsweise nomadische Völker bei gewöhnlichen klimatischen Verhältnissen mit benachbarten sesshaften Landwirten kooperieren. In der Trockensaison treiben erstere ihre Herden auf das Ackerland und hinterlassen organischen Dünger. Negative klimatische Schocks stören dieses symbiotische Verhältnis: Auf der Suche nach nutzbaren Weidegründen bewegen sich Wanderhirten bereits während der Regensaison auf naheliegende Ackerflächen und reduzieren dadurch die landwirtschaftlichen Erträge ihrer Nachbarn. Dieser Interessenskonflikt führt zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen beiden Gruppen (Eberle, Rohner und Thoenig 2020; McGuirk und Nunn 2024). Konflikte dieser Art steuern insbesondere zu religiösen Auseinandersetzungen bei, da nomadische Völker größtenteils muslimisch und sesshafte Landwirte christlich geprägt sind (McGuirk und Nunn 2024).

Migration und Mobilität

Migration ist in der Geschichte der Menschheit eine klassische Strategie, um sich an klimatische Veränderungen anzupassen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration heute komplexer als mancher auf den ersten Blick vermutet. Studien zeigen, dass der Klimawandel ein zentraler Einflussfaktor von Migrationsentscheidungen ist, allerdings vor allem von interner Migration innerhalb der Entwicklungsländer und in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen (Hoffmann et al. 2020). Außerdem ist Migration eine kostspielige Entscheidung und setzt ein hinreichend hohes Einkommen voraus (Cattaneo und Peri 2016; Kubik und Maurel 2016; Peri und Sasahara 2019). Mit anderen Worten: Besonders gefährdete Akteure können von diesem Anpassungsmechanismus keinen Gebrauch machen. Eine durch Klimamigration geförderte Urbanisierung birgt die Möglichkeit eines strukturellen Wandels, wenn erwerbsfähige Migranten von der Landwirtschaft in andere Sektoren wechseln (Henderson, Storeygard und Deichmann 2017).

ANPASSUNGSMASSNAHMEN

Anpassung und Modernisierung der Landwirtschaft durch verbesserte Finanzierungsinstrumente

Der Klimawandel beeinträchtigt in erster Linie landwirtschaftliche Haushalte, da ihre Erwerbsquellen den Wetterschocks besonders stark ausgesetzt sind. Dies führt zu einer Verringerung der Einkommen, die wiederum wirtschaftliche und soziale Aussichten hemmen und zudem die Wahrscheinlichkeit von Gewalt erhöhen. Um Schäden dieser Art zu dämpfen, kann die EU-Entwicklungspolitik Kredit- und Versicherungsinstrumente für gefährdete Haushalte fördern. Tatsächlich zeigen Studien, dass der Zugang zu derartigen Finanzierungsinstrumenten lokale Sterblichkeitsraten reduziert und landwirtschaftliche Investitionen und Einkommensdiversifizierung von Haushalten fördern (Burgess et al. 2017; Karlan et al. 2014; Macours, Premand und Vakis 2022).

In diesem Zusammenhang verspricht das Samoa-Abkommen den Ausbau innovativer Finanzierungsmechanismen für landwirtschaftliche Familienbetriebe (Art. 45(3)). Die Erfüllung dieses Ziels ist von erheblicher Relevanz, da bestehende Finanzprodukte in ineffizient geringen Mengen genutzt werden (Ahmed, McIntosh und Sarris 2020). Mögliche Gründe sind mangelndes Verständnis und Vertrauen, Liquiditätseinschränkungen sowie »present bias«, d. h. eine zu hohe Gewichtung der Gegenwart (Cole et al. 2013). Die von der EU-Entwicklungspolitik geförderten Finanzinnovationen können daher zur Überwindung dieser Hindernisse beitragen (Casaburi und Willis 2018; Lane 2024).

Integration von ruralen Gebieten durch verbesserte Transportinfrastruktur

Langfristig wird der Klimawandel zu strukturellem Wandel der wirtschaftlichen Aktivität sowie der Reallokation von Arbeitskräften innerhalb von Entwicklungsländern führen. Ohne zusätzliche Politikmaßnahmen besteht allerdings das Risiko, dass diese Umstrukturierung zu ineffizienten Ergebnissen führt: Erwerbsmigranten schaffen nicht den Wechsel in produktive, besser bezahlte Industrien. Dies behindert aber die bitter nötige Industrialisierung. Gollin, Lagakos und Waugh (2014) zeigen, dass die Wertschöpfung pro Arbeitskraft in nicht landwirtschaftlichen Sektoren weit oberhalb der Landwirtschaft liegt. Dies deutet auf eine Fehlallokation des Faktors Arbeit hin.

Die Integration ländlicher Gebiete begünstigen individuelle Erwerbschancen und langfristige Industrialisierungsprozesse. Zum einen fördern offenere Gütermärkte die Spezialisierung verschiedener Gebiete. Regionen mit hoher landwirtschaftlicher Produktivität können ihre komparativen Vorteile ausnutzen und vom Klimawandel stark betroffene Gebiete versorgen, während diese sich auf andere Wirtschaftszweige konzentrieren. Zum anderen erleichtert der offene Personenverkehr die Migration und Allokation von Arbeitskräften (Henderson, Storeygard und Deichmann 2017).

Die EU-Entwicklungspolitik kann daher auf die Offenheit der Gütermärkte und des Personenverkehrs hinwirken. Die im Samoa-Abkommen formulierten Ziele konzentrieren sich ausschließlich auf Handel und Migration zwischen verschiedenen Staaten (Art. 50-52 und 62-73). Dies ignoriert allerdings die mangelnde Offenheit inländischer Gütermärkte (Henderson, Storeygard und Deichmann 2017) sowie die Tatsache, dass der Großteil der Klimamigration nicht grenzüberschreitender Natur ist (Hoffmann et al. 2020).

Eine Möglichkeit für die EU-Entwicklungspolitik, mehr Offenheit und damit anhaltenden strukturellen Wandel zu schaffen, ist die Reduktion von Transportkosten in Form von öffentlicher Infrastruktur (Adamopoulos 2011; Gollin und Rogerson 2014). Die Bereitstellung von Eisenbahnverbindungen und Brücken verbessert die Arbeitsmarktaussichten von Erwerbspersonen, erhöht landwirtschaftliche Einkommen und Erträge und sorgt für mehr Nahrungssicherheit (Brooks und Donovan 2020; Burgess und Donaldson 2010; Sotelo 2020). Investitionen in derartige öffentliche Güter erweitern Handelsverbindungen sowie die Arbeitsmarktalternativen der vom Klimawandel betroffenen Haushalte. Dies mindert Einkommensschocks und schafft günstigere Migrationsmöglichkeiten.

REFERENZEN

Adamopoulos, T. (2011), »Transportation costs, agricultural productivity, and cross-country income differences«, *International Economic Review* 52, 489–521.

- Ahmed, S., C. McIntosh und A. Sarris (2020), »The Impact of Commercial Rainfall Index Insurance: Experimental Evidence from Ethiopia«, *American Journal of Agricultural Economics* 102, 1154–1176.
- Almer, C., J. Laurent-Lucchetti und M. Oechslin (2017), »Water Scarcity and Rioting: Disaggregated Evidence from Sub-Saharan Africa«, *Journal of Environmental Economics and Management* 86, 193–209.
- Banerjee, R. und R. Maharaj (2020), »Heat, Infant Mortality, and Adaptation: Evidence from India«, *Journal of Development Economics* 143, March, 102378.
- Barrios, S., L. Bertinelli und E. Strobl (2010), »Trends in Rainfall and Economic Growth in Africa: A Neglected Cause of the African Growth Tragedy«, *Review of Economics and Statistics* 92, 350–366.
- Björkman-Nyqvist, M. (2013), »Income Shocks and Gender Gaps in Education: Evidence from Uganda«, *Journal of Development Economics* 105, 237–253.
- Brooks, W. und K. Donovan (2020), »Eliminating Uncertainty in Market Access: The Impact of New Bridges in Rural Nicaragua«, *Econometrica* 88, 1965–1997.
- Burgess, R. und D. Donaldson (2010), »Can Openness Mitigate the Effects of Weather Shocks? Evidence from India's Famine Era«, *American Economic Review* 100, 449–453.
- Burgess, R., O. Deschenes, D. Donaldson und M. Greenstone (2017), »Weather, Climate Change and Death in India«, mimeo.
- Casaburi, L. und J. Willis (2018), »Time versus State in Insurance: Experimental Evidence from Contract Farming in Kenya«, *American Economic Review* 108, 3778–3813.
- Cattaneo, C. und G. Peri (2016), »The Migration Response to Increasing Temperatures«, *Journal of Development Economics* 122, 127–146.
- Cole, S., X. Giné, J. Tobacman, P. Topalova, R. Townsend und J. Vickery (2013), »Barriers to Household Risk Management: Evidence from India«, *American Economic Journal: Applied Economics* 5, 104–135.
- Corno, L., N. Hildebrandt und A. Voena (2020), »Age of Marriage, Weather Shocks, and the Direction of Marriage Payments«, *Econometrica* 88, 879–915.
- Costinot, A., D. Donaldson und C. Smith (2016), »Evolving Comparative Advantage and the Impact of Climate Change in Agricultural Markets: Evidence from 1.7 Million Fields around the World«, *Journal of Political Economy* 124(1), 205–248.
- Dell, M., B. F. Jones und B. A. Olken (2012), »Temperature Shocks and Economic Growth: Evidence from the Last Half Century«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 4, 66–95.
- Desmet, K., R. E. Kopp, S. A. Kulp, D. K. Nagy, M. Oppenheimer, E. Rossi-Hansberg und B. H. Strauss (2021), »Evaluating the Economic Cost of Coastal Flooding«, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 13, 444–486.
- Deuchert, E. und C. Felfe (2015), »The Tempest: Short- And Long-Term Consequences of a Natural Disaster for Children's Development«, *European Economic Review* 80, 280–294.
- Eberle, U. J., D. Rohner und M. Thoenig (2020), »Heat and Hate: Climate Security and Farmer-Herder Conflicts in Africa«, CEPR Discussion Paper 15542.
- Fishman, R., P. Carrillo und J. Russ (2019), »Long-Term Impacts of Exposure to High Temperatures on Human Capital and Economic Productivity«, *Journal of Environmental Economics and Management* 93, 221–238.
- Garg, T., M. Jagnani und V. Taraz (2020), »Temperature and Human Capital in India«, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 7, 1113–1150.
- Gollin, D. und R. Rogerson (2014), »Productivity, Transport Costs and Subsistence Agriculture«, *Journal of Development Economics* 107, 38–48.
- Gollin, D., D. Lagakos und M. E. Waugh (2014), »The Agricultural Productivity Gap«, *Quarterly Journal of Economics* 129, 939–993.
- Harari, M. und E. La Ferrara (2018), »Conflict, Climate, and Cells: A Disaggregated Analysis«, *Review of Economics and Statistics* 100, 594–608.
- Henderson, J. V., A. Storeygard und U. Deichmann (2017), »Has Climate Change Driven Urbanization in Africa?«, *Journal of Development Economics* 124, 60–82.
- Hoffmann, R., A. Dimitrova, R. Muttarak, J. C. Cuaresma und J. Peisker (2020), »A Meta-Analysis of Country-Level Studies on Environmental Change and Migration«, *Nature Climate Change* 10, 904–912.
- Karlan, D., R. Osei, I. Osei-Akoto und C. Udry (2014), »Agricultural Decisions after Relaxing Credit and Risk Constraints«, *Quarterly Journal of Economics* 129, 597–652.
- Kubik, Z. und M. Maurel (2016), »Weather Shocks, Agricultural Production and Migration: Evidence from Tanzania«, *Journal of Development Studies* 52, 665–680.
- Lane, G. (2024), »Adapting to Climate Risk with Guaranteed Credit: Evidence from Bangladesh«, *Econometrica* 92, 355–386.
- Letta, M., P. Montalbano und R. S.J. Tol (2018), »Temperature Shocks, Short-Term Growth and Poverty Thresholds: Evidence from Rural Tanzania«, *World Development* 112, 13–32.
- Maccini, S. und D. Yang (2009), »Under the Weather: Health, Schooling, and Economic Consequences of Early-Life Rainfall«, *American Economic Review* 99, 1006–1026.
- Macours, K., P. Premchand und R. Vakis (2022), »Transfers, Diversification and Household Risk Strategies: Can Productive Safety Nets Help Households Manage Climatic Variability?«, *Economic Journal* 132, 2438–2470.
- Marchetta, F., D. E. Sahn und L. Tiberti (2019), »The Role of Weather on Schooling and Work of Young Adults in Madagascar«, *American Journal of Agricultural Economics* 101, 1203–1227.
- Maystadt, J. F. und O. Ecker (2014), »Extreme Weather and Civil War: Does Drought Fuel Conflict in Somalia through Livestock Price Shocks?«, *American Journal of Agricultural Economics* 96, 1157–1182.
- McGuirk, E. F. und N. Nunn (2024), »Transhumant Pastoralism, Climate Change, and Conflict in Africa«, *Review of Economic Studies*, rdae027.
- Park, R. J., A. P. Behrer und J. Goodman (2021), »Learning Is Inhibited by Heat Exposure, Both Internationally and within the United States«, *Nature Human Behaviour* 5, 19–27.
- Peri, G. und A. Sasahara (2019), »The Impact of Global Warming on Rural-Urban Migrations: Evidence from Global Big Data«, NBER Working Paper 25728.
- Rocha, R. und R. R. Soares (2015), »Water Scarcity and Birth Outcomes in the Brazilian Semi-arid«, *Journal of Development Economics* 112, 72–91.
- Sotelo, S. (2020), »Domestic Trade Frictions and Agriculture«, *Journal of Political Economy* 128, 2690–2738.

Marcel Schleppe

Verteidigungspolitische Herausforderungen für die Europäische Union

In Europa herrscht Krieg. Vor zwei Jahren hat Russland die Ukraine überfallen. Der Kreml hatte gehofft, das Streben der Ukraine gegen Westen zu beenden und so seine imperialistischen Fantasien zu befriedigen. Seitdem haben Bürgerinnen und Bürger, Politikerinnen und Politiker und Militärs in vielen europäischen Hauptstädten umdenken müssen. Sicherheit in Europa ist nicht von Natur aus gegeben – sie muss finanziert, erarbeitet und im Notfall erkämpft werden. Russland ist ihre größte Gefahr. In den vergangenen zwei Jahren konnten sich einige der europäischen NATO-Mitgliedstaaten vom finanziellen Tropf der Friedensdividende lossagen und haben ihre Verteidigungsausgaben erhöht. Im Jahr 2024 werden 17 von ihnen voraussichtlich das 2%-Ziel der NATO erreichen (NATO 2024). Die militärische Unterstützung für die Ukraine aus Europa ist mit 42 Mrd. Euro bis Anfang 2024 in etwa so groß wie jene der USA (Trebesch et al. 2023).¹ In Europa ist etwas in Sachen Verteidigung in Bewegung gekommen.

Offen ist, ob Europa ausreichend Unterstützung für die Ukraine aufbringen kann und selbst rechtzeitig kriegstüchtig wird. Denn Russland hat auf Kriegswirtschaft umgestellt und wird dabei von China, Iran und Nordkorea tatkräftig unterstützt. Das führt nicht nur zu Vorteilen auf dem ukrainischen Gefechtsfeld, sondern gefährdet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der NATO direkt. Militärs und Regierungen warnen, dass Russland bereits in drei bis acht Jahren in der Lage sein werde, ein europäisches NATO-Mitglied anzugreifen und die Verbindlichkeit der Beistandsklausel zu testen (z. B. Milne und Dunai 2024; Reuters 2024). Das alles findet vor dem Hintergrund eines amerikanisch-chinesischen Kräftemessens statt. Unabhängig von einer erneuten Präsidentschaft Trumps erwarten die USA, dass Europa seine eigene Sicherheit finanziert (The White House 2022). Doch sind die finanziellen Spielräume der europäischen Regierungen durch eine Kombination aus hohen Schulden, hohen Sozialausgaben und niedrigem Wachstum beschränkt.

Damit rückt jener Akteur in den Blickpunkt, dem in der national und zwischenstaatlich organisierten Verteidigungspolitik bisher nur eine untergeordnete Rolle zukommt: die EU. An Selbstvertrauen mangelt es ihr nicht. Mit dem Versuch, die militärische Unterstützung für die Ukraine auszuweiten und innerhalb

¹ Die Daten inkludieren Unterstützungsleistungen bis zum 29. Februar 2024. Das im April 2024 beschlossene US-amerikanische Hilfspaket mit einem Volumen von 57 Mrd. Euro ist noch nicht inkludiert.

IN KÜRZE

Europa steht vor einem verteidigungspolitischen Kraftakt. Auf der einen Seite braucht die Ukraine mehr militärische Unterstützung. Auf der anderen Seite will Europa selbst kriegstüchtig werden. In Europa liegt Verteidigungspolitik primär in nationaler Verantwortung. Das ist mit einigen Herausforderungen verbunden. Erstens ist die europäische Verteidigungsindustrie entlang der nationalen Grenzen fragmentiert. Zweitens werden Waffensysteme vielfach im außereuropäischen Ausland gekauft, statt eigene industrielle Fähigkeiten und Kapazitäten auszubauen. Drittens sind die nationalen finanziellen Spielräume beschränkt, so dass ein glaubwürdiger Pfad hin zu dauerhaft hohen Verteidigungsausgaben fehlt. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger drücken in Umfragen die Forderung aus, dass die Europäische Union eine stärkere Rolle bei der Bewältigung dieser Herausforderungen spielt. Ob die EU wirklich helfen kann, hängt letztlich davon ab, ob sie ausreichend Gelder für Verteidigung aufbringt bzw. priorisiert.

von zwölf Monaten eine Million Schuss Artilleriemunition zu liefern, ist sie jedoch krachend gescheitert (Pugnet 2024a). Die Bürgerinnen und Bürger sehen für die EU dennoch eine Rolle in der europäischen Verteidigungspolitik vor. Auf die Frage, auf welche Aspekte sich die EU konzentrieren sollte, um ihre Position in der Welt zu stärken, antworten 37% mit Verteidigung und Sicherheit (Eurobarometer 2024). Keinem anderen Aspekt maßen die Befragten eine solche Bedeutung zu. Für die Zeit nach der Europawahl gibt es bereits Pläne für ein stärkeres Engagement der EU im Bereich Verteidigung. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen fordert, das Amt eines EU-Kommissars für Verteidigung neu zu schaffen.

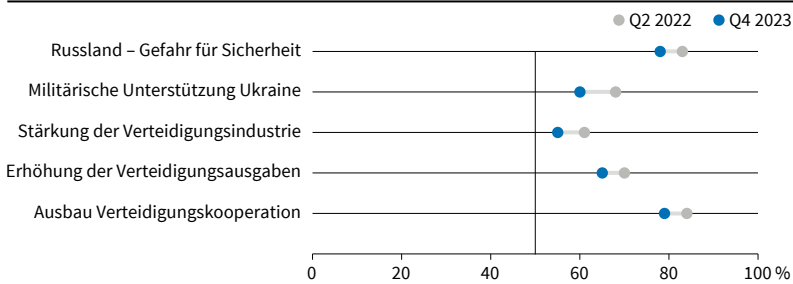
In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob es Mehrheiten für die EU als verteidigungspolitischen Akteur gibt und welche der aus den nationalen Strukturen entstehenden Probleme so gelöst werden könnten. Dabei liegt der Fokus auf der europäischen Verteidigungsindustrie. Hier kann die EU über ihre Verantwortung für den europäischen



Marcel Schleppe

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Abb. 1
Entwicklung der Unterstützung für verteidigungspolitische Maßnahmen auf EU-Ebene*

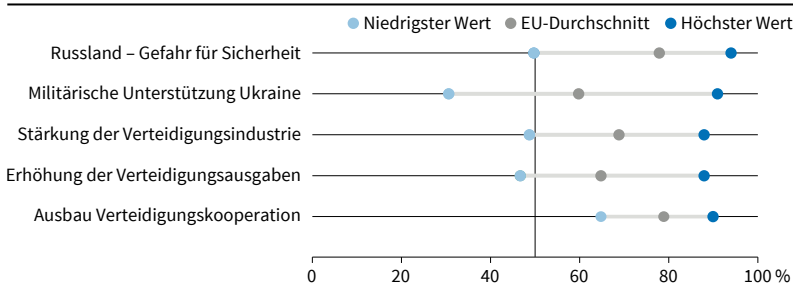


* Die Thesen lauten: (1) Die russische Invasion in der Ukraine stellt eine Gefahr für die Sicherheit der EU dar, (2) Finanzierung des Kaufs und der Lieferung von militärischer Ausrüstung für/an die Ukraine, (3) Die EU muss ihre Kapazitäten zur Produktion von militärischer Ausrüstung stärken, (4) In der EU sollte mehr Geld für Verteidigung ausgegeben werden und (5) Die Zusammenarbeit auf EU-Ebene sollte bei Verteidigungsfragen verstärkt werden.

Quelle: Eurobarometer (2023).

© ifo Institut

Abb. 2
Nationale Unterschiede bei der Unterstützung für verteidigungspolitische Maßnahmen*



* Siehe Abbildung 1.

Quelle: Eurobarometer (2023).

© ifo Institut

Binnenmarkt aktiv werden. Die anderen Bereiche von Verteidigung liegen klar in nationaler Souveränität, so dass zum Beispiel eine europäische Armee vorerst nicht über den Status einer Idee hinauskommen wird.

MEINUNGSBILD DER BEVÖLKERUNG

Die große Mehrheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger befürwortet, dass die EU eine zentralere Rolle in der Verteidigungspolitik einnimmt. In den vergangenen 20 Jahren ist die Zustimmung für eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nie unter den Wert von 70% gefallen und liegt aktuell bei 77% (Eurobarometer 2023). Die europäischen Verträge setzen der GSVP jedoch strikte Grenzen. Die Verantwortung für Verteidigungspolitik liegt bei den Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Streitkräften, Verteidigungsbudgets und Beschaffungssystemen. Multinationale Zusammenarbeit findet primär im transatlantischen Verteidigungsbündnis NATO statt. Und selbst die europäischen Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte für einen deutsch-französischen Kampfpanzer und einen deutsch-französisch-spanischen Kampfjet der nächsten Generation finden außerhalb der EU-Strukturen statt. Die Bürgerinnen und Bürger unterstützen jedoch Veränderungen und wollen mehr Kooperation auf EU-Ebene.

Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 erhebt das Eurobarometer das Stimmungsbild zu zentralen Fragen der Verteidigungspolitik de-

tailliert. Eine Mehrheit von 55% der Befragten gibt an, dass die EU ihre Kapazität zur Produktion militärischer Ausrüstung stärken soll (vgl. Abb.1). Etwa zwei Drittel stimmen der Aussage zu, dass in der EU mehr Geld für Verteidigung ausgegeben werden soll. Und vier von fünf Befragten fordern, die Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei Verteidigungsfragen zu verstärken. Diese Werte sind zwischen Frühjahr 2022 und Winter 2023 jeweils um etwa 5 Prozentpunkte zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum sind die Wahrnehmung der russischen Aggression als Gefahr für die europäische Sicherheit und die Bereitschaft zur militärischen Unterstützung der Ukraine ebenso leicht gesunken. Dennoch ist die Unterstützung für ein stärkeres verteidigungspolitisches Engagement der EU weiterhin hoch. Insbesondere stimmt in fast allen der 27 Mitgliedstaaten eine Mehrheit der Befragten den Forderungen nach dem Ausbau der Produktionskapazitäten, der Erhöhung der Verteidigungsausgaben und der Intensivierung der Zusammenarbeit zu (vgl. Abb. 2). Lediglich bei der Frage nach der militärischen Unterstützung der Ukraine gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Der Enthusiasmus der europäischen Bürgerinnen und Bürger ist jedoch dahingehend einzuschränken, dass es sich vorerst um ein Lippenbekenntnis handelt. Beispielsweise ist die Zustimmung, dass das *eigene* Land die Verteidigungsausgaben erhöht, deutlich niedriger als die Zustimmung zu einer eher unspezifischen Erhöhung innerhalb der EU (Dorn et al. 2024).

MEHRHEITEN IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

In den vergangenen zwei Jahren hat das Europäische Parlament mit großer Mehrheit Beschlüsse zur Unterstützung der Ukraine und zur Verstärkung der europäischen Verteidigungszusammenarbeit getroffen. Im März 2022 haben 94% der anwesenden Abgeordneten den russischen Angriff auf die Ukraine verurteilt und neue Sanktionen gegen Russland sowie Waffenlieferungen an die Ukraine gefordert (Europäisches Parlament 2022a). Zudem sprachen sich die Abgeordneten für höhere Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten sowie eine stärkere Nutzung der europäischen Initiativen wie PESCO und dem Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) aus. Drei Monate später forderten 73% der anwesenden Abgeordneten zügige Fortschritte bei der Schaffung einer Verteidigungsunion, die Einrichtung eines Rats der EU-Verteidigungsminister sowie einen Plan für die gemeinsame europäische Beschaffung militärischer Systeme (Europäisches Parlament 2022). Dennoch ist die Unterstützung für ein stärkeres verteidigungspolitisches Engagement der EU weiterhin hoch. Neben einfachen Forderungen, die teilweise nicht einmal im Verantwortungsbereich der EU liegen, stehen dabei auch konkrete Maßnahmen. Das wird auch im Februar 2024 deutlich. Innerhalb von zwei Tagen verabschiedeten die EU-Parlamentarier erst mit 87% die Ukraine-Fazilität mit 50 Mrd. Euro

und forderten anschließend die Mitgliedstaaten mit 83 % auf, die Ukraine mit mindestens 0,25 % des BIP militärisch zu unterstützen (Europäisches Parlament 2024a, 2024b).

Dennoch zeigen die Abstimmungen, dass der Enthusiasmus der Bürgerinnen und Bürger für eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik auch im Europäischen Parlament gespiegelt wird. Im Rahmen des jährlichen Berichts zur Implementierung der GSVP unterstützten 65 % der anwesenden Abgeordneten einen langen Forderungskatalog inkl. der Ernennung eines Kommissars für Verteidigung, der Vollendung einer echten Europäischen Verteidigungsunion und der Einrichtung eines gemeinsamen Verteidigungsfonds in Höhe von 100 Mrd. Euro (Europäisches Parlament 2024c). Im Kontrast zu diesen hohen Ambitionen wirken die konkret verabschiedeten Maßnahmen wie 300 Mio. Euro zur Förderung der gemeinsamen Beschaffung (EDIRPA) und 500 Mio. Euro zur Förderung der europäischen Munitionsproduktion (ASAP) finanziell überschaubar. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den ausgedrückten Ambitionen der EU im Bereich Verteidigung und den tatsächlich im Haushalt festgehaltenen Prioritäten.

Zwar wird für die Europawahl prognostiziert, dass Wählerstimmen von Parteien links der Mitte zu jenen rechts der Mitte wandern und so bisherige Mehrheiten für einzelne Politikbereiche enden könnten (Cunningham et. al. 2024). Das Thema Verteidigung dürfte davon jedoch kaum betroffen sein. Zum einen waren die parlamentarischen Mehrheiten in den vergangenen zwei Jahren komfortabel und zum anderen zeigen die Wahlprogramme der europäischen Parteien, dass sie an der Unterstützung der Ukraine und Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit festhalten.² Die Fraktionen EKR, EVP und Renew behandeln das Thema Verteidigung sogar am Anfang ihrer jeweiligen

Wahlprogramme (vgl. Tab. 1).³ Die Wahlprogramme können dahingehend untersucht werden, ob sie explizit zu den zentralen verteidigungspolitischen Themen aus den Befragungen des Eurobarometers Stellung beziehen. Zu der militärischen Unterstützung der Ukraine bekennen sich alle untersuchten Fraktionen außer der Linken. Eine Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie fordern zwar vier Fraktionen (EKR, EVP, Renew und S&D) – die Vorstellungen, wie das zu erreichen ist, unterscheiden sich jedoch. Zwei Fraktionen geben explizit an, dass sie Verteidigungsausgaben erhöhen wollen. Vier Fraktionen geben explizit an, dass sie die europäische Kooperation ausbauen wollen. Die EKR lehnt das mit Verweis auf die nationale Souveränität ab. In der nächsten Legislaturperiode wird sich zeigen, ob die Gemeinsamkeiten ausreichen, um für konkrete Politiken im Europäischen Parlament Mehrheiten zu finden. Wahrscheinlicher als Uneinigkeit im Parlament ist es, dass die nationalen Regierungen bzw. der Europäische Rat bremsen. Das haben die monatelange Blockade der Ukraine-Hilfe durch Ungarn und der Streit über die Ausgestaltung der Munitionsinitiative gezeigt.

HERAUSFORDERUNGEN DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNGSINDUSTRIE

Europa möchte kriegstüchtig werden und in der Lage sein, für seine eigene Sicherheit zu sorgen. Mit Blick auf die europäische Verteidigungsindustrie bestehen jedoch drei klare Herausforderungen: (1) Eine fragmentierte Industrielandschaft, (2) eine hohe Quote an Rüstungsimporten und (3) der Mangel eines glaubhaften Pfades hin zu dauerhaft hohen Verteidigungsausgaben.

Erstens ist die europäische Verteidigungsindustrie entlang nationaler Grenzen fragmentiert, verwendet eine Vielzahl von Waffensystemen und nutzt den europäischen Rahmen bisher unzureichend für Kooperation. In Europa gibt es pro Plattform (Flugzeug, Panzer,

² Zwei der sieben Fraktionen im Europäischen Parlament setzen sich aus zwei europäischen Parteien zusammen. Im Fall von Renew haben sie ein gemeinsames Wahlprogramm verfasst. Im Fall von Grüne/EFA wird nur das Wahlprogramm der größeren Partei betrachtet. Entsprechend findet die Analyse auf Ebene der Fraktionen statt.

³ Formell ist dies auch bei der Linken der Fall, sie nähert sich dem Thema jedoch ausschließlich aus einer Friedensperspektive an.

Tab. 1

Verteidigungspolitische Forderungen in Europawahlprogrammen 2024 der europäischen Fraktionen

	Die Linke	S&D	Grüne/EFA	Renew	EVP	EKR	ID
Assoziierte deutsche Parteien	Linke	SPD	Grüne	FDP	CDU/CSU	-	AfD
Militärische Unterstützung der Ukraine		✓	✓	✓	✓	✓	
Stärkung der Verteidigungsindustrie		✓		✓	✓	✓	
Erhöhung der Verteidigungsausgaben					✓	✓	
Ausbau Verteidigungskooperation		✓	✓	✓	✓		
Rang innerhalb des Wahlprogramms	2/10	18/20	8/9	1/10	1/20	2/10	
Prognose zu Anteil Sitze nach Europawahl	6 %	19 %	7 %	12 %	25 %	12 %	12 %

Anmerkung: Es werden ausschließlich die registrierten europäischen Parteien betrachtet. Die Parteien ALDE und EDP gehören beide der Fraktion Renew an und haben ein gemeinsames Wahlprogramm verfasst. Die Parteien EGP und EFA gehören beide der Fraktion Grüne/EFA an – hier wird das Wahlprogramm der größeren Partei (EGP) herangezogen. Die Partei Identität und Demokratie (ID) hat kein gemeinsames Wahlprogramm verfasst. Die Partei ECPM verteilt sich auf mehrere Fraktionen und wird nicht berücksichtigt. Ein Haken (✓) bedeutet, dass im Wahlprogramm explizit die Forderung aufgestellt wird. 49 Abgeordnete sind keiner der Fraktionen zugeordnet und erklären die Differenz zu 100 %.

Schiff) etwa zwei bis drei Mal so viele Rüstungskonzerne wie in den USA (Chinn et al. 2024). Dabei ist der amerikanische Markt deutlich größer. Führende europäische Rüstungskonzerne kommen im Durchschnitt gerade einmal auf 30 % des Umsatzes ihrer amerikanischen Wettbewerber. Der fragmentierte europäische Markt führt dazu, dass Skaleneffekte nicht gehoben werden können und Waffensysteme stattdessen in kleinen Mengen zu hohen Stückpreisen produziert werden. Dabei kommt es zu massiven Duplikationen. In Europa sind zum Beispiel 19 verschiedene Kampfpanzer-Typen im Einsatz, in den USA ist es nur einer (Chinn et al. 2024). Das hat auch militärische Nachteile, denn so werden die Interoperabilität der Streitkräfte und ihre Logistik erschwert. Zudem wurde bereits im Jahr 2007 von den Mitgliedstaaten beschlossen, mindestens 35 % ihres Geräts gemeinschaftlich zu erwerben. Im Jahr 2021 stagnierte der Wert bei 18 % und für das Jahr 2022 fehlen der EU die notwendigen Informationen (European Defence Agency 2022, 2023). Außerdem sollen 20 % der Forschungsgelder gemeinsam ausgegeben werden. Mit 7 % im Jahr 2022 wurde einer der niedrigsten Werte der letzten zwei Jahrzehnte erzielt (European Defence Agency 2022, 2023). Eigentlich sollen im Rahmen von PESCO auf EU-Ebene gemeinsam Projekte entwickelt und diese Probleme so gelöst werden. Die deutsche Initiative für einen europäischen Raketenabwehrschirm verdeutlicht aber, dass wichtige Vorhaben zwischenstaatlich an den europäischen Strukturen vorbei angegangen werden.

Zweitens kaufen die Europäer ihre Waffensysteme häufig außerhalb von Europa – primär in den USA. Zwischen 2022 und Juni 2023 wurden 78 % der Rüstungseinkäufe außerhalb der EU getätigt (Maulny 2023). Das hat den Vorteil, die USA enger an Europa zu binden und sie zum gewissen Grad für die zu niedrigen Verteidigungsausgaben zu kompensieren. Es geht aber auch mit einer hohen industriellen und sicherheitspolitischen Abhängigkeit einher. Zum Beispiel werden aus Mangel an marktverfügbaren europäischen Modellen von den EU-Mitgliedstaaten gleich drei unterschiedliche Raketenartillerie-Systeme aus dem Ausland (Israel, Südkorea, USA) bestellt. Das erschwert den Erhalt und Aufbau von Kompetenzen der europäischen Verteidigungsindustrie. Die Folgen dieser Politik werden in Deutschland gut sichtbar. Mit dem Sondervermögen Bundeswehr wurden für etwa 8 Mrd. Euro US-amerikanische F-35 Kampfflur zur Sicherung der nuklearen Teilhabe bestellt (BMVg 2022). Der europäische Produzent von Kampfflur Airbus meldete kürzlich, dass die Beschaffung von Eurofightern im Wert von mehreren Milliarden Euro notwendig sei, da sonst ein Verlust seiner Zulieferer drohe (Gebauer und Korbaki 2024). Das Sondervermögen ist jedoch vollständig verplant und im regulären Verteidigungshaushalt sind keine Freiräume für neue Investitionen vorhanden (Budras und Jansen 2024).

Drittens ist die Höhe der zukünftigen Verteidigungsausgaben für die europäische Verteidigungsindustrie

nicht ausreichend planbar. Seit dem Ende des Kalten Kriegs haben die europäischen NATO-Staaten ein Investitionsdefizit bei militärischem Gerät in Höhe von 600 Mrd. Euro akkumuliert (Dorn et al. 2024). Die so entstandene Friedensdividende wurde verwendet, um Ausgaben in anderen Bereichen auszuweiten. Jetzt stehen viele europäische Staaten vor der Herausforderung, dass ihre Kassen leer sind. Haushaltskonsolidierungen sind unpopulär, Steuererhöhungen gefährden die wirtschaftliche Erholung und neue Schulden sind mit den Maastricht-Kriterien nicht zu vereinbaren. Entsprechend lassen große Volkswirtschaften wie Italien und Spanien kaum Ambitionen erkennen, das 2 %-Ziel der NATO zeitnah zu erfüllen. Und auch für Deutschland ist unklar, wie ab dem Jahr 2027 die Verteidigungsausgaben finanziert werden sollen (Dorn und Schlepper 2023). Es ist jedoch notwendig, einen glaubwürdigen Pfad zu dauerhaft hohen Verteidigungsausgaben aufzuzeigen. Nur so werden Anreize für die europäische Verteidigungsindustrie gesetzt, in die Ausweitung der Produktionskapazitäten und die Entwicklung neuer Produkte zu investieren.

VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE VORHABEN DER EU

Mit der europäischen Industriestrategie für den Verteidigungsbereich (EDIS) hat die Europäische Kommission kurz vor der Europawahl ein Konzept vorgelegt, um die Herausforderungen der europäischen Verteidigungsindustrie anzugehen. Die Mitgliedstaaten sollen mehr, gemeinsam und in Europa bestellen. Das ist mit messbaren Zielen für das Jahr 2030 verknüpft: Der EU-interne Handel mit Verteidigungsgütern soll wertmäßig 35 % des europäischen Verteidigungsmarkts ausmachen, 40 % der Verteidigungsgüter sollen kooperativ beschafft werden und 50 % (ab 2035 sogar 60 %) des Beschaffungshaushalts im Verteidigungsbereich soll innerhalb der EU ausgegeben werden (Europäische Kommission 2024). Als Instrument wurde das Programm für die europäische Verteidigungsindustrie (EDIP) vorgeschlagen, das nach der Europawahl noch im legislativen Prozess debattiert und beschlossen werden muss. Bisher gibt es den EDF mit einem Volumen von 8 Mrd. Euro von 2021 bis 2027 für die gemeinschaftliche Forschung und Entwicklung von Waffensystemen (für eine Übersicht siehe Pugno 2024b). Das neue Instrument EDIP ist aus der Perspektive des Lebenszyklus eines Waffensystems daran angeschlossen und zielt auf die gemeinschaftliche Produktion und Beschaffung ab. Für den Zeitraum von 2025 bis 2027 sollen 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Zwar gibt es Pläne, über eingefrorene russische Vermögenswerte weitere Finanzmittel zuzuführen, eine substanzielle Aufstockung wird jedoch erst mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ab dem Jahr 2028 realistisch (Europäische Kommission 2024).

Mit ihrer Strategie zeigt die EU, dass sie die grundlegenden Herausforderungen der europäischen Verteidigungsindustrie verstanden hat. Wenn die EU in die

nationale Souveränität hinein ein Akteur der Verteidigungspolitik werden möchte, dann muss sie helfen, diese Herausforderungen zu bewältigen. Die Anforderungen an die Ausgestaltung des Programms sind also hoch. Es muss problemlos in die bisherigen Strukturen integriert werden können und schnell zu substanziellen Verbesserungen führen. Da die Mitgliedstaaten zur Teilnahme nicht verpflichtet sind, muss das Programm attraktiv sein. Der Schlüssel dafür ist Geld. Gleichzeitig muss das Programm auch einen Mehrwert für jene Staaten bieten, die keine eigene Verteidigungsindustrie haben und ihre Sicherheitsinteressen kurzfristig durch die Beschaffung außereuropäischer Waffensysteme verwirklicht sehen. Dafür braucht es noch mehr Geld. Die bisherigen finanziellen Mittel für Verteidigung werden nicht ausreichen. In diesem Kontext ist der vielfach geäußerte Vorschlag zu verstehen, 100 Mrd. Euro gemeinsame Schulden für Verteidigung aufzunehmen. Mit dem 800 Mrd. Euro umfassenden Corona-Wiederaufbaufonds hat sich die EU bereits massiv verschuldet (Europäische Kommission 2021). Schulden scheinen stets eine einfache Lösung zu sein, kommen dauerhaft jedoch mit hohen Kosten. Die EU verlangt von ihren Mitgliedstaaten, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen und dabei die europäischen Schuldenregeln einzuhalten. Die gleichen Maßstäbe sollten für sie selbst auch gelten. Es mag rechtlich und politisch zwar schwierig sein, Gelder in anderen Bereichen einzusparen und diese der Verteidigung zu widmen, doch wenn Verteidigungspolitik eine neue Priorität der EU ist, dann sollte dies auch im Haushalt gespiegelt werden. Es kann nicht alles Priorität haben. Insgesamt stehen der EU über den regulären Haushalt und den Wiederaufbaufonds etwa 2 018 Mrd. Euro zwischen 2021 und 2027 zur Verfügung (Europäische Kommission 2021). Verteidigung macht davon weniger als 1 % aus. Für eine Priorität ist das deutlich ausbaufähig.

REFERENZEN

- Budras, C. und J. Jansen (2024), »So groß ist die Finanznot der Bundeswehr«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. April 2024, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/boris-pistorius-fordert-mehr-geld-fuer-bundeswehr-ausgaben-19684898.html>, aufgerufen am 29. April 2024.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2022), »Sondervermögen: Bundeswehr kann 35 F-35A für rund 8,3 Milliarden Euro kaufen«, verfügbar unter: Link: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-kann-35-f-35a-fuer-rund-8-3-milliarden-euro-kaufen-5540934>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Chinn, D., N. Griebmann, H. Lavandier, R. Oejo, T. Otto und K. Wagner (2024), *Innovation and Efficiency: Increasing Europe's Defense Capabilities*, McKinsey, verfügbar unter: <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Cunningham, K., S. Hix, S. Dennison und I. Learmonth (2024), »A Sharp Right Turn: A Forecast for the 2024 European Parliament Elections«, *Policy Brief ECFR/523*.
- Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2024), »European Defence Spending in 2024 and Beyond: How to Provide Security in an Economically Challenging Environment«, *EconPol Policy Report* 45.
- Dorn, F. und M. Schlepper (2023), »Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögens Bundeswehr auf die Haushaltspolitik«, *ifo Schnelldienst* 76(7), 23–31.
- Eurobarometer (2023), »Standard Eurobarometer 100 – Autumn 2023«, verfügbar unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>, aufgerufen am 1. Mai 2024.
- Eurobarometer (2024), »EP Spring 2024 Survey – Use your Vote – Countdown to the European Elections«, verfügbar unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3272>, aufgerufen am 1. Mai 2024.
- European Defence Agency (2023), *Defence Data* 2022.
- European Defence Agency (2022), *Defence Data* 2020–2021.
- Europe Elects (2024), »European Parliament Election 2024. April Projektion«, verfügbar unter: <https://europeelects.eu/ep2024/>, aufgerufen am 1. Mai 2024.
- Europäische Kommission (2021), *The EU's 2021-2027 Long-term Budget and NextGenerationEU – Facts and Figures*.
- Europäische Kommission (2024), »Fragen und Antworten zur europäischen Industriestrategie für den Verteidigungsbereich und zum Programm für die europäische Verteidigungsindustrie«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_24_1322, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Europäisches Parlament (2022a), *Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 1. März 2022 zu Russlands Aggression gegen die Ukraine. 2022/2564(RSP)*.
- Europäisches Parlament (2022b), *Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2022 an den Rat und den Vizepräsidenten der Kommission / Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. 2022/2039(INI)*.
- Europäisches Parlament (2024a), *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2024 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine. COM(2023)0338 – C9-0210/2023 – 2023/0200(COD)*.
- Europäisches Parlament (2024b), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. Februar 2024 zu der Notwendigkeit unverbrüchlicher EU-Unterstützung für die Ukraine zwei Jahre nach dem Beginn von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. 2024/2526(RSP)*.
- Europäisches Parlament (2024c), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Februar 2024 zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Jahresbericht 2023. 2023/2119(INI)*.
- Gebauer M. und M. Korbaki (2024), »Vier Milliarden für Eurofighter sind eine gute Investition« (Airbus-Defense-Chef über Kampffjets für die Bundeswehr), *Der Spiegel*, 19. April 2024, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/airbus-defense-chef-kritisiert-politik-und-hebt-wert-der-eurofighter-hervor-a-1eec9873-306f-424b-b6d1-2d33e894e237>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Maulny, J.-P. (2023), »The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market«, IRIS Policy Paper, verfügbar unter: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropelndusDef_JPMaulny.pdf.
- Milne, R. und M. Dunai (2024), »Russia Could Attack a NATO Country within 3 to 5 Years, Denmark Warns«, *Financial Times*, 9. Februar 2024, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/b3101099-9516-4b0b-92c6-179997d7e4cf>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- NATO (2024), »Secretary General Welcomes Unprecedented Rise in NATO Defence Spending«, 14. Februar, verfügbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_222664.htm, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Pugnet, A. (2024a), »Where Does the EU Stand on Its Ammunition Pledge to Ukraine?«, *Euractiv*, 17. April 2024, verfügbar unter: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/where-does-the-eu-stand-on-its-ammunition-pledge-to-ukraine/>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Pugnet, A. (2024b), »Explainer: How to Make Sense of the EU's Defence Funds and Programmes«, *Euractiv*, 9. Februar 2024, verfügbar unter: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/explainer-how-to-make-sense-of-the-eus-defence-funds-and-programmes/>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- Reuters (2024), »Russia May Be Ready to Attack NATO in 5–8 Years, German Official Says«, 18. April, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-may-be-ready-attack-nato-5-8-years-german-official-says-2024-04-18/>, aufgerufen am 6. Mai 2024.
- The White House (2022), *The Biden-Harris Administration's National Security Strategy*, October 2022.
- Trebesch, C., A. Antezza, K. Bushnell, P. Bompreszi, A. Frank, P. Frank, L. Franz, I. Kharitonov, B. Kumar, E. Rebinskaya, C. Schade, S. Schramm und L. Weiser (2023), »The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine and How?«, Kiel Working Paper 2218.

Maximilian Blömer, Elena Herold, Max Lay, Andreas Peichl, Ann-Christin Rathje, Paul Schüle und Anne Steuernagel

Arbeitsmarktdynamik und Einkommensungleichheit in Deutschland

Ein Überblick von 1983 bis 2020*

IN KÜRZE

Der Artikel zeigt die Entwicklung der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und der Einkommen in Deutschland über die vergangenen vier Jahrzehnte. Bemerkenswert ist hierbei die gestiegene Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und älteren Beschäftigten. Bei den Arbeitseinkommen sind jedoch weiterhin große Unterschiede zwischen Müttern und kinderlosen Frauen sowie zwischen Männern und Frauen zu beobachten. Die Ungleichheit der Arbeitseinkommen und der verfügbaren Haushaltseinkommen ist nach der Wiedervereinigung zunächst gestiegen. In den Jahren vor der Corona-Pandemie ging die Ungleichheit bei den Arbeitseinkommen zurück – trotz veränderter Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung, die in der Tendenz ungleichheitstreibend wirkt. Generell trägt das deutsche Steuer- und Transfersystem dazu bei, die Einkommensungleichheit zwischen Haushalten zu mildern.

In den zurückliegenden Jahrzehnten hat Deutschland signifikante demografische und wirtschaftliche Veränderungen durchlaufen, die die Arbeitswelt und die Verteilung der Haushaltseinkommen nachhaltig verändert haben. Die Wiedervereinigung im Jahr 1990 stellte dabei einen tiefen Einschnitt dar, der weitreichende Auswirkungen nicht nur für die Wirtschaft Ostdeutschlands, sondern auch für das gesamte Land nach sich zog. Während die deutsche Wirtschaft in den 1980er Jahren noch durchschnittlich um 2,6% pro Jahr wuchs, fiel das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den 1990ern auf 1,6% und in den 2000ern weiter auf 0,9% (Statistisches Bundesamt 2023).

Deutschlands wirtschaftliche Institutionen haben sich ebenfalls stark gewandelt. Während Tarifverträge in einigen Wirtschaftszweigen weiterhin eine wichtige Rolle spielen, ist der Anteil tarifgebundener Arbeitnehmer*innen von 85% in den 1980er Jahren auf aktuell

55% gefallen (OECD 2023a). Die Hartz-Reformen zu Beginn der 2000er Jahre führten zu tiefgreifenden Veränderungen im Grundsicherungssystem und die Einführung eines einheitlichen Mindestlohns 2015 stellte ein arbeitsmarktpolitisches Novum dar. Zusammen mit anhaltenden Veränderungen in der Arbeitsnachfrage haben sich insbesondere die Beschäftigungsmuster im unteren Einkommenssegment verändert.

Angesichts dieses steten Wandels ist eine regelmäßige Erfassung der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen in der Gesellschaft notwendig. Trotz zahlreicher Untersuchungen zu Einkommensentwicklung und Ungleichheit in den vergangenen Jahren – etwa von Fuchs-Schündeln et al. (2010), Card et al. (2013), Peichl et al. (2018) und Drechsel-Grau et al. (2022) – fehlt es an einer aktuellen, umfassenden Analyse der Ungleichheit in Deutschland, die auch weitere Dimensionen über die Einkommensungleichheit hinaus berücksichtigt.

Um diese Lücke zu füllen, dokumentieren Blömer et al. (2023) im Rahmen des *Deaton Review* Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich und bei den Haushaltseinkommen.¹ Hierzu analysieren wir für Deutschland Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) über den Zeitraum von 1983 bis 2020. Das SOEP ist eine repräsentative Haushaltsbefragung und ermöglicht Untersuchungen von Einkommen und Beschäftigung und liefert gleichzeitig Informationen über Bildung, Haushaltszusammensetzung und familiären Hintergrund. Dies ermöglicht, auf Basis einer einheitlichen Datengrundlage verschiedene Dimensionen von Ungleichheit zu untersuchen. Für die Untersuchung beschränken wir die Stichprobe auf Personen zwischen 25 und 60 Jahren. Nominale Einkommen wurden unter Verwendung des Verbraucherpreisindizes in reale Werte mit Basisjahr 2019 umgerechnet. Zudem passen wir unter Verwendung der modifizierten OECD-Äquivalenzskala das verfügbare Haushaltseinkommen an die Größe des Haushalts an.²

* Das diesem Bericht zugrunde liegende Forschungsvorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als Teil des Projekts »Ein transatlantischer Vergleich von Einkommensungleichheit und Chancenungleichheit über fünf Jahrzehnte (TACI)« unter dem Förderkennzeichen 01UG2214 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

¹ Die Deaton Review Länderstudien-Initiative ist ein gemeinschaftliches Projekt von 17 Ländern aus Europa und Nordamerika mit dem Ziel, Daten und Methoden zu harmonisieren und so ein tiefgreifendes Verständnis für die Ursachen wirtschaftlicher Ungleichheiten in hoch entwickelten Nationen zu entwickeln.

² Weiterführende Details zu Definitionen und den verwendeten Einkommenskonzepten finden sich in Blömer et al. (2023).

STEIGENDE ARBEITSMARKTBETEILIGUNG VON FRAUEN UND ÄLTEREN

Insbesondere zwei Entwicklungen kennzeichnen die Arbeitsmarktdynamik, die von demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte geprägt ist: die steigende Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und von älteren Menschen.

Ausgehend von einem niedrigen Niveau verzeichnete die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer*innen (61–74 Jahre) einen erheblichen Anstieg (vgl. Abb. 1). Lag die Erwerbstätigenquote in dieser Altersgruppe im Jahr 2000 noch bei rund 13%, so stieg sie bis 2019 auf etwa 35% an. Diese Entwicklung lässt sich teilweise auf die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters sowie auf stärkere Anreize für Teilzeitarbeit im Rentenalter zurückführen.

Besonders bemerkenswert ist außerdem der kontinuierliche Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen im mittleren erwerbsfähigen Alter (25–60 Jahre). Seit 1983 ist der Anteil erwerbstätiger Frauen in dieser Altersgruppe von etwas über 50% in den frühen 1980er Jahren auf über 80% gestiegen. Im Gegensatz dazu blieb die Erwerbstätigenquote der Männer stabil bei etwa 90%, wodurch die Geschlechterlücke in der Beschäftigung von fast 40 auf etwa 7 Prozentpunkte gesunken ist.

Eine Analyse der Beschäftigungsquoten über den Lebenszyklus hinweg zeigt, dass der Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen durch die Altersgruppen ab Mitte 20 getrieben wird. Insbesondere bei Frauen im Alter von 30 Jahren ist der Anteil der Beschäftigten von 60% in den 1980er Jahren (in Westdeutschland) auf über 80% im Jahr 2019 (in Gesamtdeutschland) gestiegen. Die Beschäftigungsquoten für Frauen um die 50 nahmen von 50% im Jahr 1983 auf 85% im Jahr 2019 zu.

Darüber hinaus zeigt eine Analyse der Stundenlöhne über den Lebenszyklus hinweg, dass die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen im Alter von 25 Jahren in den vergangenen Jahren nahezu verschwunden sind. Die Geschlechterlohnlücke beginnt jedoch zwischen 25 und 35 Jahren allmählich zu wachsen. Dies wird in der Literatur oft mit der Geburt des ersten Kindes in Verbindung gebracht – bekannt als *Child Penalty* (Kleven et al. 2019).

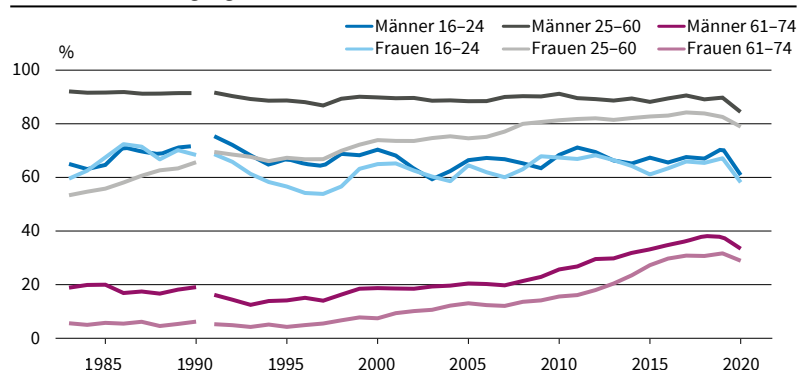
Im Gegensatz zu Männern arbeiten Frauen nach der Familiengründung häufiger in Teilzeit oder geben ihre Erwerbstätigkeit zeitweise ganz auf. Dies wird bei den Unterschieden in den Beschäftigungsquoten zwischen Müttern und kinderlosen Frauen deutlich (vgl. Abb. 2) sowie zwischen Müttern und Vätern. Die Wahrscheinlichkeit, dass jüngere Mütter um die 30 nicht erwerbstätig sind, ist um 20 Prozentpunkte höher als für kinderlose Frauen. Zudem arbeiten sie viermal häufiger in Teilzeit, wenn sie beschäftigt sind. Erst im Alter von 50 Jahren schließt sich die Lücke in der Beschäftigungsquote zwischen Müttern und kinderlosen Frauen. Im Gegensatz dazu hat die Elternschaft

für Väter wenig bis keine negativen Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist zwar etwas geringer, aber sie verdienen etwas mehr als kinderlose Männer.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist die Beschäftigungsquote von Frauen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland relativ hoch. Dennoch führt der hohe Anteil an Teilzeitarbeit von Müttern dazu, dass Deutschland trotz einer geringeren Beschäftigungslücke im Vergleich zu anderen entwickelten Ländern eine relativ große Lohnlücke zwischen Vätern und Müttern aufweist.

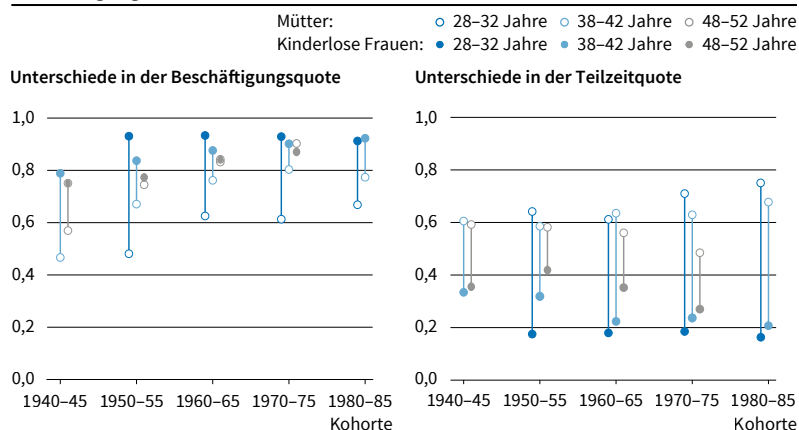
Das Arbeitseinkommen von Müttern um die 30 liegt durchschnittlich 70 bis 80% unter dem der gleichaltrigen Väter. Bei kinderlosen Personen ist die Geschlechterlohnlücke niedriger und hat über die vergangenen Jahrzehnte abgenommen. Besonders bei kinderlosen Frauen um die 30 hat sich die Lücke auf weniger als 5% für die jüngsten Jahrgänge verringert. Jedoch bleiben die Arbeitseinkommen von Müttern auch im Alter von 50 Jahren unter denen von kinderlosen Frauen, und signifikante Geschlechterunterschiede bestehen unabhängig von der Elternschaft fort. Der Rückgang des Arbeitsangebots von Müttern

Abb. 1
Arbeitsmarktbeteiligung nach Alter und Geschlecht^a



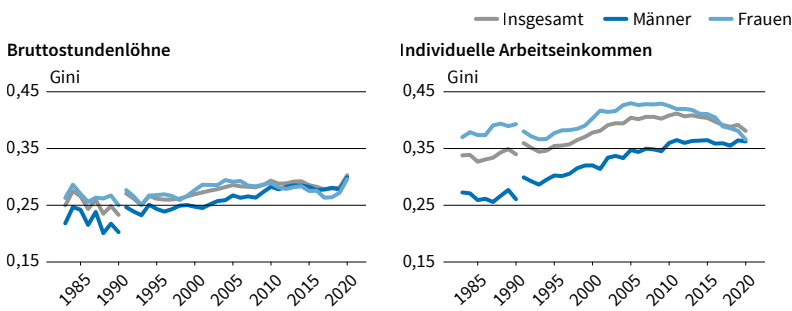
^a Bis 1990: Nur Westdeutschland. Quelle: SOEP v38.1; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 2
Beschäftigungsunterschiede^a zwischen Müttern und kinderlosen Frauen



^a Die Stichprobe umfasst Frauen im Alter von 28–32, 38–42 oder 48–52 Jahren aus den Kohorten 1940–45, 1950–55, 1960–65, 1970–75 und 1980–85, ihren Beschäftigungsstatus sowie ihren Elternstatus. Beschäftigung ist definiert als die Arbeit von durchschnittlich mindestens einer Stunde pro Woche im Vorjahr. Quelle: SOEP v38.1; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 3
Gini-Koeffizient der realen Bruttostundenlöhne und individuellen Arbeitseinkommen*



* Diese Abbildung zeigt den Gini-Koeffizienten (insgesamt und nach Geschlecht) der realen Bruttostundenlöhne in einer Stichprobe von abhängig Beschäftigten im Alter von 25–60 Jahren sowie für individuelle Arbeitseinkommen in einer Stichprobe von erwerbstätigen Personen im Alter von 25–60 Jahren. Die Stichprobe der abhängig Beschäftigten schließt Personen mit Einkommen aus Selbständigkeit nicht ein. Wir lassen die unteren und oberen 1 % der geschlechtsspezifischen Verteilung der Stundenlöhne für die Analyse außen vor. Personen gelten als erwerbstätig, wenn sie im Jahr vor der Umfrage mindestens 52 Stunden gearbeitet haben und Einkommen aus unselbständiger Arbeit oder Selbständigkeit bezogen haben. Bis 1990: Nur Westdeutschland.
Quelle: SOEP v38.1; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institute

führt zu deutlich zunehmenden Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen im Lauf des Berufslebens.

PARALLELE ENTWICKLUNG DER LOHN- UND EINKOMMENSUNGLEICHHEIT

Die Untersuchung der Entwicklung der Stundenlöhne und Einkommen in Deutschland zeigt eine bemerkenswerte Stabilität der durchschnittlich gearbeiteten Stunden über die vergangenen Jahrzehnte. Männer sind fast immer vollzeitbeschäftigt, mit einer leichten Reduzierung der Arbeitsstunden von 42 auf 40 Stunden pro Woche zwischen 1983 und 2020. Im Gegensatz dazu waren abhängig beschäftigte Frauen im Jahr 2020 durchschnittlich 32 Stunden pro Woche beschäftigt – ein nur geringer Anstieg über die vergangenen zwanzig Jahre. Dies bestätigt die oben gezeigten Ergebnisse: Der Zuwachs an Arbeitskraft von Frauen beziehungsweise Müttern erfolgte primär durch den Arbeitmarkteintritt und nicht eine Arbeitszeiterhöhung bei bereits erwerbstätigen Frauen.

Zwischen 1983 und 2020 sind die realen Median-Stundenlöhne kaum gestiegen. Aufgrund ihres niedrigeren Lohnniveaus führte die Integration der ostdeutschen Bundesländer in die Stichprobe im Jahr 1991 zu einem Rückgang der Median-Stundenlöhne. Nach der deutschen Wiedervereinigung stagnierten die realen Medianlöhne sowohl bei Männern als auch bei Frauen über alle Bildungsgruppen.

Betrachtet man die realen Bruttostundenlöhne von abhängig Beschäftigten, ergibt sich eine große Heterogenität in den jährlichen Wachstumsraten (vgl. auch Drechsel-Grau et al. 2022). Der Zeitraum von 1983 bis 1990 war durch ein hohes Lohnwachstum über alle Perzentile gekennzeichnet, mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von fast 2 % für Männer und 3 % für Frauen in Westdeutschland. Nach der Wiedervereinigung verlangsamte sich das Wachstum und die Lohnungleichheit stieg zwischen 1991 und 2007. Die Ungleichheit der Arbeitseinkommen ist im

gleichen Zeitraum vor allem wegen reduzierter Arbeitsstunden bei Frauen im unteren Lohnsegment und Zuwächsen primär am oberen Ende der Lohnverteilung gestiegen. Zwischen 2007 und 2019 wechselt das Muster zu einem überwiegend inklusiven Wachstum, mit durchschnittlichen jährlichen realen Lohnsteigerungen von 1 % für Männer und 2 % für Frauen und höheren Zuwächsen am unteren Ende der Verteilung. Dieser Anstieg lässt sich teilweise mit der Einführung des bundesweiten Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde im Jahr 2015 und den positiven Lohnabschlüssen der Gewerkschaften erklären (Brüll und Gathmann 2020; Grabka 2021; Bossler und Schank 2023; Felbermayr et al. 2016).

Die Ungleichheit bei Stundenlöhnen und individuellen Arbeitseinkommen in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr ähnlich entwickelt (vgl. Abb. 3). Der Gini-Koeffizient für Stundenlöhne und individuelle Einkommen nahm zwischen 1993 und 2010 zu, fiel jedoch im vergangenen Jahrzehnt wieder, teilweise bedingt durch einen Rückgang von Lohn- und Stundenungleichheit unter Frauen.

BESCHÄFTIGUNGSZUWACHS BEI GERINGVERDIENENDEN VERDECKT RÜCKGANG DER UNGLEICHHEIT

Die hohe Arbeitslosenquote um die Jahrtausendwende sowie der Ruf als »kranker Mann Europas« führte zu einer der wichtigsten Transformationen des deutschen Wohlfahrtsstaats in den vergangenen Jahrzehnten: den Hartz-Reformen. Ziele dieser – Anfang des neuen Jahrtausends eingeführten – Reformen waren, den Arbeitsmarkt effizienter und flexibler zu gestalten, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und das Transfersystem stärker auf die Notwendigkeiten und Bedürfnisse der Betroffenen auszurichten. Insbesondere Hartz IV wurde zum Synonym für eine neue, weniger großzügige Unterstützungsleistung für Langzeitarbeitslose. In den Jahren nach den Reformen – sei es durch Kausalität oder Korrelation – sank die Arbeitslosenquote deutlich und fiel bis 2008 auf 7,4 % und bis 2019 nochmals auf 5,2 % (Bundesagentur für Arbeit 2023).

Der Beschäftigungsanstieg seit 2006, der vor allem im unteren Einkommensbereich stattfand, beeinflusste die Einkommensungleichheit maßgeblich (Felbermayr et al. 2016). Um dies zu dokumentieren, folgen wir Felbermayr et al. (2016) und berechnen den Gini-Koeffizienten des individuellen Bruttoeinkommens auch in der Gesamtbevölkerung. Dazu setzen wir das Einkommen von Personen ohne Arbeitseinkommen auf null, anstatt diese Personen von der Berechnung auszuschließen. Die Ergebnisse zeigen, dass die hinzugewonnene Beschäftigung am unteren Rand zwischen 2005 und 2010 zwar zu einer höheren Ungleichheit innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen geführt hat, aber innerhalb der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung die Ungleichheit bereits ab 2006 wieder abgenommen hat.

STEUER- UND TRANSFERSYSTEM REDUZIERT EINKOMMENSUNGLEICHHEIT

Zwei wichtige Faktoren haben die Verteilung des Einkommens in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich beeinflusst: das Steuer- und Transfersystem und eine Tendenz, dass Ehen und Partnerschaften zunehmend zwischen Personen mit ähnlichem sozio-ökonomischen Status eingegangen werden. Dieses Muster der Paarbildung, bei der Personen einen Partner oder eine Partnerin mit ähnlichem Bildungsniveau oder Einkommen wählen (*assortative matching*), hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Es führt dazu, dass Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen heute seltener verheiratet sind oder mit einem Partner zusammenleben als der Rest der Bevölkerung. Dies senkt wiederum die verfügbaren Haushaltseinkommen dieser Gruppe im Vergleich zu höher qualifizierten Personen.

Die Änderungen im deutschen Steuer- und Transfersystem haben wesentliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen individuellem Arbeitseinkommen und verfügbarem Haushaltseinkommen. Bis zur Einführung der Hartz-Reformen 2005 stieg der Anteil der Sozialleistungen am gesamten Bruttohaushaltseinkommen stetig an, insbesondere im untersten Quartil der Einkommensverteilung. Seitdem hat sich dieser Trend umgekehrt und der Anteil der Sozialleistungen am Gesamteinkommen sinkt langsam, aber kontinuierlich. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Anstieg der Arbeitslosenquote vor den Hartz-Reformen und deren Rückgang danach (Bundesagentur für Arbeit 2023).

Um die Rolle von Steuern und Transfers bei der Reduzierung der Ungleichheit umfassend darzustellen, zeigt Abbildung 4 die Gini-Koeffizienten für die Bruttohaushaltseinkommen und die verfügbaren Haushaltseinkommen. Trotz zunehmender Einkommensungleichheit in den frühen 2000er Jahren ist der Gini-Koeffizient für das verfügbare Einkommen durchweg niedriger. Das Steuer- und Transfersystem ist also bis heute progressiv und trägt somit zur Verringerung von Ungleichheit bei. Sowohl Sozialtransfers, die typischerweise auf Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung abzielen, als auch das progressive Einkommensteuersystem, bei dem Haushalte mit hohem Bruttoeinkommen höhere Grenzsteuersätze zahlen, tragen zum umverteilenden Charakter des deutschen Wohlfahrtsstaats bei. Trotz größerer Reformen des Steuer- und Transfersystems, wie den Hartz-Reformen, blieb die Differenz zwischen dem Gini-Koeffizienten des Bruttohaushaltseinkommens und des verfügbaren Haushaltseinkommens zwischen 1984 und 2020 relativ stabil.

Weitere institutionelle Rahmenbedingungen haben die Struktur des deutschen Arbeitsmarkts und damit auch die Einkommensverteilung in den vergangenen Jahrzehnten beeinflusst. 2015 wurde zum ersten Mal in Deutschland ein landesweiter gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro eingeführt. Nachdem die

folgende jährliche Anpassung des Mindestlohns durch eine Mindestlohnkommission aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter*innen sowie Ökonom*innen vorgeschlagen wurde, erhöhte die Bundesregierung zum Jahr 2022 den Mindestlohn davon abweichend auf substantielle 12 Euro. Zum 1. Januar 2024 wurde er auf 12,41 Euro angehoben – dieses Mal unabhängig durch die Mindestlohnkommission bestimmt.

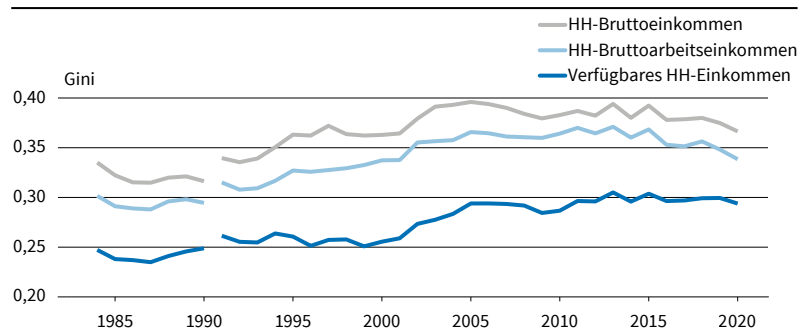
Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als das 1,2-fache des Mindestlohns verdienen, ist seit dessen Einführung relativ konstant geblieben und bis zum Jahr 2019 nur leicht gesunken. Auch das Niveau des Mindestlohns in Relation zum Mediannettohlohn hat sich ähnlich entwickelt. Obwohl für den jüngsten Zeitraum im SOEP noch keine Daten vorliegen, zeigen Daten der OECD, dass dieses Verhältnis mit der starken Anhebung im Jahr 2022 gestiegen ist (OECD 2023b). Verschiedene Studien zeigen einen geringen Beschäftigungseffekt des Mindestlohns (Bossler und Gerner 2020; Blömer et al. 2020; Dustmann et al. 2022). Betroffene Unternehmen scheinen wesentlich häufiger ihre Preise angehoben als die Beschäftigung reduziert zu haben (Link 2022). Darüber hinaus gibt es Evidenz, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Lohnungleichheit gemindert hat (Bossler und Schank 2023).

EINWANDERUNG VERÄNDERT ZUSAMMENSETZUNG DER EINKOMMENSVERTEILUNG

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990, die die Bevölkerung der Bundesrepublik um 16 Mio. Ostdeutsche erweiterte, hat die Zuwanderung aus dem Ausland die Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung maßgeblich verändert. Aktuell hervorzuheben ist die Zuwanderungswelle, die durch Russlands Invasion in der Ukraine ausgelöst wurde. Laut Prognosen wird dieser Trend anhalten, wobei das Jahr 2022 die bisher höchste Nettomigrationsbilanz verzeichnete. Insgesamt ist der Anteil der Migrant*innen in Deutschland von unter 10% in den 1980er Jahren auf zuletzt fast 20% gestiegen.

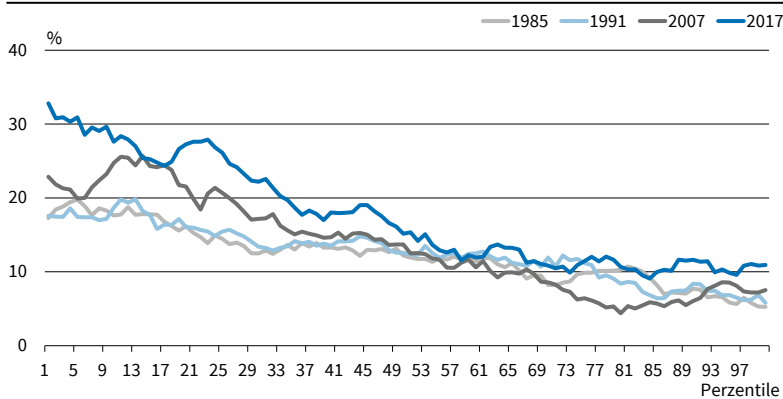
Abb. 4

Gini-Koeffizient des verfügbaren Haushaltseinkommens und des Bruttohaushaltseinkommens^a



^a Diese Abbildung zeigt den Gini-Koeffizienten des verfügbaren Haushaltseinkommens, des Bruttohaushaltseinkommens und des Bruttohaushaltsarbeitseinkommens in einer Stichprobe von Personen im Alter von 25–60 Jahren. Der Gini-Koeffizient im Bruttohaushaltsarbeitseinkommen wird für Haushalte berechnet, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied erwerbstätig ist. Personen gelten als erwerbstätig, wenn sie im Jahr vor der Umfrage insgesamt mindestens 52 Stunden gearbeitet haben und Einkommen aus unselbständiger Arbeit oder Selbstständigkeit bezogen haben. Bis 1990: Nur Westdeutschland. Quelle: SOEP v38.1; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 5
Anteil Zugewanderter in der Bevölkerung entlang der Einkommensverteilung^a



^a Diese Abbildung zeigt den Anteil der Immigrant*innen in der Bevölkerung über die Verteilung des verfügbaren Einkommens. Die Stichprobe umfasst Personen im Alter von 25–60 Jahren. Die Einkommen sind in Preisen von 2019–2020 angegeben. Die verfügbaren Haushaltseinkommen wurden unter Verwendung der modifizierten OECD-Äquivalenzskala äquivalisiert. Fünfjahresdurchschnitte wurden berechnet und eine Glättung über fünf Perzentilpunkte angewendet. Bis 1990: Nur Westdeutschland.
Quelle: SOEP v38.1; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Schon vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine kamen viele Migrant*innen als Asylsuchende aus Konfliktgebieten nach Deutschland, wie beispielsweise aus Syrien seit 2015. Migrant*innen sind dabei zumindest anfangs häufig in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung zu finden (vgl. Abb. 5). 2017 waren am unteren Ende der Einkommensskala etwa 30 % der Personen Migrant*innen, während es am oberen Ende nur knapp 10 % waren. Diese Differenz von nun 20 Prozentpunkten war in den 1980er und 1990er Jahren deutlich geringer. Durch diese Dynamik hat die Zuwanderung zumindest kurzzeitig die Einkommensungleichheit in Deutschland verstärkt, auch im Vergleich zu anderen Ländern. Während die Zuwanderung in den USA und den Niederlanden beispielsweise ebenfalls stärker in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung konzentriert ist, blieb der Anteil der Migrant*innen entlang der Einkommensverteilung in den vergangenen 20 Jahren für diese Länder weitgehend konstant. Im Vereinigten Königreich wurde die Einkommensverteilung von Migrant*innen in den vergangenen Jahren gleichmäßiger.

ZUSAMMENFASSUNG UND POLITIKEMPFEHLUNGEN

Trotz Veränderungen in der Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung ist die Ungleichheit bei den Einkommen und verfügbaren Haushaltseinkommen in den vergangenen Jahren stabil geblieben. Eine der wichtigsten Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahrzehnten ist die zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen. Allerdings fanden die meisten dieser Beschäftigungsgewinne in Teilzeitpositionen statt. Daher sind geschlechtsspezifische Unterschiede in den Einkommen nach wie vor allgegenwärtig.

Reformen, die eine Verringerung geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede zum Ziel haben, sollten Anreize für eine Erhöhung der Arbeitszeit set-

zen. Ein Reformvorschlag, der in der Vergangenheit ausführlich diskutiert wurde und kürzlich erneut in den Fokus rückte, zielt auf die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren ab. Dies schafft in Verbindung mit der geringfügigen Beschäftigung starke wirtschaftliche Anreize für Zweitverdiener*innen – in den meisten Fällen Frauen – in Teilzeitjobs zu bleiben. Blömer und Peichl (2023) diskutieren und simulieren mehrere Reformvorschläge, die die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen erhöhen könnten. Diese Vorschläge stellen eine Möglichkeit dar, nicht nur die Beschäftigungsquoten von Frauen zu verbessern, sondern auch zur Verringerung der geschlechtsspezifischen Einkommensungleichheit beizutragen.

REFERENZEN

Blömer, M. und A. Peichl (2023), *Reformoptionen im deutschen Grundversicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung*, ifo Forschungsberichte 140, ifo Institut, München.

Blömer, M., M. Lay, A. Peichl, A.-C. Rathje, T. Ritter, P. Schüle und A. Steuernagel (2023), *Inequality in Germany: 1983–2019*, Deaton Review, Country Studies, verfügbar unter: <https://ifs.org.uk/inequality/country-studies-germany/>.

Blömer, M.J., N. Guertzgen, L. Pohlan, H. Stichnoth und G. J. van den Berg (2020), »Unemployment Effects of the German Minimum Wage in an Equilibrium Job Search Model«, CESifo Working Paper 7160.

Bossler, M. und H.-D. Gerner (2020), »Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata«, *Industrial and Labor Relations Review* 73(5), 1070–1094.

Bossler, M. und T. Schank (2023), »Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction«, *Journal of Labor Economics* 41(3), 813–857.

Brüll, E. und C. Gathmann (2020), »Evolution of the East German Wage Structure«, ZEW Discussion Paper No. 20–081.

Bundesagentur für Arbeit (2023), *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale)*, Bundesagentur für Arbeit Statistik.

Card, D., Jörg Heining und P. Kline (2013), »Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality«, *The Quarterly Journal of Economics* 128(3), 967–1015.

Drechsel-Grau, M., A. Peichl, K. D. Schmid, J. F. Schmieder, H. Walz und S. Wolter (2022), »Inequality and Income Dynamics in Germany«, *Quantitative Economics* 13(4), 1593–1635.

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2022), »Reallocation Effects of the Minimum Wage«, *The Quarterly Journal of Economics* 137(1), 267–328.

Felbermayr, G., M. Battisti und S. Lehwald (2016), »Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr?«, *ifo Schnelldienst* 69(13), 28–37.

Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger und M. Sommer (2010), »Inequality Trends for Germany in the Last Two Decades: A Tale of Two Countries«, *Review of Economic Dynamics* 13(1), 103–132.

Grabka, M. M. (2021), »Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht«, *DIW Wochenbericht* 88(18), 308–316.

Kleven, H., C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer und J. Zweimüller (2019), »Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations«, *AEA Papers and Proceedings* 109, 122–126.

Link, S. (2022), »The Price and Employment Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages«, IZA Discussion Paper 15701.

OECD (2023a), *ICTWSS Database*.

OECD (2023b), »Minimum Relative to Median Wages of Full-Time Workers – Complete Database«, OECD.Stat.

Peichl, A., P. Hufe und M. Stöckli (2018), »Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(3), 185–199.

Statistisches Bundesamt (2023), »Bruttoinlandsprodukt von 1950 bis 2022 im Durchschnitt 3,1 % pro Jahr gewachsen«, Pressemitteilung Nr. 032 vom 01. Juni 2023.

Ludger Wößmann, Florian Schoner, Vera Freundl und Franziska Pfaehler

Ungleiche Bildungschancen: Ein Blick in die Bundesländer*

Bildungschancen sind Lebenschancen. Eine gute Bildung ist die Grundlage dafür, dass Menschen an gesellschaftlichen Prozessen teilhaben und sich in die Gesellschaft einbringen können. Sie eröffnet die Möglichkeit für eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt (Hanushek et al. 2015) und ist die Grundlage für volkswirtschaftlichen Wohlstand insgesamt (Hanushek und Wößmann 2015). Sie hängt auch mit höherer Lebenserwartung und Lebenszufriedenheit zusammen (Oreopoulos und Salvanes 2011). Darum sollten alle Kinder – unabhängig von ihrem familiären Hintergrund und ihrer sozialen Herkunft – die gleiche Chance auf gute Bildung haben. Die vorliegende Studie zeigt für die einzelnen deutschen Bundesländer, wie stark die Bildungschancen der Kinder von ihrem familiären Hintergrund abhängen, und dokumentiert damit das Ausmaß der Chancen(un)gerechtigkeit in der Bildung.

Mit Chancengerechtigkeit ist gemeint, dass jeder Mensch – unabhängig von Umständen wie Geschlecht, Herkunft oder familiärem Hintergrund – die gleichen Möglichkeiten haben sollte, um das eigene Potenzial zu entfalten (Rawls 1971; Roemer 1998). Aufgrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung einer guten Bildung ist Chancengleichheit in der Bildung auch eine zentrale Voraussetzung für die Chance auf sozialen Aufstieg und eine Verringerung der Ungleichheit. Kinder können ihren familiären Hintergrund – Aspekte wie Herkunft, Wohlstand oder Bildungshintergrund der Eltern – nicht selbst beeinflussen. Aus der Perspektive der Chancengerechtigkeit sollten ihre Chancen im Leben daher unabhängig davon sein, ob sie in eine sozioökonomisch besser oder schlechter gestellte Familie hineingeboren werden.

Die hier vorgestellten Analysen messen die Chancengleichheit anhand der Wahrscheinlichkeit, mit der Kinder mit unterschiedlichen familiären Hintergründen ein Gymnasium besuchen. Selbstverständlich ist es nicht für jedes Kind die beste Bildungsentscheidung, auf ein Gymnasium zu gehen. Aber die Chance darauf sollte nicht von der Herkunft des Kindes abhängen. Die Vorteile des Gymnasialbesuchs als Bildungsmaß für die vorliegende Untersuchung bestehen darin, dass er leicht interpretierbar ist, sich gut beobachten lässt und mit dem Mikrozensus ein umfangreicher Datensatz vorliegt, der Informationen über den Gymnasialbesuch von Kindern und Jugendlichen in Verbindung mit verschiedenen Maßen ihres familiären

* Wir danken BILD hilft e.V. »Ein Herz für Kinder« für die finanzielle Unterstützung des Projekts.

IN KÜRZE

Wie gerecht oder ungerecht sind die Bildungschancen von Kindern mit verschiedenen familiären Hintergründen in Deutschland verteilt? Die vorliegende Studie vergleicht die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs für Kinder mit niedrigerem Hintergrund (weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen) mit der für Kinder mit höherem Hintergrund (mindestens ein Elternteil mit Abitur und/oder oberes Viertel der Haushaltseinkommen). Dazu wird sowohl der relative (Chancenverhältnis) als auch der absolute Unterschied (Chancendifferenz) im Gymnasialbesuch zwischen den beiden Gruppen betrachtet. Deutschlandweit besuchen 26,7 % der Kinder mit niedrigerem Hintergrund ein Gymnasium, mit höherem Hintergrund sind es 59,8 %. Die Chance auf einen Gymnasialbesuch bei niedrigerem Hintergrund ist also nicht einmal halb so groß (Chancenverhältnis 44,6 %) wie bei höherem Hintergrund, die Chancendifferenz beträgt 33,2 Prozentpunkte. Die Ungleichheit der Bildungschancen ist in allen Bundesländern sehr stark ausgeprägt. Es gibt aber auch deutliche Unterschiede. Bei Betrachtung des relativen Unterschieds weisen Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz etwas bessere Chancenverhältnisse auf (zwischen 52 % und 54 %), Bayern und Sachsen schlechtere (38,1 % bzw. 40,1 %). Bei Betrachtung des absoluten Unterschieds ist die Chancendifferenz in Sachsen und Sachsen-Anhalt (40,1 bzw. 38,1 Prozentpunkte) besonders stark ausgeprägt, in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz (26,4 bzw. 28,4 Prozentpunkte) noch am geringsten. Anhand von acht Beispielen guter Praxis aus den Bereichen frühkindliche Förderung, Unterstützung von Eltern und Schulen in herausfordernden Lagen, datenbasierte Sprachförderung, verringerte schulische Aufteilung und Mentoring werden konkrete Maßnahmen für mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung vorgestellt.

Hintergrunds bereitstellt. Diese Datenbasis ermöglicht statistisch belastbare Auswertungen für eine Bundesländeranalyse. Zudem stellt der Gymnasialbesuch ein aussagekräftiges Maß für die sozialen und wirtschaftlichen Chancen eines Kindes dar. Nach erfolgreichem Abschluss des Gymnasiums eröffnet das Abitur den Zugang zum Hochschulwesen und ermöglicht somit Bildungswege, die mit wohlstandsbringenden Berufsaussichten verbunden sind. Tatsächlich verdie-

nen Menschen mit Abitur im Durchschnitt monatlich netto 42 % mehr als Menschen ohne Abitur (Dodin et al. 2024).

Zur Messung der Chancengleichheit in den einzelnen Bundesländern wird die Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs für zwei Gruppen von Kindern berechnet: eine Gruppe mit niedrigerem und die andere mit höherem sozioökonomischem Hintergrund. Der Hintergrund der Kinder wird dabei anhand der Bildung der Eltern und des Haushaltseinkommens gemessen. Der Unterschied in der Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs zwischen den beiden Gruppen gibt das Ausmaß der Chancengleichheit an. Aufgrund des föderalen Bildungssystems haben die Bundesländer unterschiedliche Bildungssysteme und unterscheiden sich beispielsweise in den Lehrplänen, der Dauer der Grundschulzeit oder der Anzahl der weiterführenden Schularten. Auch die Zusammensetzung und die Leistungen der Schülerschaft variieren zwischen den Bundesländern. Mit der Messung der Chancengleichheit auf Bundeslandebene lässt sich die Frage beantworten, wie gut es den einzelnen Bundesländern gelingt, Chancengerechtigkeit beim Zugang zum Gymnasium zu erreichen.

Bundesweit ist das große Ausmaß der Ungleichheit der Bildungschancen in Deutschland anhand verschiedener Maße dokumentiert worden. Über den gesamten Bildungsverlauf vom Besuch von Kindertageseinrichtungen über Schülerleistungstests in Grund- und weiterführenden Schulen bis hin zur Aufnahme eines Studiums hängen die Bildungsergebnisse eng mit dem familiären Hintergrund und den sozialen Verhältnissen zusammen (siehe Wößmann et al. 2023

für eine Übersicht). Auch die Ergebnisse der neuesten PISA-Studie spiegeln die Ungleichheit der Chancen im deutschen Bildungssystem wider: Der Unterschied in den Mathematikleistungen der 15-Jährigen zwischen dem oberen und unteren Viertel des sozioökonomischen Hintergrunds entspricht mehr als dem Vierfachen des typischen Lernfortschritts eines Schuljahres (OECD 2023). Dieser Unterschied ist deutlich größer als im Durchschnitt der OECD-Länder und hat sich in den vergangenen zehn Jahren kaum verändert.

Der vorliegende Beitrag informiert über die Chancengleichheit in der Bildung und wie sie sich zwischen den Bundesländern unterscheidet. Worüber er nichts aussagt, ist das Niveau der in einem Bildungssystem erreichten Bildungsleistungen. Leistungsniveau und Chancengerechtigkeit sind zwei Ziele, die üblicherweise von Bildungssystemen erwartet werden. Ein gutes Bildungssystem sollte ein möglichst hohes Leistungsniveau mit möglichst weitgehender Chancengleichheit verbinden, und beide Aspekte sollten in die Gesamtbewertung eines Bildungssystems eingehen. Die hier vorgestellten Analysen informieren über eine Dimension dieses Zielbündels.

Im Folgenden werden zunächst die Vorgehensweise und dann die Ergebnisse der Analyse der Ungleichheit der Bildungschancen in den Bundesländern berichtet. Im Anschluss wird untersucht, wie die Maße der Chancengleichheit mit verschiedenen Merkmalen der Bundesländer zusammenhängen. Abschließend werden anhand von acht Beispielen guter Praxis Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die dazu beitragen können, eine größere Bildungsgerechtigkeit in Deutschland herzustellen.

DATENGRUNDLAGE UND VORGEHENSWEISE

DER MIKROZENSUS

Für unsere Analysen nutzen wir die Daten des Mikrozensus (MZ), der amtlichen Repräsentativstatistik. Der MZ stellt die größte Haushaltsbefragung in Deutschland dar und befragt jährlich etwa 1 % der deutschen Bevölkerung. Um auf genügend Beobachtungen für die bundeslandspezifischen Auswertungen zurückgreifen zu können, werden die Daten der beiden aktuellen für die Analyse nutzbaren Wellen des MZ zusammengelegt. Dies sind die Erhebungsjahre 2018 und 2019.¹

Zum Zeitpunkt der Analyse lag als neueste für Forschungszwecke verfügbare Welle des MZ auch das

Erhebungsjahr 2020 vor. Allerdings weisen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2023a, S. 8) explizit darauf hin, dass »ein Vergleich zwischen den Bundesländern [...] aufgrund der teils großen Unterschiede in der Erhebungspraxis für dieses Berichtsjahr nicht sinnvoll« ist, so dass das Erhebungsjahr 2020 für unsere Analysen nicht verwendet werden kann. Generell besteht eine mangelnde Vergleichbarkeit des MZ 2020 mit den Vorjahren, da in dreierlei Hinsicht »einschneidende Änderungen im Vergleich zum MZ vor 2020« (Statistisches Bundesamt 2021, S. 11) zu konstatieren sind: Die Methodik der Erhebung wurde geändert, ein neues IT-System wurde eingeführt und insbesondere konnten die Befragungen während der Corona-Pandemie aufgrund der Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen sowie der Aussetzung des Mahn-

¹ Datenquelle: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2018 und 2019, Berechnungen des ifo Instituts. Für weitere Informationen siehe <https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/haushalte/mikrozensus>.

wesens zur Durchsetzung der Auskunftspflicht nicht im üblichen Rahmen durchgeführt werden. Im Ergebnis weist der MZ 2020 eine sonst unbekannt hohe Ausfallquote von 35 % bei den Endergebnissen auf, im Vergleich zu zuvor meist rund 5%. Darüber hinaus können die Antwortausfälle nicht als zufällig angenommen werden und sind insbesondere auch zwischen den Bundesländern »sehr unterschiedlich verteilt« (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2023a).²

Der MZ erhebt Daten über alle in den teilnehmenden Haushalten lebenden Personen. Wir betrachten diejenigen Haushalte, in denen mindestens ein Kind im Alter zwischen 10 und 18 Jahren lebt, das nicht mehr die Grundschule besucht, und für die die benötigten Informationen zum familiären Hintergrund vorhanden sind. Diese Vorgehensweise folgt Wößmann et al. (2023), die Details zu diesen Beschränkungen berichten. Insgesamt ergibt sich für die kombinierten Wellen 2018 und 2019 eine verwendete Stichprobe von 102 005 Kindern. Die Fallzahlen pro Bundesland reichen von 947 Kindern in Bremen bis 23 022 Kindern in Nordrhein-Westfalen.

GYMNASIALBESUCH UND FAMILIÄRER HINTERGRUND

Der Gymnasialbesuch der Kinder wird darüber gemessen, ob ein Kind derzeit ein Gymnasium (inkl. Berufliches Gymnasium und Abendgymnasium) besucht, bereits das Abitur (allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife) hat oder aktuell eine Universität besucht. Die Gymnasialbesuchsquote liegt im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 bei 41,5%.

Zum Vergleich der Bildungschancen teilen wir die Kinder in jedem Bundesland in zwei Gruppen ein: eine Gruppe mit niedrigerem und eine mit höherem sozioökonomischem Hintergrund. Die Beschränkung auf einen Vergleich von zwei Gruppen stellt sicher, dass auch für die kleinen Bundesländer hinreichend große Fallzahlen vorliegen, um statistisch belastbare Aussagen treffen zu können. Für die Einteilung nutzen wir die beiden Merkmale des familiären Hintergrunds, die sich in Wößmann et al. (2023) deutschlandweit als am bedeutendsten für die Chancengleichheit erwiesen haben: der Bildungsstand der Eltern und das Haushaltseinkommen. Der Bildungsstand der Eltern zeigt an, ob mindestens ein Elternteil das Abitur als höchsten Schulabschluss hat. In unserer Stichprobe trifft dies auf 35,9% der Kinder zu. Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen weist das oberste Quar-

til aus, das sich in der Stichprobe durch ein Einkommen von über 5 000 Euro von den unteren drei Vierteln unterscheidet.

Als Kinder mit höherem Hintergrund werden diejenigen eingeteilt, die mindestens ein Elternteil mit Abitur haben und/oder sich im oberen Viertel der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen befinden. Dies trifft auf 45 % der Kinder in Deutschland zu. Kinder mit einem niedrigeren Hintergrund haben weder ein Elternteil mit Abitur noch fallen sie in das obere Viertel der Haushaltseinkommen. In dieser Gruppe befinden sich 55 % der Kinder. In den verschiedenen Bundesländern liegt dieser Anteil zwischen 43% in Hamburg und 68 % in Sachsen-Anhalt (vgl. Tab. A1 im Anhang), was jeweils einigermaßen große Beobachtungszahlen sicherstellt.

CHANCENVERHÄLTNIS UND CHANCENDIFFERENZ

Wir betrachten zwei Maße der Chancengleichheit, die abbilden, mit welcher Wahrscheinlichkeit Kinder mit niedrigerem Hintergrund im Vergleich zu Kindern mit höherem Hintergrund auf ein Gymnasium gehen. Zum einen ergibt sich das Chancenverhältnis als relatives Maß der Chancengleichheit als Quotient aus dem Anteil des Gymnasialbesuchs in der Gruppe der Kinder mit niedrigerem Hintergrund und dem entsprechenden Anteil bei höherem Hintergrund. Zum anderen ergibt sich die Chancendifferenz als absolutes Maß der Chancengleichheit als Differenz dieser beiden Anteile.

Mit welcher Sicherheit von den Ergebnissen der verwendeten Stichprobe auf die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Bundeslandes geschlossen werden kann, kann anhand von statistischen Konfidenzintervallen angegeben werden. In 95 % der Fälle, in denen eine Zufallsstichprobe derselben Größe gezogen wird, liegt der wahre Wert in dem Intervall, das in Tabelle 1 angegeben ist. Dieses Intervall ist umso kleiner (und dementsprechend ist der Wert umso präziser gemessen), je größer die zugrundeliegenden Fallzahlen sind. Dementsprechend sind die Konfidenzintervalle in großen Bundesländern deutlich kleiner als in kleinen Bundesländern. Beinhaltet das angegebene Konfidenzintervall nicht den deutschlandweiten Durchschnittswert, so kann davon ausgegangen werden, dass sich der Wert in dem jeweiligen Bundesland signifikant vom Wert des deutschen Durchschnitts unterscheidet.

Die berichteten Prozentwerte des Gymnasialbesuchs sind jeweils auf die erste Nachkommastelle gerundet. Verhältnisse und Differenzen werden aus den ungerundeten Werten berechnet. Dadurch können die tatsächlichen, berichteten Verhältnisse und Differenzen leicht von denen abweichen, die sich aus den gerundeten Prozentwerten ergeben.

² Aktualisiert man die auf 2019er MZ-Daten basierenden Berechnungen der deutschlandweiten Unterschiede in den Bildungschancen in Wößmann et al. (2023) mit den 2020er Daten, so stellt sich das grundlegende Bild sehr ähnlich dar, so dass etwaige reale Veränderungen in der Chancengleichheit der Kinder allenfalls unspektakulär sein dürften. Die Korrelation des Gymnasialbesuchs über die 40 dort betrachteten Merkmalskombinationen des detaillierten familiären Hintergrunds beträgt zwischen den beiden Jahren 0,99, was eine qualitativ weitgehend unveränderte Sachlage widerspiegeln dürfte.

VORGEHENSWEISE UND DEUTSCHLANDWEITE ERGEBNISSE

Um die Chancengleichheit in der Bildung in den einzelnen Bundesländern belastbar darstellen zu können, bedarf es einer umfassenden Datengrundlage. Deshalb verwendet die vorliegende Untersuchung die Daten des Mikrozensus, der größten Haushaltsbefragung in Deutschland, und kombiniert die beiden aktuellen für eine Bundesländeranalyse verwendbaren Erhebungsjahre 2018 und 2019 (siehe Box »Datengrundlage und Vorgehensweise«). Daraus ergibt sich eine Stichprobe von über 100 000 Kindern und Jugendlichen zwischen 10 und 18 Jahren, für die die benötigten Informationen zu Gymnasialbesuch und familiärem Hintergrund vorliegen. Diese Datengrundlage gewährleistet auch in den kleineren Bundesländern ausreichend hohe Fallzahlen in den zu betrachtenden Gruppen von Kindern mit verschiedenen familiären Hintergründen.

In jedem Bundesland vergleichen wir zwei Gruppen von Kindern und Jugendlichen mit unterschiedlichem familiärem Hintergrund: eine Gruppe mit höherem und die andere mit niedrigerem Hintergrund. Dazu nutzen wir die beiden Merkmale des familiären Hintergrunds, die sich in deutschlandweiten Analysen als besonders wichtig erwiesen haben (Wößmann et al. 2023): das Bildungsniveau und das Einkommen der Eltern. Als höherer Hintergrund wird klassifiziert, wenn mindestens ein Elternteil Abitur hat oder wenn das Haushaltseinkommen im oberen Viertel liegt (oder wenn beides der Fall ist). Als niedrigerer Hintergrund werden alle anderen Fälle klassifiziert – das heißt, wenn kein Elternteil Abitur hat und das Haushaltseinkommen auch nicht im oberen Viertel liegt. Diese Einteilung führt insgesamt zu zwei etwa gleich großen Gruppen (siehe Box »Datengrundlage und Vorgehensweise« für Details).

Für beide Gruppen lässt sich der Anteil der Kinder berechnen, die ein Gymnasium besuchen. Deutschlandweit sind dies 26,7% der Kinder mit niedrigerem Hintergrund und 59,8% der Kinder mit höherem Hintergrund. Bei Chancengleichheit müssten die Anteile der beiden Gruppen gleich groß sein. Wir berechnen zwei Maße der Chancengleichheit: den relativen und den absoluten Unterschied zwischen den beiden Gruppen.

Der relative Unterschied (Chancenverhältnis) ist das Verhältnis der beiden Wahrscheinlichkeiten. Er gibt die Chance auf einen Gymnasialbesuch bei niedrigerem Hintergrund als Anteil der Chance auf einen Gymnasialbesuch bei höherem Hintergrund an. Je näher dieses Maß an 100% liegt, desto ausgeglichener sind die Chancen auf einen Gymnasialbesuch zwischen den beiden Gruppen verteilt. Deutschlandweit beträgt dieses Chancenverhältnis 44,6% ($= 26,7\% / 59,8\%$). Ein Kind mit niedrigerem Hintergrund hat also nicht einmal eine halb so hohe Wahrscheinlichkeit wie ein Kind mit höherem Hintergrund, auf ein Gymnasium zu gehen.

Der absolute Unterschied (Chancendifferenz) ist die Differenz der beiden Wahrscheinlichkeiten – die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs bei höherem Hintergrund minus die Wahrscheinlichkeit bei niedrigerem Hintergrund. Je kleiner dieses Maß, desto ausgeglichener sind die Chancen auf einen Gymnasialbesuch zwischen den beiden Gruppen. Deutschlandweit beträgt diese Chancendifferenz 33,16 Prozentpunkte ($= 59,82\% - 26,66\%$). Beide Maße spiegeln das große Ausmaß der Ungleichheit der Bildungschancen in Deutschland wider.

ERGEBNISSE ZUR UNGLEICHHEIT DER BILDUNGSCHEITEN IN DEN BUNDESLÄNDERN

Die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse der Analyse für die einzelnen Bundesländer zeigen, dass die Ungleichheit der Bildungschancen in allen Bundesländern sehr stark ausgeprägt ist. Selbst in dem Bundesland, in dem das relative Maß des Chancenverhältnisses zwischen den beiden Gruppen am ausgeglicheneren ist, liegt die Chance auf einen Gymnasialbesuch mit niedrigerem Hintergrund nur bei 53,8% der Chance mit höherem Hintergrund. Bei Chancengleichheit müsste dieser Wert 100% betragen. Und in dem Bundesland, in dem das absolute Maß der Chancendifferenz am ausgeglicheneren ist, ist die Chance auf einen Gymnasialbesuch mit niedrigerem Hintergrund immer noch 26,4 Prozentpunkte geringer als mit höherem Hintergrund. Bei Chancengleichheit müsste dieser Unterschied 0 betragen. Es gibt also kein Bundesland, das auch nur annähernd gleiche Bildungschancen für alle Kinder erzielt.

Gleichwohl sind zwischen den Bundesländern auch deutliche Unterschiede im Ausmaß der Ungleichheit der Bildungschancen zu erkennen. Beim relativen Unterschied liegt das Chancenverhältnis in den Bundesländern mit der vergleichsweise höchsten Chancengleichheit (größtes Chancenverhältnis) – Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz – zwischen 52% und 54%. Auch im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern beträgt das Chancenverhältnis zumindest über 50%. Demgegenüber liegt das Chancenverhältnis bei den Bundesländern mit der vergleichsweise niedrigsten Chancengleichheit – Bayern und Sachsen – bei 38,1% bzw. 40,1%. Das Chancenverhältnis ist im Bundesland mit dem höchsten Wert also mehr als 40% größer als im Bundesland mit dem niedrigsten Wert.

Beim absoluten Unterschied sind Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Saarland die Bundesländer mit der vergleichsweise höchsten Chancengleichheit. Hier liegt die Chancendifferenz bei unter 30 Prozentpunkten. Demgegenüber liegt die Chancendifferenz in Sachsen bei über 40 Prozentpunkten und auch in Sachsen-Anhalt und Hessen bei über 36 Prozentpunkten. Im Bundesland mit der größten Ungleichheit der Chancen ist die Chancendifferenz um mehr als die Hälfte größer als im Bundesland mit der niedrigsten Chancendifferenz.

Tab.1

Ungleiche Bildungschancen: Ein Blick in die Bundesländer

Deutschlandweit beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder mit niedrigerem Hintergrund ein Gymnasium besuchen, nur 44,6% der Wahrscheinlichkeit von Kindern mit höherem Hintergrund; der absolute Unterschied beträgt 33,2 Prozentpunkte. In allen Bundesländern ist die Ungleichheit der Bildungschancen stark ausgeprägt, es gibt aber auch deutliche Unterschiede.

	Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs in %		Unterschied					
	Kinder mit niedrigerem Hintergrund	Kinder mit höherem Hintergrund	Relativ (Chancenverhältnis)			Absolut (Chancendifferenz)		
			in %	Rang	Konfidenzintervall	in Prozentpunkten	Rang	Konfidenzintervall
Baden-Württemberg	27,3	58,1	47,1	7	[45,1–49,1]	30,7	5	[29,2–32,2]
Bayern	20,1	52,7	38,1	16	[36,3–39,9]	32,7	8	[31,3–34,0]
Berlin	37,1	68,9	53,8	1	[50,0–57,9]	31,8	7	[28,5–35,1]
Brandenburg	34,7	65,7	52,8	2	[48,5–57,6]	31,0	6	[27,1–34,9]
Bremen	21,4	51,6	41,5	14	[34,5–49,9]	30,2	4	[24,1–36,3]
Hamburg	30,1	63,9	47,1	6	[42,0–52,9]	33,8	11	[29,5–38,1]
Hessen	26,5	62,9	42,1	13	[39,8–44,5]	36,5	14	[34,5–38,5]
Mecklenburg-Vorpommern	26,5	52,9	50,1	5	[44,2–56,8]	26,4	1	[21,4–31,3]
Niedersachsen	27,8	60,9	45,7	8	[43,7–47,9]	33,0	9	[31,2–34,9]
Nordrhein-Westfalen	26,8	60,9	44,1	10	[42,7–45,5]	34,0	12	[32,8–35,3]
Rheinland-Pfalz	31,0	59,4	52,2	3	[48,9–55,7]	28,4	2	[25,7–31,1]
Saarland	30,2	59,5	50,8	4	[44,4–58,1]	29,3	3	[23,6–35,0]
Sachsen	26,8	66,9	40,1	15	[37,4–42,9]	40,1	16	[37,4–42,8]
Sachsen-Anhalt	29,1	67,1	43,3	12	[39,3–47,7]	38,1	15	[33,8–42,3]
Schleswig-Holstein	26,8	61,5	43,6	11	[40,1–47,4]	34,7	13	[31,6–37,8]
Thüringen	26,7	60,2	44,4	9	[40,4–48,7]	33,5	10	[29,7–37,3]
Deutschland	26,7	59,8	44,6		[43,9–45,3]	33,2		[32,9–33,4]
<i>Chancengleichheit</i>			<i>100,0</i>			<i>0,0</i>		

Anmerkungen: Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs: Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren mit dem jeweiligen familiären Hintergrund, die ein Gymnasium besuchen. Niedrigerer Hintergrund: weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen. Höherer Hintergrund: mindestens ein Elternteil mit Abitur und/oder oberes Viertel der Haushaltseinkommen. Relativer Unterschied (Chancenverhältnis): Quotient der beiden Wahrscheinlichkeiten. Absoluter Unterschied (Chancendifferenz): Differenz der beiden Wahrscheinlichkeiten. Konfidenzintervall: Mit 95%iger Sicherheit liegt der wahre Wert in diesem Intervall. Leichte Abweichungen in den Verhältnissen und Differenzen von den gerundeten Grundwerten sind auf Berechnung mit ungerundeten Werten zurückzuführen. Siehe Box »Datengrundlage und Vorgehensweise« für Details.

Quelle: Mikrozensus 2018 und 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Für die Mehrheit der Bundesländer beträgt der Rangunterschied zwischen den beiden Maßen des relativen und absoluten Unterschieds nur ein oder zwei Ränge. In einigen Bundesländern – insbesondere Bremen und Bayern, aber auch Berlin und Hamburg – weisen die beiden Maße aber auch deutlich unterschiedliche Ränge aus. Insgesamt beträgt die Korrelation zwischen den beiden Maßen $-0,622$, ohne Bayern und Bremen sogar $-0,819$. Bundesländer, die bei beiden Maßen eine vergleichsweise hohe Chancengleichheit aufweisen, sind Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland, wohingegen beide Maße in Sachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt auf eine vergleichsweise niedrige Chancengleichheit hinweisen.

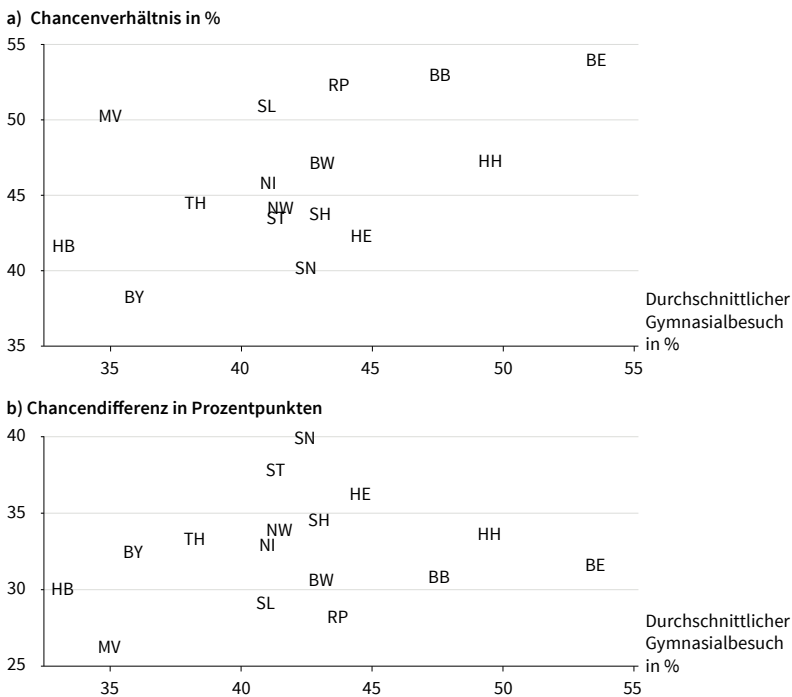
Dabei ist aber auch zu beachten, dass sich die statistische Sicherheit, mit der die Werte gemessen werden, je nach der Anzahl der zugrundeliegenden Beobachtungen – und damit der Größe des Bundeslandes – unterscheidet. Dazu berichtet Tabelle 1 die Konfidenzintervalle, die den Bereich angeben, in dem der jeweilige Wert statistisch gesehen mit 95%iger Si-

cherheit liegt (siehe Box »Datengrundlage und Vorgehensweise« für Details). In den kleinen Bundesländern ist diese Spannweite vergleichsweise groß und die Messung entsprechend relativ ungenau, wohingegen sie in den großen Bundesländern relativ präzise ist. Die Werte des Chancenverhältnisses liegen in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg mit über 95%iger Sicherheit über dem deutschen Durchschnittswert, in Bayern, Sachsen und Hessen liegen sie darunter. Die Werte der Chancendifferenz liegen in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg mit entsprechender Sicherheit unter dem deutschen Durchschnittswert, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hessen liegen sie darüber. Die Werte der anderen Bundesländer lassen sich jeweils nicht signifikant vom deutschen Durchschnittswert unterscheiden.

Bei der Interpretation der Unterschiede zwischen den Bundesländern ist der Aspekt zu berücksichtigen, dass sich die Bundesländer in der Art und dem Ausmaß unterscheiden, in denen sie neben dem Gymnasium andere Wege zur Hochschulzugangsberechtig-

Abb.1

Chancengleichheit und durchschnittlicher Gymnasialbesuch



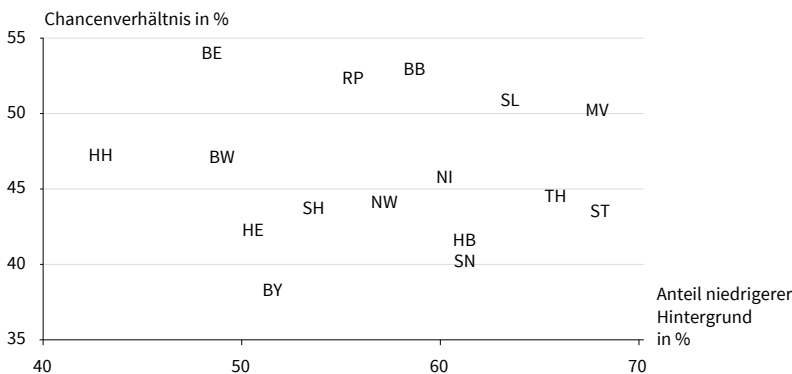
Anmerkung: Durchschnittlicher Gymnasialbesuch: Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren, die ein Gymnasium besuchen. Chancenverhältnis bzw. -differenz: Quotient bzw. Differenz der Wahrscheinlichkeiten des Gymnasialbesuchs von Kindern mit niedrigerem und höherem familiärem Hintergrund. Vgl. Tabelle A1 für die Abkürzungen der Bundesländer.
Quelle: Mikrozensus 2018 und 2019; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

gung anbieten.¹ So gibt es beispielsweise in einigen Bundesländern – insbesondere in den Stadtstaaten, dem Saarland und Schleswig-Holstein – einen großen Anteil von Schulen mit drei Bildungsgängen (mit unterschiedlichen Bezeichnungen), in denen im Rahmen einer gymnasialen Oberstufe ebenfalls eine Hochschulzugangsberechtigung erworben werden kann

¹ Der Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung ließe sich erst für junge Erwachsene, nicht aber für Kinder im Alter von 10 bis 18 Jahren, beobachten. In dem Alter ist eine Verlinkung zu dem Bundesland, in dem der Schulabschluss erworben wurde, im Mikrozensus nicht möglich. Andere Datensätze, die eine solche Verlinkung ermöglichen würden, weisen deutlich geringere Beobachtungszahlen auf, was eine für Bundesländer repräsentative Analyse nicht zulässt.

Abb.2

Chancengleichheit und sozioökonomischer Hintergrund



Anmerkung: Anteil niedrigerer Hintergrund: Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren mit niedrigerem familiärem Hintergrund (weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen). Chancenverhältnis: Quotient der Wahrscheinlichkeiten des Gymnasialbesuchs von Kindern mit niedrigerem und höherem familiärem Hintergrund. Vgl. Tabelle A1 für die Abkürzungen der Bundesländer.
Quelle: Mikrozensus 2018 und 2019; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

(Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022). Darüber hinaus gibt es in den meisten Bundesländern im Anschluss an den Erwerb des Haupt- oder Realschulabschlusses die Möglichkeit, auf verschiedenen alternativen Wegen eine allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife zu erlangen. Tendenziell ist der Weg über das Gymnasium der direkte Weg in die höhere Bildung, der auch mit einer höheren Erfolgswahrscheinlichkeit und höheren Erträgen am Arbeitsmarkt verbunden ist. Zudem zeigt die Forschung (entgegen weit verbreiteter Annahmen), dass Kinder aus privilegierteren sozialen Gruppen die alternativen Wege zur Hochschulzugangsberechtigung sogar noch stärker nutzen als Kinder mit benachteiligtem Hintergrund, so dass die alternativen Wege die Ungleichheit der Bildungschancen sogar noch erhöhen (Buchholz und Schier 2015; Biewen und Tapalaga 2017). In dem Maße, wie dies auch für die einzelnen Bundesländer gilt,² führt der Fokus auf das Gymnasium also sogar zu einer Unterschätzung der Unterschiede in den Hochschulzugangsmöglichkeiten.

ZUSAMMENHANG DER CHANCENGLEICHHEIT MIT MERKMALEN DER BUNDESLÄNDER

Die Ergebnisse zeigen, dass es zwischen den Bundesländern durchaus Unterschiede im Ausmaß der Chancengleichheit in der Bildung gibt. In Anbetracht dessen stellt sich die Frage, womit die Unterschiede zwischen den Bundesländern zusammenhängen. Die Bundesländer teilen zwar Sprache, Rechtssystem und viele weitere Merkmale, doch gerade das Bildungswesen ist in Deutschland föderal geprägt: Die Verantwortung für Gesetzgebung und Verwaltung im Bildungsbereich liegt laut Grundgesetz bei den Bundesländern. Daneben gibt es weitere wichtige Unterschiede in den sozialen und institutionellen Bedingungen der Bundesländer. Im Folgenden wird untersucht, wie die Chancengleichheit mit diesen Unterschieden zusammenhängt. Zwei Aspekte, die direkt in die Berechnung der Maße der Chancengleichheit eingehen, sind der Gymnasialbesuch und der sozioökonomische Hintergrund. Daher beginnen wir mit dem Zusammenhang der Chancengleichheit mit dem durchschnittlichen Gymnasialbesuch und dem durchschnittlichen sozioökonomischen Hintergrund der Bundesländer (vgl. Tab. A1 im Anhang).

Nutzt man das Chancenverhältnis als relatives Maß der Chancengleichheit, zeigt sich ein leicht positiver Zusammenhang mit der durchschnittlichen Größe des Gymnasialsektors in einem Bundesland (vgl. Abb. 1a). Allerdings verliert dieser Zusammenhang seine statistische Signifikanz, sobald nur Berlin in der Analyse unberücksichtigt bleibt. Auch gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass Bundesländer mit ähnlichen Gymnasialquoten sehr unterschiedliche Ausmaße der Chancengleichheit erreichen. So haben

² Leider gibt es in Deutschland keinen Datensatz, der eine systematische Analyse für die einzelnen Bundesländer erlauben würde.

Bayern und Mecklenburg-Vorpommern eine ähnlich niedrige Gymnasialquote (35,9% bzw. 35,0%), weisen aber das niedrigste (38,1%) bzw. ein relativ hohes (50,1%) Chancenverhältnis auf. Auf höherem Niveau der Gymnasialquote (44,5% bzw. 43,7%) gilt Ähnliches für Hessen und Rheinland-Pfalz (Chancenverhältnisse von 42,1% bzw. 52,2%). Bei der Chancendifferenz als absolutem Maß der Chancenungleichheit ist (unabhängig von der Berücksichtigung Berlins) kein statistisch signifikanter Zusammenhang mit dem durchschnittlichen Gymnasialbesuch erkennbar (vgl. Abb. 1b). Unabhängig vom gewählten Maß der Chancengleichheit zeigt sich also, dass sich bei ähnlicher durchschnittlicher Größe des Gymnasialsektors sehr unterschiedliche Ausmaße der Chancengleichheit erreichen lassen – und dass man ein ähnliches Ausmaß der Chancengleichheit bei sehr unterschiedlicher durchschnittlicher Größe des Gymnasialsektors erzielen kann.

In allen folgenden Analysen sind die qualitativen Schlussfolgerungen – insbesondere das Fehlen eines statistisch signifikanten Zusammenhangs – jeweils für das relative und absolute Maß der Chancengleichheit identisch. Deshalb werden die Zusammenhänge im Folgenden jeweils nur für das relative Maß dargestellt. Um den Zusammenhang der Chancengleichheit mit dem durchschnittlichen sozioökonomischen Hintergrund eines Bundeslandes darzustellen, trägt Abbildung 2 das Chancenverhältnis gegen den Anteil der Kinder mit niedrigerem Hintergrund (weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen) ab. Zwischen den beiden Variablen ergibt sich kein statistisch signifikanter Zusammenhang; im Gegenteil zeigt die Gegenüberstellung eine „Punktwolke“ aus verteilten Datenpunkten. Die Unterschiede in der Gleichheit der Bildungschancen zwischen den Bundesländern hängen also nicht damit zusammen, dass manche Bundesländer einen höheren Anteil an benachteiligten Kindern haben als andere. Beispielsweise haben die beiden Bundesländer mit dem niedrigsten und höchsten Wert des Chancenverhältnisses – Bayern und Berlin – einen relativ ähnlichen Anteil an Kindern mit niedrigerem Hintergrund (51,6% vs. 48,5%). Auch wenn man die beiden Komponenten elterliches Bildungsniveau und Haushaltseinkommen einzeln betrachtet, ergibt sich kein signifikanter Zusammenhang mit dem Chancenverhältnis.

Gleiches gilt für den Anteil der Kinder in einem Bundesland, die einen Migrationshintergrund aufweisen (vgl. Abb. 3): Dieser Anteil hat keinen systematischen Zusammenhang mit dem Chancenverhältnis. Die Chancengerechtigkeit hängt also nicht davon ab, wie hoch der Migrationsanteil in einem Bundesland ist. Aus der Abbildung ist auch ersichtlich, dass es im Chancenverhältnis keinen systematischen Ost-West-Unterschied gibt: Die Bundesländer in Ostdeutschland (die alle einen relativ geringen Migrationsanteil aufweisen) decken fast die gesamte Spanne der Variation im Chancenverhältnis ab, von 40,1% in Sachsen bis 52,8% in Brandenburg. Vielleicht noch

Abb. 3
Chancengleichheit und Migrationshintergrund

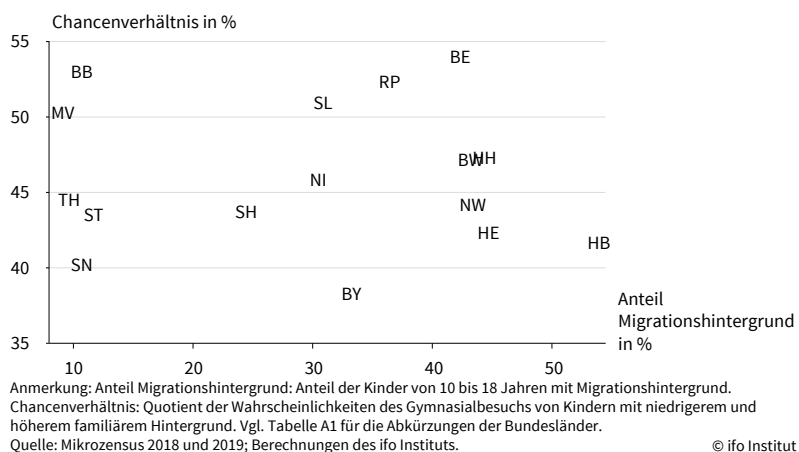
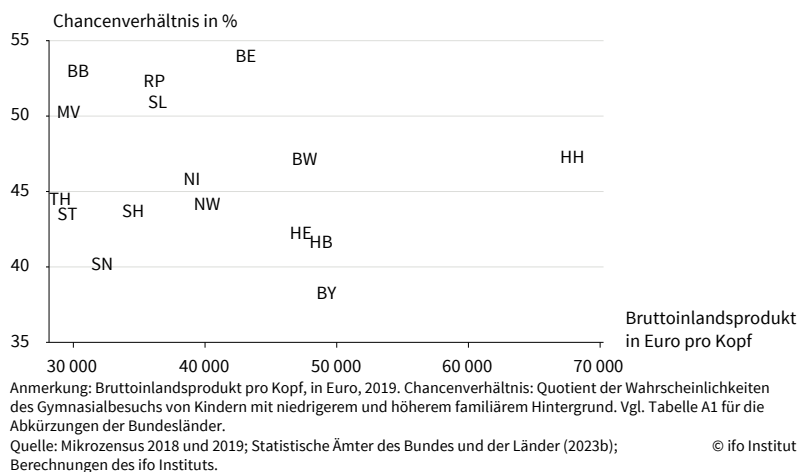


Abb. 4
Chancengleichheit und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf



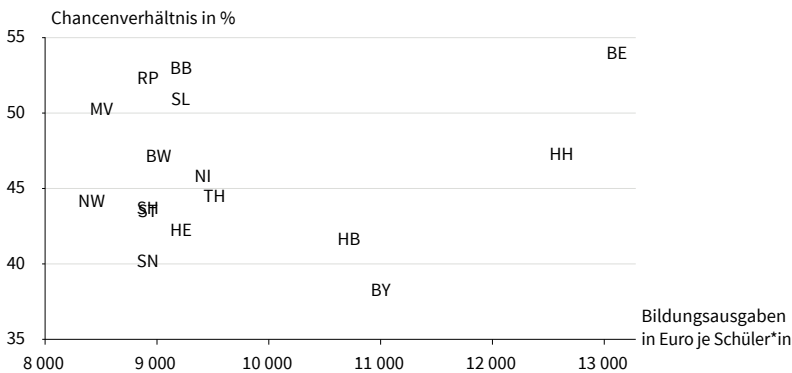
wichtiger für die Interpretation des Maßes der Chancengleichheit ist, dass es auch nicht systematisch mit der Differenz des Anteils der Kinder mit Migrationshintergrund zwischen den beiden Gruppen mit niedrigerem und höherem Hintergrund zusammenhängt. Gleiches gilt für Unterschiede in den Anteilen alleinerziehender Eltern und erwerbstätiger Eltern. Die bisherigen Analysen zeigen also, dass die Chancengleichheit unabhängig von verschiedenen Aspekten des Niveaus des sozioökonomischen Hintergrunds in den Bundesländern ist.

Auch die wirtschaftliche Lage eines Bundeslandes insgesamt kann Unterschiede in der Chancengleichheit nicht erklären. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Bundesländern reicht von 28 839 Euro in Thüringen bis 67 701 Euro in Hamburg. Doch diese Unterschiede im BIP pro Kopf weisen keinen systematischen Zusammenhang mit dem Chancenverhältnis auf (vgl. Abb. 4).

Auch gelingt es Bundesländern, die mehr für Bildung ausgeben – und in denen dementsprechend mehr Geld pro Kopf für die Förderung der Schulkinder zur Verfügung steht – nicht besser, Chancengleichheit

Abb. 5

Chancengleichheit und Bildungsausgaben



Anmerkung: Bildungsausgaben: Ausgaben für allgemeinbildende öffentliche Schulen je Schüler*in, in Euro, 2020. Chancenverhältnis: Quotient der Wahrscheinlichkeiten des Gymnasialbesuchs von Kindern mit niedrigerem und höherem familiärem Hintergrund. Vgl. Tabelle A1 für die Abkürzungen der Bundesländer. Quelle: Mikrozensus 2018 und 2019; Statistisches Bundesamt (2023); Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

herzustellen. Zwischen den öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Schulen und dem Chancenverhältnis besteht kein systematischer Zusammenhang (vgl. Abb. 5). Aus der Abbildung geht auch hervor, dass (fehlende) Chancengleichheit kein Phänomen der Stadtstaaten ist: Berlin, Bremen und Hamburg (die alle relativ hohe Ausgaben aufweisen) erreichen sehr unterschiedliche Ausmaße der Chancengleichheit. Auch die Analyse weiterer Merkmale der Ressourcenausstattung des Bildungswesens wie beispielsweise Ausgaben für Grundschulen, Klassengrößen oder Schüler-Lehrkraft-Verhältnisse gibt keine Belege für systematische Zusammenhänge mit Unterschieden in den Bildungschancen zwischen den Bundesländern.

Die berichteten Analysen zeigen, dass Unterschiede in der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft, der ökonomischen Situation der Bundesländer und der Ressourcenausstattung der Schulen keine Erklärung für die Unterschiede in der Chancengleichheit zwischen den Bundesländern liefern. Auch in multivariaten Regressionen, die mehrere der genannten Merkmale zusammen berücksichtigen, bleiben die Zusammenhänge statistisch insignifikant.

Vorhergehende Forschung zu Unterschieden in der Chancengleichheit im Bundesländervergleich (wie auch im internationalen Vergleich) anhand der PISA-Daten hat aufgezeigt, dass Schulsysteme, in denen die Schulkinder erst später auf weiterführende Schularten aufgeteilt werden, systematisch eine höhere Chancengleichheit aufweisen (Wößmann 2010). Dies ist im Bundesländervergleich des vorliegenden Maßes des Chancenverhältnisses offensichtlich ebenfalls der Fall: Berlin und Brandenburg – die Bundesländer mit dem relativ ausgeglichensten Chancenverhältnis – sind die einzigen beiden Bundesländer, die die Schulkinder nicht schon nach der vierten, sondern erst nach der sechsten Klasse auf verschiedene weiterführende Schularten aufteilen. Dementsprechend hängt das Chancenverhältnis im Bundesländervergleich statistisch hoch signifikant mit einer späteren Aufteilung der Schulkinder zusammen. Die statistische

Signifikanz dieses Zusammenhangs bleibt auch bei Berücksichtigung der verschiedenen anderen genannten Merkmale der Bundesländer bestehen. Für das Maß der Chancendifferenz ist der Zusammenhang zwar schwächer, in einigen multivariaten Modellen aber ebenfalls statistisch signifikant.

Im Einklang mit der vorhergehenden Forschung weist darüber hinaus eine größere Anzahl an Arten weiterführender Schulen im Bundesländervergleich einen negativen Zusammenhang mit dem Chancenverhältnis auf, während eine größere Besuchsquote im frühkindlichen Bereich positiv mit dem Chancenverhältnis zusammenhängt. Als bivariate Korrelationen sind diese beiden Zusammenhänge statistisch nicht signifikant, erreichen bei Berücksichtigung weiterer Faktoren in einigen Spezifikationen multivariater Regressionen aber statistische Signifikanz. Ähnliches gilt in abgeschwächtem Maße für das Maß der Chancendifferenz. Insofern ist die Analyse der Bundesländerunterschiede zumindest konsistent damit, dass stärker ausgebaute frühkindliche Bildungssysteme und weniger stark aufteilende Schulsysteme mit einer höheren Chancengleichheit einhergehen. Gleichwohl sollten diese Zusammenhänge aufgrund der begrenzten Anzahl der Bundesländer nicht überinterpretiert werden.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN: BEISPIELE GUTER PRAXIS

Die wissenschaftliche Forschung gibt klare empirische Belege dafür, dass es viele Möglichkeiten gibt, die Bildungschancen für Kinder aus unterschiedlichen familiären Verhältnissen effektiv anzugleichen. Denn die Ungleichheit der Bildungschancen ist keineswegs unumstößlich, wie die starken positiven Effekte zahlreicher bildungspolitischer Maßnahmen auf die Bildungs- und Lebenschancen benachteiligter Kinder zeigen. Dazu reichen Maßnahmen mit der Gießkanne allerdings zumeist nicht aus; die benachteiligten Kinder müssen gezielt gefördert werden. In Wößmann et al. (2023) haben wir aus dem Stand der wissenschaftlichen Forschung sechs Handlungsfelder ausgearbeitet:

- Frühkindliche Bildungsangebote für benachteiligte Kinder ausbauen
- Familien benachteiligter Kinder bei der Erziehung unterstützen
- Die besten Lehrkräfte an Schulen mit vielen benachteiligten Kindern bringen
- Nachhilfeprogramme für benachteiligte Kinder früh und kostenfrei anbieten
- Aufteilung auf unterschiedliche weiterführende Schulen verschieben
- Mentoring-Programme für benachteiligte Kinder fördern

Um diese Handlungsmöglichkeiten zu konkretisieren, beschreiben wir im Folgenden acht Beispiele guter Pra-

xis, die aufzeigen, wie zu einer Verbesserung der Chancengleichheit in Deutschland beigetragen werden kann.

1. Unterstützung von Familien mit Neugeborenen: Das Hausbesuchsprogramm Pro Kind in Bremen

Die ersten Lebensjahre sind für die Entwicklung von Kindern von großer Bedeutung. Daher sind Maßnahmen im frühkindlichen Bereich gerade für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen besonders effektiv und weisen hohe individuelle und gesamtwirtschaftliche Erträge auf (Cunha et al. 2006; Almond und Currie 2011; Duncan et al. 2023).

Ein Beispiel für ein wirksames frühkindliches Programm findet sich in Bremen. Dort bietet die Stiftung Pro Kind Unterstützung in Form von Hausbesuchen für Ersteltern in sozioökonomischen Problemlagen an (Sandner 2018). Das Programm richtet sich an Eltern mit geringem Einkommen, die sich mit einer besonderen Lebenssituation wie Minderjährigkeit oder Gewalterfahrungen konfrontiert sehen. Die 52 Hausbesuche durch Geburtshelfer*innen und Sozialarbeiter*innen finden in einem Zeitraum beginnend mit der Schwangerschaft bis zum zweiten Geburtstag des Kindes statt (Kliem und Sandner 2021). Während dieser Zeit werden die Eltern bei Fragen der Erziehung, Gesundheit und Ernährung beraten und unterstützt (Sandner et al. 2018). Pro Kind hat das Ziel, die kindliche Entwicklung unter anderem durch Stärkung der Mutter-Kind-Bindung zu verbessern. Positive Effekte des Programms zeigen sich insbesondere in der Wahrnehmung der elterlichen Selbstwirksamkeit und in der Kindererziehung sowie bei den kognitiven Fähigkeiten von Mädchen. Die positiven Effekte sind auch noch vorhanden, wenn das Kind das Grundschulalter erreicht.

Außerdem ergeben sich positive Auswirkungen auf die mütterliche mentale Gesundheit, das Stressempfinden und die Fähigkeit zur Einschätzung von kindlichem Verhalten (Kliem und Sandner 2021; Sierau et al. 2016). Die frühe Unterstützung und Begleitung von Eltern im Rahmen von Pro Kind wirkt sich also nicht nur auf die Kinder positiv aus, sondern auch auf deren Mütter. Dies kann wiederum die Bildungschancen benachteiligter Kinder erhöhen, da das Wohlbefinden der Eltern in positivem Zusammenhang mit der Entwicklung des Kindes steht (Almond und Currie 2011). Darüber hinaus kann sich ein Übertragungseffekt auf zukünftige Kinder der Eltern ergeben, wenn die Fähigkeiten der Eltern weiteren Kindern zugutekommen. Berechnungen zeigen, dass die Kosten des Programms Pro Kind allein durch die Erträge der späteren zu erwartenden Bildungsabschlüsse der teilnehmenden Kinder aufgewogen werden (Sandner und Jungmann 2017). Insgesamt können Programme zur frühkindlichen Förderung von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen einen Beitrag zur Erhöhung der Chancengleichheit leisten.

2. Begleitung von Eltern bis zur Kita: Das Chancenreich-Programm in Herford

Für viele Unterstützungsprogramme ist es schwierig, Familien mit benachteiligtem Hintergrund zu erreichen (Boag-Munroe und Evangelou 2010). Dabei würden gerade diese Familien und deren Kinder von frühkindlichen Angeboten profitieren (Currie 2001). Dass es dennoch gelingen kann, benachteiligte Familien anzusprechen und für eine Programmteilnahme zu motivieren, zeigt das Chancenreich-Programm, das die Stadt Herford gemeinsam mit der Carina Stiftung entwickelt hat. Das Projekt bietet Eltern mit Neugeborenen in Herford eine Reihe kostenloser Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Erziehungskompetenz, der kindlichen Entwicklung und der Integration an (Chancenreich 2024). Der Erstkontakt geschieht hierbei auf Initiative des Chancenreich-Programms: Innerhalb der ersten acht Wochen nach Geburt wird ein Willkommensbrief an jede Familie mit Neugeborenen versandt. Bei einem ersten Hausbesuch werden die Komponenten des Programms persönlich erläutert. Dazu gehören Familienbesuche, Elternkurse und Vorsorgeuntersuchungen. Zusätzlich verknüpft das Chancenreich-Programm seine Maßnahmen gegebenenfalls mit bestehenden Angeboten der städtischen Kinder- und Jugendhilfe (Wilke et al. 2014). Ein besonderer Aspekt, der zu der hohen Teilnahme gerade von benachteiligten Familien beitragen dürfte, ist ein Geldbonus in Höhe von 500 Euro. Diesen Anreiz zur verbindlichen Teilnahme erhalten die Eltern, wenn sie neben den Hausbesuchen die frühkindlichen Vorsorgeuntersuchungen U1 bis U7a durchführen lassen, einen Elternkurs und einen Workshop belegen sowie ihr Kind bis zum dritten Lebensjahr verbindlich in einer Kindertageseinrichtung (Kita) anmelden.

Die Elternkurse und Workshops beschäftigen sich mit Themen zu Erziehung, Ernährung und Gesundheit, wie z. B. der Umgang mit Ängsten von Kindern, Kindernotfallkurse, Kennenlernen der Stadtbibliothek sowie Spiel- und Bewegungsanregungen. Gerade die Fortbildungen, die auf eine Verbesserung der elterlichen Erziehungsfähigkeiten abzielen, haben einen positiven Effekt: Kinder, deren Eltern an mehr Kursen zum Thema Erziehungskompetenz teilgenommen haben, weisen eine bessere Wortschatzentwicklung zwischen dem dritten und fünften Lebensjahr auf als Kinder, deren Eltern weniger solche Kurse besucht haben (Cohen et al. 2020). Zudem scheint das Chancenreich-Programm gerade benachteiligte Eltern, z. B. mit niedrigen Bildungsabschlüssen, Alleinerziehende oder Erwerbslose, zu erreichen (Wilke et al. 2014). Das könnte daran liegen, dass die Stadt mit einer vor Ort bekannten Stiftung zusammenarbeitet, der Erstkontakt auf Initiative des Chancenreich-Programms geschieht und ein Geldbonus als Anreiz dient. Projekte mit diesen Komponenten könnten einen wertvollen Beitrag dazu leisten, um benachteiligte Kinder zu erreichen und zu fördern und somit die Chancengleichheit zu erhöhen.

3. Unterstützung bei der Suche nach einem Kita-Platz: Das ELFE-Projekt in zwei rheinland-pfälzischen Städten

Der Besuch von frühkindlichen Kindertageseinrichtungen kann sich gerade bei Kindern aus Familien in herausfordernden Lebenslagen positiv auf die kindliche Entwicklung auswirken, indem kognitive, sprachliche, motorische und soziale Fähigkeiten gefördert werden (z. B. Burger 2010; Duncan et al. 2023). Gerade wenn sie auf benachteiligte Kinder ausgerichtet ist und die Betreuung qualitativ hochwertig ist, kann frühkindliche Förderung eine hohe Rendite aufweisen (Spieß 2013). Trotz der möglichen positiven Auswirkungen und des rechtlichen Anspruchs auf einen Betreuungsplatz sind Kinder aus benachteiligten Familien beim Kita-Besuch unterrepräsentiert, obwohl vielfach der Wunsch auf einen Betreuungsplatz besteht (Jessen et al. 2020; Huebener et al. 2023). Der komplexe Bewerbungsprozess um einen Betreuungsplatz kann dabei insbesondere für Eltern mit niedrigerem Bildungsabschluss zur Herausforderung werden, da frühzeitige Informationsbeschaffung vonnöten ist, diverse Fristen eingehalten und Anträge eingereicht werden müssen (Hermes et al. 2023).

An dieser Stelle setzt das Projekt »Eltern, Leben, Familie, Erziehung« (ELFE) an. Dieses Modell-Projekt wurde 2018/19 als Teil einer wissenschaftlichen Studie in zwei rheinland-pfälzischen Städten eingeführt, ist jedoch momentan in keiner Stadt dauerhaft etabliert. Das ELFE-Projekt unterstützt bildungsferne Eltern dabei, die Hürden im Bewerbungsprozess für einen Kita-Platz zu meistern. Das Programm besteht aus zwei Teilen (Hermes et al. 2021). Zum einen wird den Eltern ein Informationsvideo gezeigt, das u.a. darüber informiert, dass die frühkindliche Betreuung in Rheinland-Pfalz für alle Kinder ab zwei Jahren kostenlos ist, dass es für benachteiligte Kinder unter zwei Jahren Gebührenermäßigungen gibt und dass eine frühzeitige Bewerbung bei mehreren Kitas von Vorteil ist. Zudem erhalten die Eltern bei Wunsch individuelle Unterstützung durch geschulte Hilfskräfte, die beispielsweise beim Ausfüllen und Einreichen von Formularen helfen. Die wissenschaftliche Evaluation von ELFE zeigt, dass insbesondere bildungsferne Eltern von der Unterstützung profitieren und sich die Wahrscheinlichkeit, einen Betreuungsplatz zu beanspruchen, um 16 Prozentpunkte erhöht (Hermes et al. 2023). Infolgedessen können bildungsferne Mütter auch häufiger in Vollzeit arbeiten, was zu einem höheren Haushaltseinkommen führt.

Die Ergebnisse zeigen, dass mit relativ geringem Aufwand verbundene Unterstützungsangebote, die die Hürden im Bewerbungsprozess für frühkindliche Betreuung verringern, die Wahrscheinlichkeit eines Kita-Besuchs für Kinder aus benachteiligten Familien steigern und so zu erhöhter Chancengleichheit beitragen können.

4. Datenbasierte Sprachförderung vor und in der Grundschule: Das Hamburger Sprachförderkonzept

Gerade für Kinder aus benachteiligten Familien mit Migrationshintergrund stellt der Spracherwerb häufig eine grundlegende Herausforderung dar. Aufgrund der hohen Bedeutung von Sprache für das weitere Lernen ergeben sich dann starke soziale Unterschiede bei den Bildungschancen der Kinder. Deshalb sind Programme, die Defizite beim Erwerb der Sprachkenntnisse früh erkennen und ausgleichen, bedeutend für die Verbesserung der Chancengleichheit in der Bildung.

Hier setzt das Hamburger Sprachförderkonzept an. Die Sprachförderung in Hamburg zeichnet sich dadurch aus, dass sie bereits im Kindergartenalter und über die gesamte Schulzeit datenbasiert eingesetzt wird. Dementsprechend werden Leistungsstände in Lesen, Schreiben und Sprachentwicklung der Schüler*innen testbasiert erhoben und dokumentiert (May und Berger 2014). Das Konzept startet bereits vor Schulstart mit dem Vorstellungsverfahren für Vier- und Fünfjährige. Auf Basis eines Tests des Sprachstandes wird festgelegt, ob ein Kind einen Sprachförderbedarf hat. In diesem Fall wird es vorschulpflichtig und erhält verbindliche Sprachförderung. Im weiteren Schulverlauf wird der Sprachförderbedarf mindestens halbjährlich auf Basis standardisierter Tests ermittelt. Wenn nötig, resultiert dies in Sprachfördermaßnahmen, die in individuellen Förderplänen festgehalten sind und zusätzlich zum regulären Unterricht erfolgen.

Sprachförderung ist auch integraler Bestandteil des regulären Unterrichts. Beispiele dafür sind das Hamburger Leseband – ein tägliches verpflichtendes Lesetraining für alle Schüler*innen – oder ein Schreibtrainingsprogramm. Besonders Schulen in benachteiligten Stadtteilen erhalten für die Umsetzung der Sprachförderung zusätzliche Personalressourcen (BSB Hamburg 2021). Kinder mit niedrigem sozioökonomischem Hintergrund nehmen besonders häufig an der additiven Sprachförderung teil (BSB Hamburg 2020).

Das Hamburger Sprachförderkonzept wurde zum Schuljahr 2005/06 eingeführt – u.a. in Folge des auch im Vergleich der Bundesländer relativ schwachen Abschneidens in den ersten PISA-Studien zu Beginn der 2000er Jahre. Seitdem haben sich die Bildungsergebnisse in Hamburg in den IQB-Bildungstrends deutlich gegen den deutschen Trend verbessert, so dass Hamburg nun in vielen Bereichen in der oberen Gruppe der Bundesländer liegt (Stanat et al. 2023). Die gezielte und verbindliche Sprachförderung in Verbindung mit dem regelmäßigen Messen des Sprachstands und der Schülerleistungen in weiteren Domänen dürfte ihren Teil dazu beigetragen haben.

5. Stärkung von Schulleitungen im Brennpunkt: Das Programm impakt schulleitung

Schulen in herausfordernden Lagen kommt eine besondere Bedeutung bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit zu. Allerdings sind Schulen mit vielen Schüler*innen aus benachteiligten Verhältnissen mit größeren Herausforderungen konfrontiert. Für die Verbesserung des Lernumfelds an benachteiligten Schulen ist daher das Engagement der Schulleitungen besonders wichtig. Die Forschung zeigt, dass gute Schulleitungen einen wichtigen Beitrag zur Qualität von Schulen leisten können (Branch et al. 2013). Gerade den Managementfähigkeiten von Schulleitungen kommt eine besondere Rolle zu (Grissom und Loeb 2011). Allerdings werden die pädagogischen Führungskräfte – gerade an benachteiligten Schulen – oftmals nicht ausreichend auf ihre Aufgaben vorbereitet, und Weiterbildungsangebote auf Leitungsebene fehlen vielfach (Wübben Stiftung 2020).

Hier setzt das Programm impakt schulleitung der Wübben Stiftung an. Schulleitungen von Schulen in sozial schwachen Umfeldern nehmen während der dreijährigen Laufzeit an Fortbildungen, Führungskräftecoaching, Schulentwicklungsbegleitung und Vernetzungstreffen teil und erhalten ein kleines Budget zur Umsetzung von Schulentwicklungsprojekten. Durch das Programm sollen Schulleitungen im Schulmanagement und in der pädagogischen Leitung der Schulen professionalisiert und gestärkt, bei der Weiterentwicklung ihrer Schulen im Bereich der Unterrichtsentwicklung unterstützt sowie mit anderen engagierten Schulleitungen vernetzt werden. Mittlerweile wird das Programm in vier Bundesländern – Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Berlin – umgesetzt. In Rheinland-Pfalz ist das Programm beispielsweise Vorbild für das Projekt »S4 Schule stärken, starke Schule!«, in Schleswig-Holstein Teil des PerspektivSchul-Programms.

Von den Beteiligten wird das Programm impakt schulleitung durchaus als Erfolg wahrgenommen (Huber et al. 2022). In einer ersten Evaluation der Programmumsetzung in Nordrhein-Westfalen haben sich die teilnehmenden Schulen relativ zu Vergleichsschulen aus Sicht der Schulleitungen und Mitarbeitenden in Bezug auf verschiedene Aspekte der Qualität schulischer Arbeit wie Organisation, Schulentwicklung und berufliche Zufriedenheit positiv entwickelt. Insgesamt kann das Programm als Beispiel dafür stehen, dass ein klarer Fokus auf die Stärkung von Schulen im Brennpunkt ein wichtiger Ansatzpunkt dafür ist, die Bildungschancen benachteiligter Kinder zu verbessern.

6. Spätere schulische Aufteilung: Die sechsjährige Grundschule in Berlin und Brandenburg

Die Frage nach dem Zeitpunkt der Aufteilung der Schulkinder auf verschiedene weiterführende Schul-

arten ist aus Perspektive der Bildungsgerechtigkeit relevant, da sie festlegt, wie lange Kinder mit unterschiedlicher sozialer Herkunft gemeinsam lernen. In der Forschung gibt es viele Belege dafür, dass Schulsysteme mit früherer Aufteilung zu einer stärkeren Ungleichheit der Bildungsergebnisse führen (Meghir und Palme 2005; Hanushek und Wößmann 2006; Schütz et al. 2008; Pekkala et al. 2013; Pekkarinen 2018; Matthewes 2021). Bei früher Aufteilung hängt die Wahl der weiterführenden Schulart oftmals stark vom familiären Hintergrund ab und nicht nur von den Voraussetzungen der Kinder (Pekkarinen 2018; Schwippert et al. 2020; Falk et al. 2023). Somit kann es dazu kommen, dass insbesondere begabte Kinder aus bildungsferneren Familien durch die frühe Festlegung ihrer Bildungslaufbahn ihr Potenzial nicht voll entfalten können. Dementsprechend profitieren gerade benachteiligte Schulkinder von längerem gemeinsamem Lernen, wobei andere Schulkinder oder das Leistungsniveau insgesamt generell nicht negativ beeinflusst werden.

Berlin und Brandenburg stechen im Vergleich der Bundesländer bei der Dauer der Grundschulzeit hervor. Die Kinder bleiben bis zur sechsten Klasse in der Grundschule. Die Aufteilung auf unterschiedliche weiterführende Schularten erfolgt also im Vergleich zu anderen Bundesländern zwei Jahre später (Helbig und Nikolai 2015).³ Die zuvor berichteten Ergebnisse der Ungleichheit der Bildungschancen im Bundesländervergleich zeigen, dass diese beiden Bundesländer die vergleichsweise ausgeglichtesten Chancenverhältnisse im Gymnasialbesuch zwischen Kindern mit niedrigerem und höherem Hintergrund aufweisen. Auch wenn die Aufteilung im internationalen Vergleich immer noch sehr früh geschieht – in zwei Dritteln der OECD-Länder erfolgt die Aufteilung auf unterschiedliche Schularten frühestens im Alter von 15 Jahren –, scheint eine spätere Aufteilung auf weiterführende Schularten also auch im Bundesländervergleich zu vergleichsweise größerer Chancengleichheit beizutragen.

7. Zwei Schularten mit Oberstufe: Das zweigliedrige Schulsystem im Saarland

Neben dem Zeitpunkt der Aufteilung kann sich auch die Anzahl der unterschiedlichen Arten weiterführender Schulen auf die Chancengleichheit auswirken. Die Forschung zeigt, dass Reformen in einigen Bundesländern, die das traditionell dreigliedrige Schulsystem aus Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien durch ein zweigliedriges System ersetzt haben, gerade bei benachteiligten Schülergruppe systematisch zu signifikant besseren schulischen Leistungen geführt

³ In Mecklenburg-Vorpommern wechseln die Kinder nach vier Jahren Grundschule in eine schulartunabhängige Orientierungsstufe, die in der Regel von Gesamtschulen oder regionalen Schulen angeboten wird und die Klassenstufen 5 und 6 umfasst. Im Anschluss können die Kinder auf der bisherigen Schule bleiben oder auf eine andere weiterführende Schule wechseln.

haben (Piopiunik 2021). Auch im internationalen Vergleich geht eine geringere Anzahl weiterführender Schularten mit größerer Chancengleichheit einher (Ammermüller 2013).

Das Saarland hat – zunächst vor allem aus demografischen Gründen – bereits Ende der 1990er Jahre als erstes westdeutsches Bundesland auf ein zweigliedriges Schulsystem umgestellt, indem es die Haupt- und Realschulen in eine Erweiterte Realschule zusammengeführt hat (Helbig und Nikolai 2015). Bis zum Schuljahr 2016/17 wurde dieses System dann durch ein System ersetzt, in dem neben den Gymnasien nur noch Gemeinschaftsschulen bestehen, die entweder eine eigene gymnasiale Oberstufe haben oder dafür mit anderen Schulen kooperieren. Die Gemeinschaftsschule bietet die drei Bildungsgänge und die entsprechenden Schulabschlüsse der Hauptschule, der Realschule und des Gymnasiums an, wobei die Festlegung auf eine bestimmte Schullaufbahn möglichst lange offengehalten bleiben soll (Ministerium für Bildung Saarland 2010). Folglich kann das Abitur im Saarland flächendeckend an jeder weiterführenden Schule – am Gymnasium (nach zwölf Jahren) und an der Gemeinschaftsschule (nach 13 Jahren) – erlangt werden. Aus der Perspektive der Gleichheit der Bildungschancen bietet ein solches System den Vorteil, dass das Erreichen einer Hochschulzugangsberechtigung allen Kindern unabhängig von der jeweils gewählten Schulart offensteht.

Mittlerweile haben auch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie Schleswig-Holstein zweigliedrige Schulsysteme, in denen es neben dem Gymnasium nur eine weitere Schulart gibt, auf der alle drei Bildungsabschlüsse erlangt werden können (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022). Allerdings bietet im letztgenannten Flächenland nur eine Minderheit der Gemeinschaftsschulen selbst eine gymnasiale Oberstufe an. Die Etablierung eines zweigliedrigen Schulsystems mit Option auf ein Abitur an allen weiterführenden Schulen kann als Schritt in die Richtung der Verbesserung der Chancengleichheit in der Bildung angesehen werden.

8. Mentoring für benachteiligte Jugendliche: Das Mentoring-Programm Rock Your Life!

Zwar ist es wünschenswert, der Ungleichheit der Bildungschancen möglichst früh entgegenzuwirken. Doch auch Maßnahmen im Jugendalter können noch einen großen Beitrag zu mehr Bildungsgerechtigkeit leisten. Ein erfolgreiches Beispiel ist das Mentoring-Programm Rock Your Life!, eines der größten Mentoring-Initiativen für benachteiligte Jugendliche in Deutschland. Dabei treffen sich ehrenamtliche studentische Mentor*innen regelmäßig – in einem Abstand von etwa zwei Wochen – mit Jugendlichen, die die achte oder neunte Klasse der Hauptschule oder einer vergleichbaren Schulform in benachteiligten Stadtvierteln besuchen (Resnjanskij et al. 2021). Bei diesen individuel-

len Treffen bauen die Mentor*innen eine persönliche Beziehung zu ihren Mentees auf, unterstützen sie bei der Bewältigung von Stresssituationen im schulischen oder familiären Umfeld, helfen bei der Berufsorientierung oder unternehmen miteinander Freizeitaktivitäten. Die Mentor-Mentee-Beziehung ist auf ein Jahr angelegt mit Option auf ein zweites Jahr. Ziel des Programms ist letztlich ein erfolgreicher Übergang der Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung oder in eine weiterführende Schullaufbahn. Vor 15 Jahren von einer Gruppe Studierender gegründet, hat Rock Your Life! mittlerweile über 10 000 Mentoring-Paare an mehr als 50 Standorten zusammengeführt. Wissenschaftliche Evaluationsforschung hat gezeigt, dass sich Rock Your Life! bei Jugendlichen aus stark benachteiligten Hintergründen sehr positiv auswirkt. Ein Jahr nach Programmstart weisen die benachteiligten Mentees um 0,8 Notenschritte verbesserte Mathematiknoten auf (Resnjanskij et al. 2023, 2024). Außerdem erhöhen sich ihre Geduld und ihre Zukunftsorientierung deutlich. Nach drei Jahren sind sehr starke Effekte auf die Ausbildungsbeteiligung zu sehen: Ohne Mentoring liegt der Anteil der stark benachteiligten Jugendlichen in Ausbildung bei 27%, bei Teilnahme an Rock Your Life! steigert sich dieser Anteil um 29 Prozentpunkte – also mehr als eine Verdoppelung (Resnjanskij et al. 2023, 2024). Dementsprechend kann Mentoring auch im Jugendalter die Bildungschancen von Kindern aus benachteiligten Hintergründen noch deutlich verbessern.

REFERENZEN

- Almond, D. und J. Currie (2011), »Human Capital Development Before Age Five«, in: D. Card und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, North Holland, Amsterdam, 1315–1486.
- Ammermüller, A. (2013), »Institutional Features of Schooling Systems and Educational Inequality: Cross-Country Evidence from PIRLS and PISA«, *German Economic Review* 14(2), 190–213.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2022), *Bildung in Deutschland 2022: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*, wbv Media, Bielefeld.
- Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) Hamburg (2020), »Bildungsbericht Hamburg 2020«, Waxmann, Münster.
- Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) Hamburg (2021), »Das Hamburger Sprachförderkonzept – Bilanz und Ausblick«.
- Biewen, M. und M. Tapalaga (2017), »Life-Cycle Educational Choices in a System with Early Tracking and »Second Chance« Options«, *Economics of Education Review* 56, 80–94.
- Boag-Munroe, G. und M. Evangelou (2010), »From Hard to Reach to How to Reach: A Systematic Review of the Literature on Hard-to-Reach Families«, *Research Papers in Education* 27, 209–239.
- Branch, G., E. A. Hanushek und S. Rivkin (2013), »School Leaders Matter: Measuring the Impact of Effective Principals«, *Education Next* 13(1), 62–69.
- Buchholz, S. und A. Schier (2015), »New Game, New Chance? Social Inequalities and Upgrading Secondary School Qualifications in West Germany«, *European Sociological Review* 31(5), 603–615.
- Burger, K. (2010), »How Does Early Childhood Care and Education Affect Cognitive Development? An International Review of the Effects of Early Interventions for Children from Different Social Backgrounds«, *Early Childhood Research Quarterly* 25(2), 140–165.
- Chancenreich (2024), »Chancenreich: Für einen guten Start in die ersten Jahre!«, verfügbar unter: <https://www.chancenreich-herford.de>, aufgerufen am 20. Februar 2024
- Cohen, F., J. Schünke, E. Vogel und Y. Anders (2020), »Longitudinal Effects of the Family Support Program Chancenreich on Parental In-

- volvement and the Language Skills of Preschool Children», *Frontiers in Psychology* 11, 1282.
- Cunha, F., J. J. Heckman, L. Lochner und D. V. Masterov (2006), »Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation«, in: E. A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, North Holland, Amsterdam, 697–812.
- Currie, J. (2001), »Early Childhood Education Programs«, *Journal of Economic Perspectives* 15(2), 213–238.
- Dodin, M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schüle (2024), »Social Mobility in Germany«, *Journal of Public Economics* 232, 105074.
- Duncan, G., A. Kalil, M. Mogstad und M. Rege (2023), »Investing in Early Childhood Development in Preschool and at Home«, in: E. A. Hanushek, S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 6, North Holland, Amsterdam, 1–91.
- Falk, A., F. Kosse und P. Pinger (2023), »Mentoring and Schooling Decisions: Causal Evidence«, *Journal of Political Economy*, im Erscheinen.
- Grissom, J. A. und S. Loeb (2011), »Triangulating principal effectiveness: How perspectives of parents, teachers, and assistant principals identify the central importance of managerial skills«, *American Educational Research Journal* 48, 1091–1123.
- Hanushek, E. A., G. Schwerdt, S. Wiederhold und L. Wößmann (2015), »Returns to Skills Around the World: Evidence from PIAAC«, *European Economic Review* 73, 103–130.
- Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2006), »Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries«, *The Economic Journal* 116 (510), C63–C76.
- Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Helbig, M. und R. Nikolai (2015), *Die Unvergleichbaren: Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949*, Klinkhardt, Bad Heilbrunn.
- Hermes, H., P. Lergetporer, F. Peter, S. Wiederhold, V. Freundl und O. Wirth (2021), »Bewerbungsunterstützung erhöht die Kita-Inanspruchnahme von Kindern aus bildungsferneren Familien«, *ifo Schnelldienst* 74(9), 41–45.
- Hermes, H., M. Krauß, P. Lergetporer, F. Peter und S. Wiederhold (2023), »Frühkindliche Betreuung erhöht den Arbeitsmarkterfolg von Müttern ohne Abitur«, *Wirtschaft im Wandel* 29(3), 52–55.
- Huber, S. G., C. Helm, R. Strietholt, J. Pruiitt, J. A. Schneider, M. Schwander, L. Preisig, H. M. Heister, J. Hoffmann, Y. Forcella, J. Schmidt und J. Niederfringer (2022), *Qualität und Nutzen des Programms impakt schulleitung der Wübben Stiftung*, Zwischenbericht, Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie, PH Zug.
- Huebener, M., S. Schmitz, C. K. Spieß und L. Binger (2023), »Frühe Ungleichheiten: Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive«, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Jessen, J., S. Schmitz und S. Waights (2020), »Understanding Day Care Enrolment Gaps«, *Journal of Public Economics* 190, 104252.
- Kliem, S. und M. Sandner (2021), »Prenatal and Infancy Home Visiting in Germany: Results of a Randomized Controlled Trial on Child and Maternal Outcomes at Age 7«, *Pediatrics* 148(2), e2020049610.
- Matthewes, S. H. (2021), »Better Together? Heterogeneous Effects of Tracking on Student Achievement«, *The Economic Journal* 131(635), 1269–1307.
- Meghir, C. und M. Palme (2005), »Educational Reform, Ability, and Family Background«, *American Economic Review* 95(1), 414–424.
- May, P. und C. Berger (2014), »Diagnostik als Grundlage des Hamburger Sprachförderkonzepts«, in: D. Fickermann und N. Maritzen (Hrsg.), *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung*, Waxmann, Münster, 155–178.
- Ministerium für Bildung Saarland (2010), Eckpunktepapier, https://www.pisaar.de/wp-content/files/Eckpunktepapier_Gemeinschaftsschule.pdf, aufgerufen am 13. Februar 2024.
- OECD (2023), »PISA 2022 Ergebnisse (Band I): Lernstände und Bildungsgerechtigkeit«, PISA, wbv Media, Bielefeld, <https://doi.org/10.3278/6004956w>.
- Oreopoulos, P. und K. G. Salvanes (2011), »Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling«, *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 159–184.
- Pekkala Kerr, S., T. Pekkarinen und R. Uusitalo (2013), »School Tracking and Development of Cognitive Skills«, *Journal of Labor Economics* 31(3), 577–602.
- Pekkarinen, T. (2018), »School Tracking and Intergenerational Social Mobility«, *IZA World of Labor* 56v2, 1–10.
- Piopiunik, M. (2021), »How Does Reducing the Intensity of Tracking Affect Student Achievement? Evidence from German State Reforms«, CESifo Working Paper 9214.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Roemer, J. E. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Resnjanskij, S., J. Ruhose, S. Wiederhold und L. Wößmann (2021), »Mentoring verbessert die Arbeitsmarktchancen von stark benachteiligten Jugendlichen«, *ifo Schnelldienst* 74(2), 31–38.
- Resnjanskij, S., J. Ruhose, K. Wedel, S. Wiederhold und L. Wößmann (2023), »Mentoring erhöht die Ausbildungsbeteiligung benachteiligter Jugendlicher«, *ifo Schnelldienst* 76(12), 7–10.
- Resnjanskij, S., J. Ruhose, S. Wiederhold, L. Wößmann und K. Wedel (2024), »Can Mentoring Alleviate Family Disadvantage? A Field Experiment to Improve Labor-Market Prospects«, *Journal of Political Economy* 132(3), 1013–1062.
- Sandner, M. (2018), »Modellprojekt für benachteiligte Familien: Intensive Begleitung hilft Müttern und Kindern«, *IAB-Kurzbericht* 6.
- Sandner, M. und T. Jungmann (2017), »Gender-Specific Effects of Early Childhood Intervention: Evidence from a Randomized Controlled Trial«, *Labour Economics* 45, 59–78.
- Sandner, M., T. Cornelissen, T. Jungmann, und P. Herrmann (2018), »Evaluating the Effects of a Targeted Home Visiting Program on Maternal and Child Health Outcomes«, *Journal of Health Economics* 58, 269–283.
- Schütz, G., H. W. Ursprung und L. Wößmann (2008), »Education Policy and Equality of Opportunity«, *Kyklos* 61(2), 279–308.
- Schwippert, K., D. Kasper, O. Köller, N. McElvany, C. Selter, M. Steffensky und H. Wendt (2020), *TIMSS 2019: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Waxmann, Münster.
- Sierau S., V. Dähne, T. Brand, V. Kurtz, K. von Klitzing und T. Jungmann (2016), »Effects of Home Visitation on Maternal Competencies, Family Environment, and Child Development: A Randomized Controlled Trial«, *Prevention Science* 17(1), 40–51.
- Spieß, C. K. (2013), »Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme. Das Beispiel von Kosten-Nutzen-Analysen«, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* (16), 333–354.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, S. Weirich, S. Henschel und K. Sachse (2023), *IQB-Bildungstrend 2022 – Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Waxmann, Münster.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023a), »Metadatenreport. Teil II: Produktspezifische Informationen zur Nutzung des Mikrozensus 2020 am Gastwissenschaftsarbeitsplatz sowie per kontrollierter Datenfernverarbeitung«, Version 1, Düsseldorf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023b), »Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022«, Reihe 1, Band 1, Berechnungsstand August 2022/Februar 2023, verfügbar unter: <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen>, aufgerufen am 24. Januar 2024.
- Statistisches Bundesamt (2021), »Qualitätsbericht Mikrozensus 2020«, Destatis.
- Statistisches Bundesamt (2023), »Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler 2021«, Destatis, Wiesbaden.
- Wilke, F., A. Hachfeld, H.-U. Höhl und Y. Anders (2014), »Welche Familien erreichen Angebote zur Familienbildung? Eine Analyse der Teilnehmerstruktur am Beispiel des modularen Projekts Chancenreich«, *Empirische Sonderpädagogik* 3, 195–210.
- Wößmann, L. (2010), »Institutional Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD Countries«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 230(2), 234–270.
- Wößmann, L., F. Schoner, V. Freundl und F. Pfaehler (2023), *Der ifo-»Ein Herz für Kinder«-Chancenmonitor: Wie (un-)gerecht sind die Bildungschancen von Kindern aus verschiedenen Familien in Deutschland verteilt?*, *ifo Schnelldienst* 76(4), 29–47.
- Wübben Stiftung (2020), »impakt schulleitung. Curriculum der Akademien«, Düsseldorf.

ANHANG

Tab. A1

Daten der Bundesländer

		Wahrscheinlichkeit Gymnasialbesuch			Anteil niedrigerer Hintergrund	Beobachtungen
		Alle	Niedrigerer Hintergrund	Höherer Hintergrund		
Baden-Württemberg	BW	43,0	27,3	58,1	49,0	14 770
Bayern	BY	35,9	20,1	52,7	51,6	16 478
Berlin	BE	53,5	37,1	68,9	48,5	3 100
Brandenburg	BB	47,5	34,7	65,7	58,6	2 314
Bremen	HB	33,2	21,4	51,6	61,1	947
Hamburg	HH	49,5	30,1	63,9	42,8	1 838
Hessen	HE	44,5	26,5	62,9	50,5	8 201
Mecklenburg-Vorpommern	MV	35,0	26,5	52,9	67,9	1 667
Niedersachsen	NI	41,0	27,8	60,9	60,2	10 648
Nordrhein-Westfalen	NW	41,4	26,8	60,9	57,1	23 022
Rheinland-Pfalz	RP	43,7	31,0	59,4	55,5	5 001
Saarland	SL	40,9	30,2	59,5	63,5	1 163
Sachsen	SN	42,4	26,8	66,9	61,1	4 646
Sachsen-Anhalt	ST	41,3	29,1	67,1	68,0	2 070
Schleswig-Holstein	SH	42,9	26,8	61,5	53,5	3 514
Thüringen	TH	38,2	26,7	60,2	65,7	2 626

Anmerkungen: Wahrscheinlichkeit Gymnasialbesuch: Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren mit dem jeweiligen familiären Hintergrund, die ein Gymnasium besuchen.
 Anteil niedrigerer Hintergrund: Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren mit niedrigerem familiärem Hintergrund (weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen). Siehe Box „Datengrundlage und Vorgehensweise“ für Details.

Quelle: Mikrozensus 2018 und 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan*

Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurden im Dezember 2018 für die Zeitspanne bis 2025 zwei Haltelinien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) etabliert. Die erste Haltelinie sah eine Stabilisierung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern bei 48% vor. Die zweite Haltelinie schrieb vor, dass der Beitragssatz zur GRV nicht über 20% ansteigen darf. Etwaige Mindereinnahmen hätten ausgehend von §287 SGB VI durch zusätzliche Bundesmittel ausgeglichen werden müssen.

Tatsächlich wurde in den vergangenen fünf Jahren keine der beiden Haltelinien überschritten; zusätzliche Bundesmittel waren nicht nötig. Dies lag neben einigen sich bereits zuvor abzeichnenden Trends (Destatis 2023) auch daran, dass die Corona-Pandemie die Lebenserwartung reduziert und der Krieg gegen die Ukraine die Nettoeinwanderung massiv erhöht hat. So hat sich seit 2018 die finanzielle Situation der Rentenversicherung wesentlich besser entwickelt als damals prognostiziert wurde. Unter anderem wurde z. B. im Rentenversicherungsbericht 2017 (BMAS 2017) noch ein Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve um 13 Mrd. Euro bis 2022 vorhergesagt. Tatsächlich wuchs diese bis Ende 2022 um 10,4 Mrd. Euro an (BMAS 2023).

Mit diesem Rückenwind hat die Bundesregierung im März 2024 ein neues Rentenpaket vorgestellt, das neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der GRV die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus bis mindestens 2039 enthält. Der Nachhaltigkeitsfaktor wäre damit endgültig abgeschafft. Hingegen ist die Fortführung der zweiten Haltelinie, die das Beitragsniveau stabil halten sollte, kein Bestandteil des Pakets mehr.

Vor diesem Hintergrund stellt dieser Artikel ein Update der Kostenschätzungen vor, die durch die Haltelinien in der GRV entstehen und 2018 von Börsch-Supan und Rausch aufgestellt wurden. Diese aktualisierten Schätzungen der Mehrausgaben basieren auf dem Rentensimulationsmodell MEA-PENSIM und der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts. Zunächst beschreiben wir kurz das verwendete Simulationsmodell. Anschließend präsentieren wir die Annahmen für die Simulationsrechnungen, wobei wir explizit auf die Unterschiede zwischen der in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten 13. und der in dieser Studie verwendeten 15. koordinierten

* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses; Dr. Johannes Rausch: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses.

IN KÜRZE

Am 5. März 2024 hat die Bundesregierung ihr Rentenpaket II vorgestellt. Neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht der Hauptpunkt des Pakets in der Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus. Damit werden die Rentenausgaben stärker steigen als ursprünglich vorgesehen. Da keine Haltelinie für die Beiträge Bestandteil des Rentenpakets II ist, müssen diese Mehrausgaben von den Beitragszahlern und dem Bund ausgeglichen werden. Bereits unter geltendem Recht werden sich die von den Beitrags- und Steuerzahlern aufzubringenden Mehrausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung im Jahr 2030 auf rund 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 auf rund 45 Mrd. Euro und im Jahr 2060 auf mehr als 67 Mrd. Euro, jeweils inflationsbereinigt, belaufen. Durch die Haltelinie des Rentenpakets II würde sich die Beitragslast in etwa verdoppeln und die gesamten Mehrausgaben um etwa 70% ansteigen, weil durch die Abschaffung des Nachhaltigkeitsfaktors auch die hälftige Aufteilung der demografischen Last zwischen Beitrags- und Steuerzahlern einerseits und Rentenempfängern andererseits aufgegeben würde. Im Jahr 2030 würden jährliche Mehrausgaben von 8 Mrd. Euro anfallen, im Jahr 2040 32 Mrd. Euro und im Jahr 2060 45 Mrd. Euro, zusätzlich zu den oben genannten Beträgen.

nierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts eingehen. Wir stellen dann die Wirkung dieser Unterschiede in einem Referenzszenario dar. Wir berechnen die durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel zu deckenden Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% und vergleichen diese mit den demografisch bedingten Mehrausgaben, die bei der geltenden Rechtslage zu erwarten wären. Als demografisch bedingte Mehrausgaben definieren wir dabei diejenigen Kosten, die nicht mehr mit einem Beitragssatz von 20% und den entsprechenden Bundeszuschüssen gedeckt werden können.¹ Wir beschreiben, wie stark die Beitragssätze

¹ Dies entspricht der oberen Haltelinie des Beitragssatzes, die in der sogenannten doppelten Haltelinie eingeführt wurde. Nimmt man den derzeitigen Beitragssatz von 18,6% als Basis, wären die demografiebedingten Mehrausgaben entsprechend höher.

zur GRV aufgrund der im Rentenpaket II vorgesehenen Haltelinie des Rentenniveaus ansteigen. Wegen der demografischen Entwicklung und des Rentenpakets II steigen zudem die für die Rentenversicherung benötigten Bundesmittel. Die fiskalische Relevanz dieser Mehrausgaben zeigen wir beispielhaft auf, indem wir diese in Mehrwertsteuerpunkte umrechnen. Schließlich stellen wir mögliche Optionen vor, wie die hohen Mehrausgaben abgemildert werden können. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Politikoptionen werden im letzten Abschnitt zusammengefasst.

METHODIK

Unsere Vorausschätzungen basieren auf dem Simulationsmodell MEA-PENSIM der GRV. MEA-PENSIM bildet das gesetzliche Rentensystem inklusive aller entscheidenden Determinanten ab und ist derart strukturiert, dass die angeregten Reformen leicht implementiert werden können (Wilke 2004; Holthausen et al. 2012; Rausch und Gasche 2016). Die Modellberechnungen beruhen auf einer detaillierten Einnahmen- und Ausgabenberechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Berechnung dieser Beträge sowie die Projektion des Beitragssatzes und des Rentenniveaus bedürfen dabei Annahmen bezüglich der Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarkts, wobei die Arbeitsmarktentwicklung von der Bevölkerungsvorusberechnung abhängt.

Die Bevölkerungsvorusberechnung benötigt Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt, der zukünftigen Netto(im)migration und der zukünftigen Fertilität der Frauen. In diesem Papier stützen wir uns auf die neue 15. koordinierte Bevölkerungsvorusberechnung des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a).

Der Arbeitsmarkt wird durch Multiplikation der Bevölkerung mit den Erwerbsquoten bestimmt. MEA-PENSIM unterscheidet dabei zwischen Männern und Frauen, dem Alter sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern. Letzteres ist notwendig, da die GRV Arbeit in den alten Bundesländern bis 2023 anders bewertet als Arbeit in den neuen Bundesländern. Die altersspezifischen Erwerbsquoten werden für das Basisjahr dem deutschen Mikrozensus entnommen, anschließend entsprechend der Erwerbsquoten gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skaliert. Die Anzahl der Arbeitslosen, der (pflichtversicherten) Beschäftigten, der Selbständigen sowie der Beamten wird mittels (variabler) altersspezifischer Raten anhand der Erwerbsbevölkerung bestimmt.

Abschließend wird die Anzahl der Rentner berechnet. MEA-PENSIM berücksichtigt dabei einen Verrentungszeitraum vom Alter 51 bis zum Alter 80. D. h., dass die erste Person frühestens im Alter von 51 Jahren eine gesetzliche Rente bezieht, während die letzte Person spätestens im Alter von 80 Jahren ihre Rente beantragt. In dem Verrentungszeitraum hängt die Anzahl der Rentner eines bestimmten Alters von

dem zugrunde gelegten Renteneintrittsverhalten der Bevölkerung ab. MEA-PENSIM nimmt dabei zunächst an, dass die nicht pflichtversicherten Individuen (u.a. Selbständige, Beamte, Hausfrauen) ihre Rente grundsätzlich zum gesetzlichen Renteneintrittsalter beantragen, obgleich sie den Arbeitsmarkt eventuell früher oder später verlassen. Bezüglich der Verrentung der pflichtversicherten Individuen (Arbeitslose und pflichtversichert Beschäftigte) berücksichtigt MEA-PENSIM ein komplexeres Verfahren, das von der Erwerbsbeteiligung dieser Arbeitsmarktgruppen abhängt. Grundsätzlich wird dabei davon ausgegangen, dass der Zeitpunkt des Arbeitsmarktaustritts mit dem Zeitpunkt des ersten Bezugs einer gesetzlichen Rente übereinstimmt. Basierend auf dieser Annahme beinhaltet MEA-PENSIM zwei Methoden zur Berechnung und Anpassung des Renteneintrittsverhaltens der pflichtversicherten Individuen.

Die erste Methode berechnet den Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung anhand des Rückgangs des Anteils der Pflichtversicherten an der Bevölkerung seit dem Alter 50. Ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter ist der Anteil der rentenbeziehenden Bevölkerung folglich gegeben durch 100% minus dem Anteil der pflichtversicherten Individuen an der Bevölkerung, da per Definition alle nicht pflichtversicherten Individuen zu diesem Zeitpunkt ihre gesetzliche Rente beanspruchen. Die erste Methode hängt somit von den Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Die Anzahl der Rentner ergibt sich aus der Multiplikation der berechneten Raten mit der Bevölkerung des betrachteten Alters.

Die zweite Methode dreht das soeben vorgestellte Verfahren um. D. h., der Startpunkt der Simulation ist nun eine exogen gegebene Annahme bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Renteneintrittsverhaltens der Pflichtversicherten. Folglich ist die Anzahl der Rentner gegeben, während der Anteil der Arbeitslosen und der pflichtversichert Beschäftigten an der älteren Bevölkerung bestimmt werden muss, indem das Prozedere der ersten Methode invers angewendet wird. Die Aufteilung der berechneten Pflichtversicherten zwischen Arbeitslosen und pflichtversichert Beschäftigten erfolgt abschließend anhand der zukünftigen Arbeitslosenraten.

Im Anschluss an die Arbeitsmarktprojektion fährt MEA-PENSIM mit der Projektion der Löhne und Gehälter fort. Ihre Vorusberechnung geschieht anhand exogen vorgegebener Wachstumsraten.

Mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter sind abschließend alle notwendigen Informationen vorhanden, um die Entwicklung der wichtigsten Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der anderen Sozialversicherungen zu projizieren.

ANNAHMEN

Die hier vorgestellten Simulationen verwenden die Vorusberechnungen gemäß Variante G2-L2-W2 der

15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBV) des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a), die die Bevölkerung von 2022 bis 2070 unter den folgenden Annahmen fortschreibt:

- Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,55 bis 2032,
- Linearer Rückgang der jährlichen Nettomigration von 1,3 Mio. auf 250 000 bis 2033 und
- Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6/88,2 Jahre bei Männern/Frauen bis 2070.

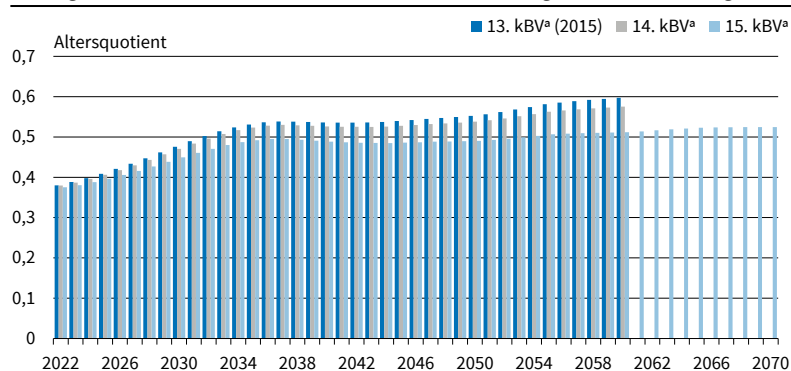
Abbildung 1 zeigt den Altersquotienten (Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter geteilt durch die Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren) der 15. kBV.² Neben dem Altersquotient gemäß der 15. kBV weist Abbildung 1 zusätzlich die Altersquotienten der 13. und 14. kBV (Destatis 2017, 2019) aus, die allerdings nur bis 2060 reichen. Dargestellt werden analog zur Variante G2-L2-W2 der 15. kBV die Altersquotienten der mittleren Varianten, wie sie in den Rentenversicherungsberichten verwendet wurden. Nach 2022 steigt der Altersquotient in allen Prognosen bis 2025, dem Gültigkeitsende der angestrebten doppelten Haltelinie, weiter an. Dieser Anstieg beschleunigt sich nochmals leicht in den zehn darauffolgenden Jahren bis 2035, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060/2070 nur noch langsam zuzunehmen. Zu beachten ist, dass der Altersquotient nicht auf einen Höhepunkt zustrebt, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht. Dies liegt allein an der grundsätzlichen Annahme, dass die Lebenserwartung stetig weiter zunimmt und nicht wie die übrigen demografischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) ab 2033 auf einem konstanten Niveau verharrt.

Auffällig in den Projektionen ist die hohe Diskrepanz zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen, insbesondere zwischen der 14. und der neuesten 15. kBV. So fällt der Anstieg des Altersquotienten im Vergleich zur 14. kBV bis 2035 um 3,1 Prozentpunkte und bis 2060 um 6,3 Prozentpunkte geringer aus. Der Gesamtanstieg des Altersquotienten ist somit um gut ein Drittel geringer als unter den alten Prognosen. Die Diskrepanz geht dabei auf Unterschiede in den demografischen Annahmen zurück. So wird unter der 15. kBV mit durchschnittlich 290 000 Personen p. a. eine wesentlich höhere Gesamtdurchschnittszuwanderung angenommen also noch unter der 14. kBV mit durchschnittlich 221 000 p. a. Die höhere Nettoimmigration geht dabei zunächst auf die unerwarteten Flüchtlingsströme seit Beginn des Ukrainekriegs zurück. Langfristig (ab 2033) beträgt die Diskrepanz

44 000 Personen p. a. und wird vom Statistischen Bundesamt mit dem Bemühen der Bundesregierung um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aufgrund des hohen Fachkräftemangels und dem hohen Risiko weiterer Krisen und daraus resultierender Flüchtlingswellen begründet (Destatis 2022b).

Noch schwerer als die Immigrationsunterschiede wiegen die Unterschiede in den Annahmen zur Mortalitätsentwicklung. So sind die angenommene Lebenserwartung bei Geburt der 15. kBV im Jahr 2060 um 0,9 Jahre (Männer) und 0,8 Jahre (Frauen) geringer als noch unter der 14. kBV. Der geringere Anstieg ist auf einen anhaltenden geringeren Anstieg der Lebenserwartung seit 2008 zurückzuführen (Destatis 2023). Vor 2008 lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bei rund 0,3/0,2 Jahren (Männer/Frauen). Seit 2008 liegt er hingegen für beide Geschlechter nur noch bei 0,1 Jahren. Da mit jeder neuen Bevölkerungsvorausberechnung die Zeitspanne seit 2008 für die Prognosen der Mortalitätsentwicklung an Bedeutung gewinnt, nehmen die prognostizierten Anstiege der Lebenserwartung entsprechend ab. So waren bereits die Annahmen der 13. und 14. kBV geringer als in ihrer Vorgängerprognose. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der 14. und 15. kBV nochmals größer, was damit zu begründen ist, dass in die Trendberechnung auch der Rückgang der Lebenserwartung während der Corona-Pandemie miteinfließt (Destatis 2022b). Darüber hinaus werden die Sterbetafeln des Jahres 2021 (d. h. der Coronavirus-Periode) als Ausgangspunkt für die Extrapolation der zukünftigen Sterbetafeln gewählt. Es wird also nicht davon ausgegangen, dass der ursprünglich während der Corona-Pandemie zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung nachgeholt wird. Inwieweit dies eine zu pessimistische Annahme ist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Schließlich wird in der 15. kBV von einer weiteren Erhöhung der Geburtenrate ausgegangen. Ob diese Annahme realistisch ist, ist nach der jüngsten Entwicklung, die einen deutlichen Rückgang der Geburtenrate konstatiert, jedoch unklar (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2024). Änderungen der Ge-

Abb. 1
Anstieg des Altersquotienten für verschiedene Bevölkerungsvorausberechnungen



^a Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Kombination der »moderaten« Varianten (G2-L2-W2).
Quelle: Statistisches Bundesamt.

² Die Anhebung des Regelrentenalters berücksichtigend, wird alternativ der Altersquotient gemäß des Regelrentenalters gebildet (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020; Thiede 2023). D. h., statt des Alters 65 wird das Regelrentenalter als Abgrenzung zwischen Erwerbsbevölkerung und Rentnerpopulation gewählt. Da wir in dieser Studie allein an den Unterschieden zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen hinsichtlich der demografischen Belastung interessiert sind, sehen wir allerdings von dieser Neudefinition ab.

burtenrate haben allerdings erst deutlich nach dem Jahr 2040 Wirkungen auf die Anzahl der Beitragszahler. Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrags, die Annahmen der 15. kBV in Frage zu stellen, sondern sie neben den in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten Annahmen der 13. kBV als ein mögliches Szenario unseren Berechnungen zugrunde zu legen.

Würden die Annahmen der 15. kBV Wirklichkeit, viele der zu erwartende Anstieg der finanziellen Belastung des deutschen Sozialsystems aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich niedriger aus als bisher erwartet (Thiede 2023). Die Zahl der Rentner wäre aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung geringer, während die höhere Nettozuwanderung den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abschwächen würde.

Unsere Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarkts orientieren sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022), der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWK 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute von 2023 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023). Allerdings weisen die Quellen nur den Zuwachs bzw. die Abnahme der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Es wird nicht ausgewiesen, wie sich die Veränderung zwischen Männern und Frauen, neuen und alten Bundesländern sowie zwischen den Altersgruppen aufteilt. Zudem beinhalten die Quellen keine Informationen bezüglich der Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Bevölkerung auf die Anhebung des Regelrentenalters. Allein der Rentenversicherungsbericht erlaubt es, mittels der Angaben zur Entwicklung des Äquivalenzrentners³ zu einem gewissen Grad Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Rentenpopulation zu ziehen. Wie die Zahlen konkret zustande kommen bzw. welche Annahmen zugrunde gelegt werden, wird allerdings nicht erwähnt, so dass wir die administrativen Annahmen nur approximieren können. Dazu wählen wir eine An-

³ Der Äquivalenzrentner entspricht dem Verhältnis der Rentenausgaben zu der Standardrente. Bleibt das Verhältnis von Standardrente zur tatsächlichen Durchschnittsrente gleich, entspricht das Wachstum des Äquivalenzrentners dem Wachstum der Rentnerzahl. In der Realität dürfte dies nicht exakt der Fall sein.

passung des Renteneintrittsverhaltens, das zu einem ähnlichen Wachstum des Äquivalenzrentners führt, wie es im Rentenversicherungsbericht (RVB) ausgewiesen wird. Konkret nehmen wir hierzu an, dass pro Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, die versicherungspflichtigen Erwerbspersonen ihren Renteneintritt lediglich um neun Monate aufschieben.

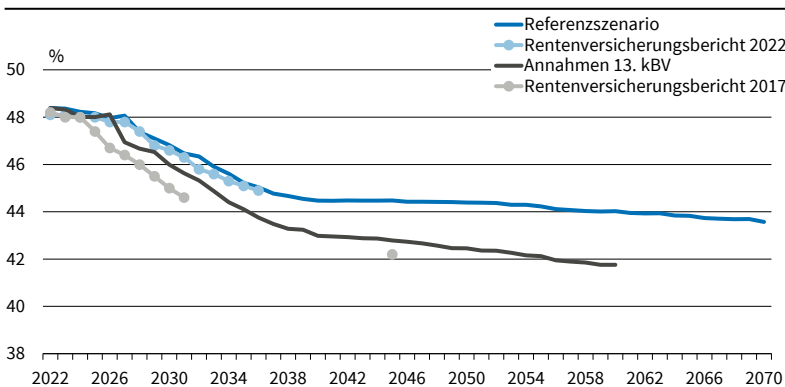
Die Löhne und Gehälter werden gemäß den mittleren Annahmen des RVB 2022 fortgeschrieben. Dieser unterstellt langfristig ein jährliches Lohnwachstum von 3% sowie keine Angleichung der Löhne und Gehälter in den alten und neuen Bundesländern. Am Simulationsbeginn unterstellen wir abweichend aufgrund der hohen Inflationsrate Lohnsteigerungen um etwa 5%. Das jährliche Lohnwachstum von 3% teilt sich unseren Annahmen gemäß in 1,8 Prozentpunkte Preissteigerungen (Inflation) und 1,2 Prozentpunkte Produktivitätswachstum auf. Abweichend davon rechnen wir im Jahr 2022 mit einer Inflationsrate von 6,9%, die über der angenommenen Lohnsteigerung liegt. Ähnliches gilt für 2023. Schließlich nehmen wir an, dass das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend dem Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme wächst. Somit liegt das Wachstum des Mehrwertsteueraufkommens jährlich ebenfalls in etwa bei 3%. Abhängig von der demografischen Entwicklung kann es allerdings geringfügig geringer oder höher ausfallen.

REFERENZSZENARIO

Um die Auswirkungen der geänderten demografischen und ökonomischen Annahmen auf die Kernparameter der Rentenversicherung und gleichzeitig die Präzision unseres Simulationsmodells zu verdeutlichen, berechnen wir in diesem Abschnitt ein Referenzszenario, das auf der gegenwärtigen Gesetzeslage basiert, die ab 2025 den Nachhaltigkeitsfaktor wieder wirken lässt. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Vorausschätzungen des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern⁴ und des Beitragssatzes zur GRV. Ausgewiesen werden unsere Prognosen, die Prognosen des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022) sowie die Prognosen der Rentenversicherungsberichte 2017 (BMAS 2017). Zusätzlich wird ein Szenario gezeigt, in dem die Bevölkerung des Basisjahres entsprechend den Annahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung fortgeschrieben wird. Der RVB 2017 dient als Vergleichsszenario zu den älteren Berechnungen von Börsch-Supan und Rausch (2018), die alternative Bevölkerungsentwicklung dient hingegen zur Bewertung der Bedeutung der neuen demografischen Annahmen hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Prognosen. Die Vorausberechnungen des Referenzszenarios

⁴ Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern setzt die Rente des Standardrentners ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung. Beide Beträge werden zuvor um die Sozialversicherungsbeiträge reduziert. Der Standardrentner besitzt laut Definition 45 Entgeltpunkte. Die Entgeltpunkte geben die erworbenen Rentenanwartschaften an. Pro Jahr erwirbt ein Versicherter Entgeltpunkte im Verhältnis seines Bruttolohns zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

Abb. 2
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

renzszenarios gehen bis 2070, die laut den Annahmen der 13. kBV bis 2060. Dies entspricht in beiden Fällen dem Fortschreibungshorizont der jeweiligen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Unsere Vorausschätzung des Rentenniveaus stimmt mit den Prognosen des RVB 2022 im Wesentlichen überein (vgl. Abb. 2). In beiden Fällen liegt das Rentenniveau bereits 2026 geringfügig unter der Haltelinie von 48%. Erst 2028 sinkt das Rentenniveau dann mit dem Beitragssatzanstieg aufgrund des Beitragssatzfaktors in der Renten Anpassungsformel sprunghaft weiter ab. Im Anschluss nimmt das Rentenniveau dann bis 2038 weiter stetig ab bis es ein Niveau von 44,5% erreicht. Nach 2038 bleibt es für einige Jahre relativ stabil, bevor es ab 2055 wieder leicht zu sinken beginnt. Am Ende unseres Simulationszeitraums erreicht es ein Niveau von 43,6%.

Im Vergleich zu den Prognosen von 2017 fällt das Rentenniveau damit zukünftig wesentlich höher aus. So wurde in den Prognosen von 2017 für 2045 noch ein um 2,3 Prozentpunkte geringeres Niveau projiziert.⁵ Ein großer Teil der Diskrepanz geht dabei auf die »günstigere« demografische Entwicklung zurück. So läge 2045 das projizierte Rentenniveau um 1,7 Prozentpunkte niedriger, wenn für die Vorausberechnungen weiterhin die Annahmen der 13. kBV herangezogen würden.⁶

Ebenfalls stimmt der Beitragssatz unserer Prognose mit dem des RVB 2022 relativ gut überein (vgl. Abb. 3). Der Beitragssatz kann demnach im Vergleich zu den Prognosen von 2017 länger bei 18,6% gehalten werden und soll erst 2027 ansteigen.⁷ Dies sind drei Jahre später als noch im RVB 2017 ohne Haltelinie prognostiziert wurde. Ursächlich hierfür ist die erwähnte weit aus bessere Entwicklung der Finanzen der Rentenversicherung. So konnte die Nachhaltigkeitsreserve der Rentenversicherung ausgebaut werden und übersteigt Ende 2022 mit 42,8 Mrd. Euro die Prognose des RVB 2017 um 23,5 Mrd. Euro. Aufgrund der gut gefüllten Reserve hat daher eine schnellere Zunahme der demografischen Belastung auf den Beginn des Beitragssatzanstiegs nur geringfügige Auswirkungen. Werden beispielweise ab 2022 die demografischen Annahmen der 13. kBV unterstellt, steigt der Beitragssatz lediglich ein Jahr früher an.

Langfristig führt die geringere Alterung der Bevölkerung zu einem geringeren Beitragssatzanstieg als noch im RVB 2017 und von uns unter Verwendung der Annahmen der 13. kBV prognostiziert. So steigt

der Beitragssatz unter den neuen Prognosen bis 2045 um 1,7 Prozentpunkte weniger stark an. Dennoch wird auch unter den neuen demografischen Annahmen die vormalige 20%-Haltlinie ab 2030 verletzt. Insgesamt steigt der Beitragssatz bis 2038 auf 21,5% an und kann dann bis 2051 auf diesem Niveau gehalten werden. Dies entspricht auch dem RVB 2022. Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis zum Simulationsende wieder leicht an und erreicht einen Maximalwert von 22,2%.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass gemäß den neuesten Prognosen die demografische Belastung zwar steigt, aber voraussichtlich weniger als in der Vergangenheit vermutet wurde (Thiede 2023). Entsprechend geringer fällt damit der Druck auf die zukünftige finanzielle Situation der Rentenversicherung aus. Dennoch bleiben Beitragssatzsteigerungen nötig. Ab 2026 werden laut geltendem Recht, also bei Wiedereinsatz des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, zudem auch die Rentner wieder an der demografischen Belastung beteiligt, indem die Rentensteigerungen mit der Alterung der Bevölkerung gedämpft werden. Da somit die Renten bzw. der aktuelle Rentenwert⁸ weniger stark steigen als die Löhne, fällt dadurch bei gleichen Rentenanwartschaften das Rentenniveau.

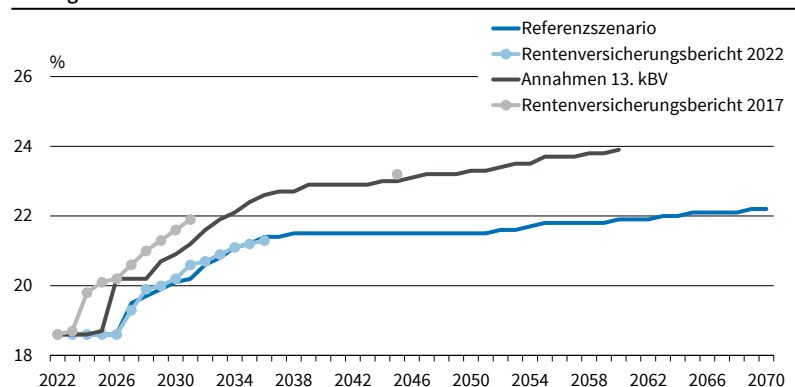
Eine Beibehaltung der Haltelinie des Rentenniveaus würde daher trotz der günstigeren demografischen Annahmen weiterhin nicht ohne zusätzliche Bundesmittel finanziert werden können. So steigt der Beitragssatz auch ohne Haltelinie auf Werte über 20% an (vgl. Abb. 3). Allerdings nehmen die zu erwartenden Mehrausgaben aufgrund der geringeren Alterung im Vergleich zu 2017 ab. In den folgenden Abschnitten sollen daher die Mehrausgaben neu veranschlagt werden.

JÄHRLICHE MEHRAUSGABEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Der Nachhaltigkeitsfaktor war Kern der von der Rürup-Kommission angeregten Rentenreform 2005. Die Idee war, die kommende demografische Belastung

⁸ Der aktuelle Rentenwert gibt den Monatswert eines Entgeltpunkts an.

Abb. 3
Beitragssatz



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

⁵ Die Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern sind allerdings nur bedingt vergleichbar, da deren Determinanten seit 2017 im Zuge verschiedener Reformen, aber auch aufgrund der Corona-Pandemie neu definiert wurden (DRV 2022, S. 265). Die hierdurch induzierten Unterschiede sollten allerdings gering sein.

⁶ Ein Großteil der verbleibenden Diskrepanz geht auf die Haltelinie des Rentenniveaus zurück, die in den neuen Berechnungen bis 2025 Anwendung findet, während sie in den Prognosen des RVB 2017 nicht enthalten ist.

⁷ Der neueste Rentenversicherungsbericht (BMAS 2023) geht von einem nennenswerten Beitragssatzanstieg erst im Jahr 2029 aus. Langfristig unterscheiden sich die Prognosen allerdings kaum voneinander.

prozentual gleichmäßig auf die jüngere und die ältere Generation aufzuteilen: Die jüngere Generation sollte höhere Rentenbeiträge zahlen im Vergleich zu einer Situation ohne Bevölkerungsalterung, die ältere dagegen eine geringere Erhöhung ihrer Renten hinnehmen.

Die Idee einer gleichmäßigen Behandlung der Generationen lag auch der doppelten Haltelinie zugrunde. Die ältere Generation sollte Bestandssicherheit durch eine untere Haltelinie des Rentenniveaus erhalten, die jüngere durch eine obere Haltelinie des Beitragssatzes. Da im Zuge des demografischen Wandels die so begrenzten Beitragszahlungen nicht mehr ausreichen, um die durch das fixierte Rentenniveau stark steigenden Renten zu finanzieren, waren höhere Zuschüsse seitens des Bundes vorgesehen.

Das im März 2024 vorgestellte Rentenpaket II hat diese symmetrische Behandlung der Generationen verlassen und sieht nur allein eine Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% vor. Das mindert die Höhe der zukünftig benötigten Bundesmittel, weil nun ein Großteil der steigenden Rentenausgaben durch Beiträge gedeckt werden kann, die die vormals fixierte Beitragssatzobergrenze von 20% überschreiten. Die durch den demografischen Wandel zusätzlich anfallenden Mehrausgaben des Rentensystems bei einer Haltelinie des Rentenniveaus sind von dieser Aufteilung jedoch weitgehend unberührt.

Abbildung 2 zeigt bereits, dass gemäß des Rentenversicherungsberichts von 2022 die Haltelinie des Rentenniveaus von 48% bereits 2026 geringfügig verletzt würde. Der Beitragssatz steigt hingegen unter geltendem Recht erst 2030 auf über 20%. Bei einer Fortführung der 48%-Haltelinie des Rentenniveaus werden die Reserven der Rentenversicherung schneller aufgebraucht, was theoretisch einen früheren und schnelleren Beitragssatzanstieg zur Folge haben kann. In diesem Abschnitt berechnen wir die auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommenden demografisch bedingten Mehrausgaben, die mit einem Beitragssatz von 20% nicht mehr gedeckt werden können und durch eine Mischung von höheren Beiträgen und höheren Zuschüssen seitens des Bundes ausgeglichen werden müssen.⁹ Alle Beträge werden in Abbildung 4 inflationsbereinigt in Werten von 2023 dargestellt. Die Prognosen beruhen dabei auf der Annahme, dass die Haltelinie über das Jahr 2039 hinaus Anwendung findet.

Die demografisch bedingten Mehrausgaben haben zwei Komponenten: zum einen diejenigen Mehrausgaben, die auch bei der heutigen Rechtslage, also bei Wiedereinführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, durch die Bevölkerungsalterung entstehen würden, und zum anderen diejenigen Mehrausgaben, die zusätzlich entstehen, weil gemäß Rentenpaket II eine Haltelinie das Rentenniveau auf 48% fixieren soll, um die Rentner von der demografischen Bürde zu entlas-

⁹ In der Annahme, dass die Steuereinnahmen maßgeblich von der Brutto-lohn- und -gehaltssumme abhängen, werden die Mehrausgaben hinsichtlich der Bundesmittel durch diejenigen Erhöhungen der Bundeszuschüsse definiert, die über die Steigerungsraten der Brutto-lohn- und -gehaltssumme hinausgehen.

ten. Wir unterscheiden zudem zwischen denjenigen Mehrkosten, bei denen die Finanzierung durch Beiträge bzw. Bundesmittel erfolgen soll.

Abbildung 4 zeigt, dass schon unter geltendem Recht die Ausgaben der GRV stark ansteigen. Im Jahr 2030 betragen diese demografisch bedingten Mehrkosten etwa 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 sind es bereits 45 Mrd. Euro. Nach einer Phase nur mäßigen Anstiegs wachsen die Mehrausgaben weiterhin stark an und erreichen im Jahr 2060 ca. 68 Mrd. Euro.

Das Rentenpaket II vergrößert diese Mehrausgaben um etwa 70%. So sind die jährlichen Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II zwar zunächst noch relativ gering, steigen dann aber schnell an. Im Jahr 2030 betragen sie inflationsbereinigt ca. 8 Mrd. Euro und erreichen für das Jahr 2040 32 Mrd. Euro. Anschließend verlangsamt sich zunächst ihr Wachstum, beschleunigt sich ab 2050 aber wieder. 2060 müssten für die Haltelinie des Rentenpakets II 45 Mrd. Euro, 2070 56 Mrd. Euro zusätzlich finanziert werden. Die Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II machen also etwa 40% der gesamten in Abbildung 4 dargestellten demografisch bedingten Mehrausgaben aus. Deren Finanzierung durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel wird in den nächsten beiden Abschnitten dargestellt.

Hierbei wird die vom Rentenpaket II vorgesehene Einführung einer neuen kapitalgedeckten Komponente nicht berücksichtigt. So sieht das Rentenpaket II zur teilweisen Deckung dieses Finanzbedarfs eine Verwendung der Gewinne vor, die eine schuldenfinanzierte Kapitalanlage auf dem Aktienmarkt erwirtschaften könnte. Allerdings wird dieser Gewinn aufgrund des im Vergleich zu den jährlichen Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung niedrigen Kapitalstocks und der notwendigen Zinszahlungen nur einen geringen Effekt ausüben können (SVR 2023, S. 339).

BEITRAGSSATZERHÖHUNGEN BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Die erste Finanzierungskomponente sind höhere Beiträge, da das Rentenpaket II keine Fortführung der Haltelinie für den Beitragssatz mehr vorsieht. Diese Komponente deckt den Großteil des entstehenden Finanzbedarfs bei einer Haltelinie für das Rentenniveau von 48% ab, was den in der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialversicherung (»Rürup-Kommission«) erreichten Grundkonsens sprengt, die Rentner auch über die steuerfinanzierten Bundesmittel hinaus an den demografischen Mehrkosten zu beteiligen. Abbildung 4 zeigt, dass sich dadurch die Beitragslast in etwa verdoppelt. Diese ungefähre Verdopplung geht auf die bisherige Zielsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors zurück, die demografische Belastung prozentual gleichmäßig auf die jüngere und ältere Generation aufzuteilen.

Abbildung 5 zeigt den prognostizierten Beitragssatzverlauf gemäß des Rentenpakets II ohne Berück-

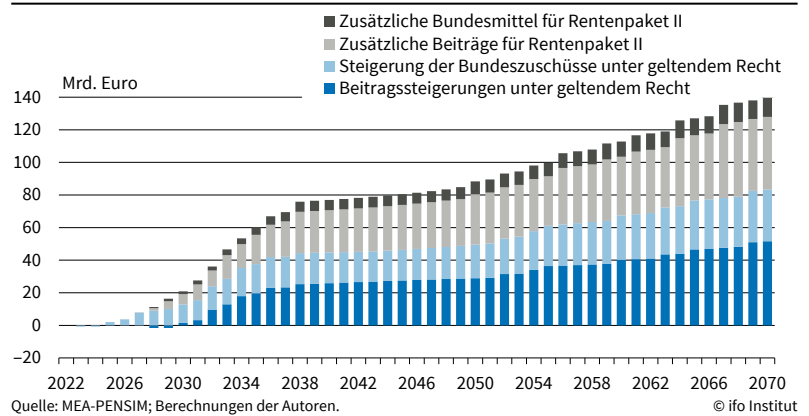
sichtigung der vorgesehenen Kapitaldeckungskomponente. Eine solche Politik lässt den Beitragssatz deutlich stärker ansteigen als im Referenzszenario, da die jüngere Generation nun den Großteil der demografischen Last trägt und diese nur in dem Maße mit der älteren Generation teilt, in dem diese an der Steuerlast der Bundesmittel beteiligt wird. Im Jahr 2040 läge der Beitragssatz dann bei 23,0% – 4,9 Prozentpunkte höher als jetzt; langfristig würde der Beitragssatz auf über 24% ansteigen. Dank der in der 15. kBV angenommenen für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich günstigeren demografischen Entwicklung entspräche der Beitragssatzanstieg damit den Prognosen des Referenzszenarios ohne Haltelinien des Jahres 2017. Der große Unterschied zwischen der in diesem Sinne eher optimistischen 15. kBV mit der eher pessimistischen 13. kBV zeigt allerdings, wie groß das demografische Risiko ist. Fällt die Immigration geringer aus, beschleunigt sich der Anstieg der Lebenserwartung erneut und verbleibt die Geburtenrate auf dem in letzter Zeit wieder gefallenem Niveau, so steigen entsprechend auch die in Abbildung 4 dargestellten Mehrausgaben bei einer Haltelinie von 48% und die in Abbildung 5 aufgezeigten Beitragssätze.

ERHÖHUNG DER BUNDESMITTEL BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Da eine Schuldenfinanzierung der durch Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben nach derzeitiger Rechtslage ausgeschlossen ist, muss der Finanzbedarf für die zusätzlichen Bundesmittel entweder durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch höhere Steuern gedeckt werden, zum Beispiel durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchsteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten. Jede Wahl hätte unterschiedliche Verteilungseffekte. Um die Größenordnung der benötigten Mittel zu veranschaulichen, ist es aufschlussreich, sie auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen, da sie am ehesten einer gleichmäßigen Belastung der älteren und der jüngeren Generation entspricht. Dabei nehmen wir, wie bereits beschrieben, an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1,2% pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt, d. h., wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal ca. 3% pro Jahr aus. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze höher liegen.

Die dunkelgrauen Balken zeigen den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die aufgrund der einfachen Haltelinie anfallenden höheren Bundeszuschüsse zu finanzieren. Die Mehrbelastung ist im Jahr 2030 mit 0,1 Prozentpunkten noch sehr gering und steigt auch im Anschluss lediglich auf ca. 0,4 Prozentpunkte an. Für sich genommen bleiben somit die zusätzlich benötigten Steuerermittel erst einmal überschaubar. Allerdings steigen die Bundeszuschüsse (in-

Abb. 4
Jährliche Mehrausgaben mit und ohne Rentenpaket II



klusive des Beitrags des Bundes zur Kindererziehung) bereits unter dem gelten Recht stark an. In Abbildung 6 wird dieser Mehrbedarf an Steuermitteln ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkte umgerechnet (hellblaue Balken). Die benötigten zusätzlichen Bundesmittel steigen mit der Verrentung der Generation der Babyboomer rasch an und belaufen sich für das Jahr 2035 auf rund einen Mehrwertsteuerpunkt. Anschließend ist die Zunahme nur noch gering. So steigen die benötigten zusätzlichen Bundesmittel bis 2060

Abb. 5
Beitragserhöhung bei einer Haltelinie von 48%

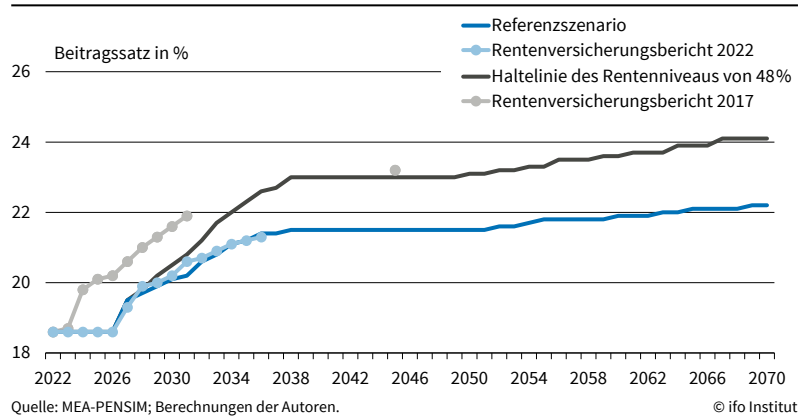
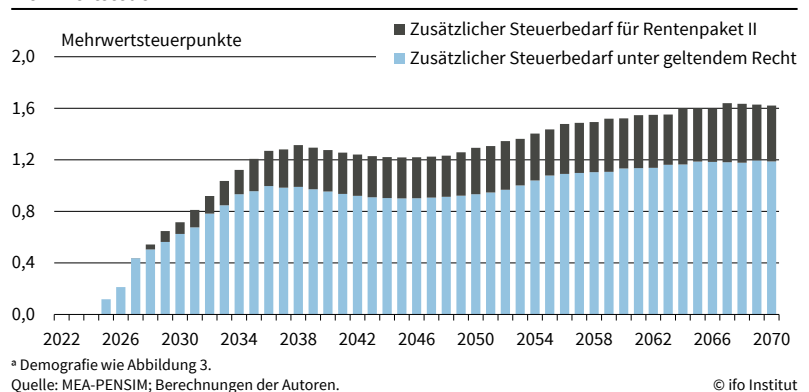


Abb. 6
Finanzierung des demografiebedingten^a Bundeszuschussmehrbedarfs durch die Mehrwertsteuer



^a Demografie wie Abbildung 3.
Quelle: MEA-PENSIM; Berechnungen der Autoren.

nur noch weitere 0,1 Prozentpunkte an und erreichen 1,1 Mehrwertsteuerpunkte.

Im Vergleich zu der Verdopplung der Beitragslast fällt die prozentuale Anhebung der durch zusätzliche Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben des Rentenpakets II weniger stark aus. Dies liegt daran, dass die Fortschreibung der Bundeszuschüsse nur bedingt von der tatsächlichen Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung abhängt. So sind die Fortschreibungen des zusätzlichen Bundeszuschusses und Erhöhungsbetrags, die knapp 30% der Bundeszuschüsse (einschließlich des Beitrags für Kindererziehungszeiten) ausmachen, gänzlich unabhängig von der Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, da sie von der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen bzw. der Lohn- und Gehaltssumme abhängen. Die verbleibenden Bundesmittel, der allgemeine Bundeszuschuss und die aus Steuern finanzierten Beiträge für Kindererziehungszeiten, werden hingegen sowohl anhand der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung als auch anhand der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.¹⁰ Letzteres stellt eine Verbindung zur Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung da. Dennoch hat ein stärkerer Ausgabenanstieg hierdurch nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Bundeszuschüsse.

MASSNAHMEN ZUR KOSTENDÄMPFUNG

Einerseits scheint die Fixierung des jetzigen Rentenniveaus von 48% von Rentenempfängern und Beitragszahlern gleichermaßen gewünscht zu sein. Andererseits sind die Mehrausgaben beträchtlich. Daher betrachten wir abschließend die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus unter zwei zusätzlichen kostendämpfenden Maßnahmen. So wird bei der jetzigen Ausgestaltung der Haltelinien die Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre nicht mitberücksichtigt. Konkret geht in die Berechnung des »Standardrentners«, der maßgeblich für die Berechnung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern ist, die aufgrund der längeren Erwerbsphase zusätzlich erworbenen Rentenanwartschaften systemwidrig nicht mit ein. Eine Verhaltensanpassung der Versicherten vorausgesetzt (d. h. ein entsprechend späterer tatsächlicher Renteneintritt), wird mit dem Netto-Standardrentenniveau vor Steuern daher der Rückgang des Rentenniveaus für die Neurentner überschätzt. Wird die Definition des Standardrentners entsprechend angepasst, nehmen die Mehrausgaben bei einer Haltelinie ab. Die Anpassung des Rentenniveaus ist dabei allerdings nicht gänzlich unproblematisch. So können nur die von der Anhebung betroffenen nicht verrenteten Kohorten ihre Erwerbsphase ausweiten. Für die Bestandsrentner gilt dies hingegen nicht. Eine adäquate Anpassung des Standardrentners sollte daher das Verhältnis von Neu- zu Bestandsrentner berücksichtigen. In dieser Studie wird hierauf allerdings verzichtet und der Stan-

dardrentner direkt entsprechend der Anhebung des Regelrentenalters angepasst. Dahinter steckt das Ziel, den maximal möglichen Effekt aufzuzeigen. Eine die Bestandsrentner berücksichtigende Anpassung würde kurz- und mittelfristig zu geringeren Unterschieden führen. Konkret gehen wir davon aus, dass die Definition des Standardrentners derart reformiert wird, dass dessen Rentenanwartschaften mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr um einen zusätzlichen Entgeltpunkt ansteigen. Berücksichtigt werden hierbei allerdings nur die noch ausstehenden Anhebungen des Regelrentenalters. Die bereits erfolgte Anhebung von 65 auf 66 Jahren bleibt unberücksichtigt.

Neben der eher technischen Anpassung des Standardrentners wäre eine zweite, allerdings politisch sehr umstrittene Maßnahme, das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit zu stabilisieren, um die kostensteigernde Wirkung einer Verlängerung der Lebenserwartung zu neutralisieren. Wir simulieren daher, dass das Renteneintrittsalter nach Erreichen der Rente mit 67 im Verhältnis zwei Jahre Rentenalterserhöhung für jeweils drei Jahre Erhöhung der Lebenserwartung weiter ansteigen und die Rentenbezugszeit um ein Jahr verlängern wird. Daher nennen wir diese Anpassungsregel 3-2-1-Regel. Um die Annahmen der 15. kBV zu berücksichtigen, nehmen wir dabei an, dass der weitere Anstieg der Lebenserwartung erst ab 2035 weiter fortschreiten wird. Hierdurch soll der gemäß den neuen Annahmen überschätzte Anstieg der Lebenserwartung aufgrund der Verlangsamung der Lebenserwartungsentwicklung in den vergangenen 15 Jahren sowie infolge der Corona-Pandemie Rechnung getragen werden. In der Tat entsprechen die Annahmen zur Lebenserwartung der 14. kBV des Jahres 2030 in etwa den Annahmen der 15. kBV des Jahres 2035.¹¹

Insgesamt betrachten wir unter Berücksichtigung dieser beiden zusätzlichen rentenpolitischen Optionen folgende drei kostendämpfende Maßnahmen:

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wird aber unter Verwendung des angepassten Standardrentners berechnet.

Einfache Haltelinie mit Anhebung des Regelrentenalters über 67: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben wird. Als Referenzwert wird die Lebenserwartung bei Geburt berücksichtigt. Wir nehmen hierbei eine ähnliche Verhaltensreaktion der Versicherten an, wie zuvor bei der Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre. D. h., mit jedem Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, gehen die Versicherten neun Monate später in Rente.

¹⁰ Der Beitrag für Kindererziehungszeiten berücksichtigt zusätzlich die Entwicklung der Anzahl der unter 3-Jährigen.

¹¹ Eine solche weitere Anhebung des Regelrentenalters sollte mit entsprechenden Maßnahmen flankiert werden, die diejenigen schützen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können.

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner und Anhebung des Regelrentenalters über 67:

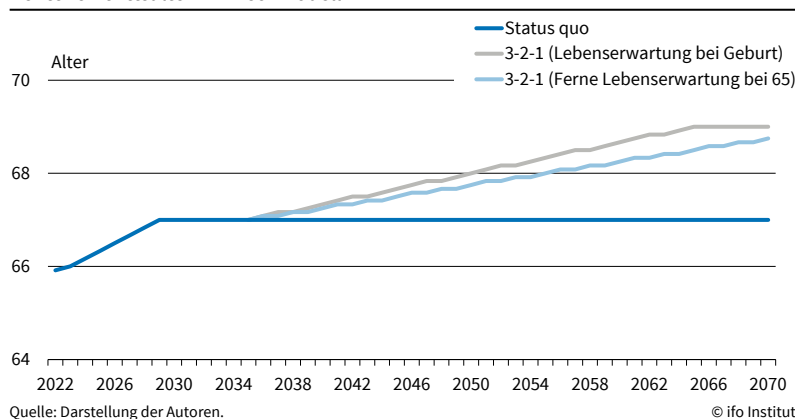
Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben und der Standardrentner entsprechend angepasst wird.

Abbildung 7 weist den Verlauf des Regelrentenalters entsprechend der 3-2-1-Regel aus. Im Vergleich zum derzeitigen Rechtstand würde das Regelrentenalter nach 2035 weiter ansteigen. Wird die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt als Referenzwert verwendet, beträgt die Steigung 0,8 Monate p. a., wobei wir den Verlauf des Anstiegs stets auf einen Monat runden. Insgesamt würde das Regelrentenalter hierdurch bis 2065 auf 69 Jahre ansteigen, wo wir die weitere Anhebung zunächst beenden. Alternativ weist Abbildung 7 eine Anhebung unter Verwendung der fernen Lebenserwartung zum Alter 65 als Referenzwert aus. Die Betrachtung dieser Lebenserwartung kann damit begründet werden, dass hierbei allein die Ausdehnung des Rentenbezugs aufgrund der sinkenden Mortalität innerhalb der Rentenpopulation berücksichtigt wird. Die Verwendung der Lebenserwartung bei Geburt umfasst hingegen auch die sinkende Wahrscheinlichkeit, dass eine Person das Rentenalter nicht erreicht, weil sie bereits zuvor verstirbt. Da die ferne Lebenserwartung langsamer ansteigt als die Lebenserwartung bei Geburt, müsste das Regelrentenalter unter dessen Berücksichtigung lediglich um 0,6 Monate p. a. angehoben werden. Die Unterschiede zum Referenzszenario fielen entsprechend geringer aus.

Abbildung 8 weist die Beitragssätze der drei kostendämpfenden Szenarien aus. Die Beitragssatzverläufe ohne 3-2-1-Regel und mit 3-2-1-Regel, aber ohne Anpassung des Standardrentners, unterscheiden sich erst ab ca. 2037, da die zugrundeliegenden Annahmen bis 2035 identisch sind. Im Anschluss kann der Beitragssatz unter der 3-2-1-Regel allerdings aufgrund der weiteren Anhebung des Regelrentenalters bei unter 23% gehalten werden. Ab 2046 nimmt der Beitragssatz sogar wieder ab und sinkt auf 22%, wo er bis zum Simulationsende verharrt. Er liegt damit unter dem Beitragssatz des Referenzszenarios. Wird in der Berechnung des Standardrentners die längere Erwerbsphase berücksichtigt, so fällt der Beitragssatzanstieg im Vergleich zur Situation ohne die 3-2-1-Regel um 0,5 Prozentpunkte geringer aus. Wird zudem die 3-2-1-Regel angewandt, verstärkt sich dieser Effekt mit der weiteren Anhebung des Regelrentenalters ab 2035 auf 1,2 Prozentpunkte. Der Beitragssatz steigt somit unter dem kombinierten Szenario zunächst nur auf 22,3% an und würde langfristig unter 21% liegen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Maßnahmen erzeugen Handlungsspielräume innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung trotz der Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus. Im Falle einer doch größeren zukünftigen demografischen Belastung käme das System hierdurch nicht zwangsweise in fi-

Abb. 7
Renteneintrittsalter im Mischmodell

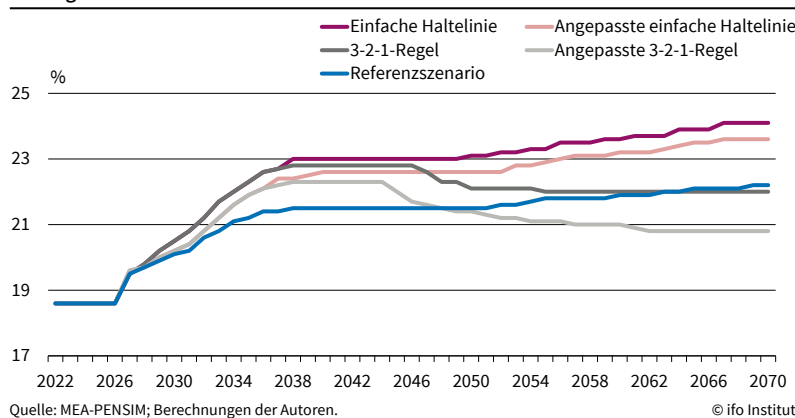


nanzielle Probleme. Eine rechtzeitige Reform würde es den Versicherten ermöglichen, entsprechend zu planen. Im Fall geringerer demografischer Belastungen könnten die freien Mittel zielgenauer zur Unterstützung niedriger Einkommensgruppen verwendet werden oder für einen besseren Schutz im Falle einer Erwerbsminderung.

FAZIT

Die als Teil des Rentenpakets II enthaltene Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% wird im Zuge des demografischen Wandels zu großen Mehrausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung führen. Aufgrund der für die Finanzen der Rentenversicherung optimistischeren neuesten Bevölkerungsvoraussetzung sind diese aus Beiträgen und Zuschüssen seitens des Bundes zu finanzierenden Mehrausgaben zwar deutlich geringer als bei der Einführung der sogenannten doppelten Haltelinie angenommen wurde, sie wachsen dennoch aufgrund der Fortführung der Haltelinie auf jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge an. Im Jahr 2040 machen sie rund 32 Mrd. Euro aus, 2060 etwa 45 Mrd. Euro. Das Rentenpaket II verdoppelt nahezu den durch höhere Beiträge zu finanzierenden Mehrbedarf der Rentenversicherung, was der nun aufgegebenen Zielsetzung der derzeitigen Rechts-

Abb. 8
Beitragssatz im Mischmodell



lage geschuldet ist, die die demografische Last gleichmäßig auf die Rentner und Beitragszahler aufteilen wollte. Da der Großteil des zusätzlichen Finanzbedarfs (ca. 80 %) laut Rentenpaket II mittels Beiträgen finanziert werden soll, wird dies unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts den Beitragssatz ab dem Jahr 2038 auf 23 %, längerfristig auf über 24 % treiben. Die dann immer noch verbleibenden Mehrkosten müssen durch höhere Bundesmittel ausgeglichen werden.

Ob die für die Finanzen der GRV optimistischen Annahmen der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung realistisch sind, ist zu diesem Zeitpunkt unklar. Eine gewisse Skepsis ist angebracht: Die Geburtenrate ist gefallen anstatt wie prognostiziert zuzunehmen. Die Lebenserwartung steigt nach Epidemien typischerweise mittelfristig wieder auf das alte Niveau, was bislang nicht berücksichtigt wurde. Schließlich wendet sich die Migrationspolitik in Richtung eines restriktiveren Kurses. Daher muss die demografische Unsicherheit solcher Bevölkerungsprognosen im Auge behalten werden. Steigt die Lebenserwartung wieder schneller an (wie vor 2008) oder kann die benötigte Nettoimmigration nicht erreicht werden, steigen die Mehrausgaben in Richtung der von Börsch-Supan und Rausch (2018) berechneten Größenordnungen. Eine Fortführung der Haltelinie sollte diese Unsicherheit berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen beinhalten. Die Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung kann eine solche, wenn auch unpopuläre, Option sein. Zumindest sollte die konkrete Umsetzung der Haltelinie die Ausweitung der Erwerbsphase bei der angenommenen Erwerbszeit des Standardrentners berücksichtigen.

REFERENZEN

- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Haltelinie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2024), »Geburtenrate fällt auf den tiefsten Stand seit 2009«, Pressemitteilung vom 20. März 2024, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2017), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2022), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2023), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2023), Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023), *Frühjahrsprojektion 2023*, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2023.html>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) (2022), *Rentenversicherung in Zahlen 2022*, DRV-Schriften, Band 22, Berlin.
- Holthausen, A., J. Rausch und C. B. Wilke (2012), »MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen«, MEA-Discussion Paper 03–2012.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*.
- Rausch, J. und M. Gasche (2016), »Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 65(3), 195–238.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017), *Bevölkerungsentwicklung bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022a), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022b), »15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023), »Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland – seit 1871/1881«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html>.
- Thiede R. (2023), »Die Demographische Belastung steigt... aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen«, *RVaktuell* 2/2023.
- Wilke, C. B. (2004), »Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM«, MEA-Discussion Paper 048–04.

Daria Schaller

Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt als Teil der HR-Strategie gegen Arbeits- und Fachkräftemangel

In der heutigen sich stets wandelnden, globalisierten und zunehmend technologisierten Welt steht der Arbeitsmarkt vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Eine der zentralen Fragen, die dabei immer wieder aufkommt, ist die nach Chancengerechtigkeit. Insbesondere im Kontext von Arbeits- und Fachkräftemangel wird deutlich, wie entscheidend es ist, gleiche Möglichkeiten für alle Individuen zu schaffen und Teilhabe zu ermöglichen. Trotz der fortschreitenden Entwicklung und des steigenden Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften, sind bestimmte Gruppen noch immer benachteiligt und haben schlechteren Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten. Dies führt zu einer Benachteiligung von Individuen einerseits und zu ungenutztem Potenzial andererseits, wobei Letzteres auch Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes hat. In diesem Zusammenhang gewinnt das Thema Chancengerechtigkeit zunehmend Bedeutung. Dabei sollte nicht nur Ziel sein, Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch sicherzustellen, dass diese gerecht verteilt und zugänglich sind. Nur so kann der Arbeitsmarkt sein volles Potenzial entfalten und gleichzeitig die Diversität und Vielfalt der Belegschaft fördern.

Die folgende Analyse konzentriert sich im ersten Abschnitt darauf, ob Chancengerechtigkeit ein präsent Thema für die HR-Abteilungen der Unternehmen ist und wo Handlungsbedarf gesehen wird. Im zweiten Teil wird untersucht, welche konkreten Maßnahmen bereits ergriffen werden, um Chancengerechtigkeit und Teilhabe zu ermöglichen. Abschließend wird beleuchtet, an welcher Stelle die Verantwortung hierfür verordnet wird.

MASSNAHMEN FÜR TEILHABE UND CHANCEN ALLER ARBEITNEHMENDEN

Fast jedes zweite Unternehmen ergreift Maßnahmen, um die Teilhabe und Chance aller potenziellen Arbeitnehmenden am Arbeitsmarkt zu gewährleisten (47%). Weitere 22% haben derartige Maßnahmen in Planung. Knapp jedes dritte Unternehmen sieht dies nicht als Teil seiner HR-Strategie an (31%). Während die Zahl der Unternehmen, die dies bereits in ihre Strategie integriert haben, mit 49% in der Industrie und im Dienstleistungssektor etwas höher liegt, sind es im Handel eine geringere Anzahl an Unternehmen

IN KÜRZE

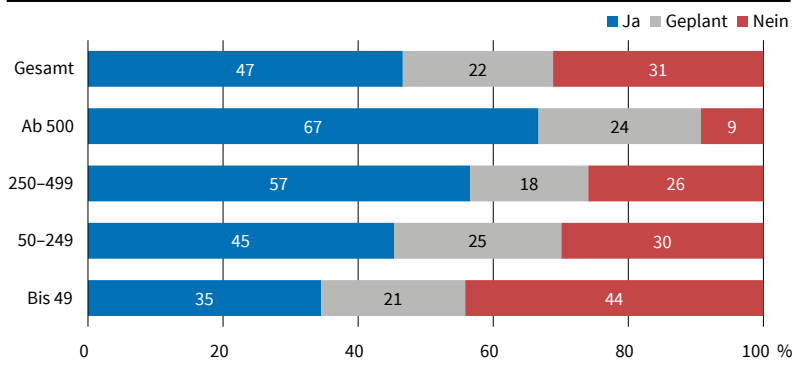
Das ifo Institut befragt im Auftrag von Randstad Deutschland quartalsweise deutsche HR-Abteilungen zu personalpolitisch relevanten Themen. In jedem Quartal werden in wechselnden Sonderfragen aktuelle arbeitsmarktrelevante Fragestellungen untersucht. Das aktuelle Thema befasst sich mit der Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt, wie diese mehr gewährleistet werden kann und warum sie in Bezug auf den Arbeits- und Fachkräftemangel wichtig ist. 47% der Unternehmen ergreifen Maßnahmen, um die Teilhabe und Chance aller potenziellen Arbeitnehmenden am Arbeitsmarkt zu gewährleisten, weitere 22% planen dies. Bei knapp einem Drittel der Unternehmen ist dies nicht Teil der HR-Strategie. Die häufigste Entwicklungsmöglichkeit für mehr Chancengerechtigkeit sehen Unternehmen bei Chancen für Menschen mit Behinderung sowie dem Einstieg für Menschen mit niedrigem Bildungshintergrund und Menschen mit Migrationshintergrund. Dabei stellen zum aktuellen Zeitpunkt die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Arbeitsstunden die von Unternehmen am häufigsten genutzten Tools für mehr Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt dar.

(39%). Dafür plant im Handel jedes vierte Unternehmen das Ergreifen derartige Maßnahmen, während es in der Industrie und im Dienstleistungsbereich nur etwas mehr als jedes fünfte Unternehmen ist. Auffällig ist hier auch der Größenklassenvergleich. Mit abnehmender Größe nimmt das Ergreifen von Maßnahmen ab: Bei Großunternehmen ab 500 Mitarbeitenden gaben 67% an, derartige Maßnahmen zu ergreifen. Weitere 24% planen, dies zu tun. Damit berichten lediglich 9%, dass dies kein Thema in der HR-Strategie sei. In Unternehmen mit 250–499 Mitarbeitenden sind es noch über die Hälfte der HR-Abteilungen, die solche Maßnahmen ergreifen (57%), bei kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden 35% (vgl. Abb. 1).

Das Thema Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt ist auch auf Arbeitnehmerseite präsent und wird als wichtig eingestuft (Bohmann und Liebig 2022). Im European Social Survey (ESS) zweifelt

Abb. 1

Maßnahmen für Teilhabe und Chancen für alle potenziellen Arbeitnehmer
Gewichtete Anteile in %, nach Unternehmensgröße (Anzahl der Mitarbeitenden)



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 2024Q1.

© ifo Institut

knapp ein Drittel der Teilnehmenden aus ganz Europa an Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt im eigenen Land. In Deutschland war knapp die Hälfte der Befragten der Meinung, dass jede*r die Chance haben sollte, eine präferierte Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Gleichzeitig stimmten jedoch 31% der Befragten der Aussage, dass in Deutschland alle Menschen eine faire Chance auf die gewünschte Arbeitsstelle hätten, eher nicht zu. Bei sich selbst haben die Teilnehmenden eine etwas höhere Chance festgestellt: 63% schätzten, selbst eine faire Chance zu haben, den gewünschten Job zu erhalten, während fast 15% eher skeptisch waren.

ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN BEI CHANCEN FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNG

Neben der Anwendung von Maßnahmen im Allgemeinen interessiert auch, in welchen Bereichen bereits vermehrt Maßnahmen ergriffen werden und wo Unternehmen noch Entwicklungsmöglichkeiten haben und Handlungsbedarf sehen.

Den größten Bedarf für Verbesserung sehen Unternehmen bei Chancen für Menschen mit Behinderung. Hier gaben 69% der befragten Unternehmen an, Entwicklungsmöglichkeiten sowie Handlungsbedarf in ihrem Unternehmen festzustellen. Über die

Abb. 2

Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf in Unternehmen
Gewichtete Anteile in %



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 2024Q1.

© ifo Institut

Hälfte sehen zudem Möglichkeiten beim Einstieg für Menschen mit niedrigem Bildungshintergrund (55%) und fast ebenso viele bei Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund (54%). Jedes dritte Unternehmen sieht noch Luft nach oben bei Weiterbildung und Qualifizierung von Mitarbeitenden. Weniger Handlungsbedarf sehen die Teilnehmenden in der Arbeitgeberattraktivität für alle Altersgruppen (22%) sowie in gleichen Chancen und der gleichen Vergütung für alle Geschlechter (21%). Vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftemangels, der Altersstruktur in Deutschland sowie dem Fakt, dass sich viele Frauen in Deutschland in Teilzeitstellen befinden, sind die letzten beiden Punkte nicht außer Acht zu lassen (vgl. Abb. 2).

Die Abstufung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen gestaltet sich sehr ähnlich. In allen Bereichen wird bei den Chancen für Menschen mit Behinderung der meiste Handlungsbedarf erkannt (Industrie: 72%, Handel: 68%, Dienstleistungssektor: 67%). Während in der Industrie und im Handel der Einstieg für Menschen mit niedrigem Bildungshintergrund am zweithäufigsten genannt wurde, sind es im Dienstleistungsbereich die Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund (56%). Im Größenklassenvergleich zeigt sich, dass kleinere Unternehmen generell etwas weniger Entwicklungsmöglichkeiten bzw. geringeren Handlungsbedarf sehen als große Unternehmen. So ist auch hier die am häufigsten genannte Maßnahme die Chancen für Menschen mit Behinderung. Bei Unternehmen mit 250-499 Mitarbeitenden gaben dies 81% an, bei Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden 71% und bei kleinen Unternehmen und Kleinstunternehmen jeweils 66% bzw. 65%.

Die Ergebnisse stimmen mit der Sicht der Arbeitnehmerseite überein. So schätzten Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und ältere Arbeitnehmende ihre eigenen Chancen am Arbeitsmarkt schlechter ein als Männer, Menschen ohne Migrationshintergrund, gesunde Menschen und junge Menschen. Gleichzeitig schätzten Befragte mit Hochschulabschluss die generellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt sowie ihre eigenen höher ein (Bohmann und Liebig 2022).

FLEXIBILISIERUNG VON ARBEITSZEITEN UND ARBEITSSTUNDEN WICHTIG

Die Maßnahmen, die Unternehmen ergreifen können, um allen potenziellen Arbeitnehmenden Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sind vielfältig. Umso interessanter ist es, welche die Unternehmen für sich auswählen und nutzen. Ein oftmals genanntes Instrument ist die Flexibilisierung, die es ermöglichen soll, dass beispielsweise Personen mit Kindern bessere Möglichkeiten haben, Betreuung und Arbeit gleichzeitig bewältigen zu können. Wichtig ist dies auch für Menschen, die einen Familienangehörigen pfle-

gen. Eine ähnliche Erleichterung stellt das Angebot einer Kinderbetreuung dar, da Kitaplätze vor allem in Städten oftmals hart umkämpft sind. Eine Absenkung der Eintrittsvoraussetzungen verringert die Hemmschwelle, sich für einen Job zu bewerben, die aus unterschiedlichsten Gründen bestehen kann. Zudem können angebotene Sprachkurse helfen, Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchteten den Einstieg in die Arbeitswelt zu erleichtern.

Das am häufigsten eingesetzte Tool ist die Flexibilisierung von Arbeitszeiten. 66% der Unternehmen gaben an, dies ihren Mitarbeitenden zur Verfügung zu stellen. Jedes zweite Unternehmen stellt außerdem sicher, dass die Anzahl an geleisteten Arbeitsstunden flexibel gestaltet werden kann und somit Teilzeitarbeit möglich ist. In kleinen Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitenden ist dies jedoch deutlich seltener der Fall (42%) als in großen Unternehmen (250–499 Mitarbeitende: 59%, ab 500 Mitarbeitenden: 53%). 39% der Teilnehmenden nutzen die Absenkung von Eintrittsvoraussetzungen als Maßnahme. Hier fällt auf, dass es im Handel 46% sind, die sich dieses Tools bedienen, im Dienstleistungssektor dagegen nur 35%.

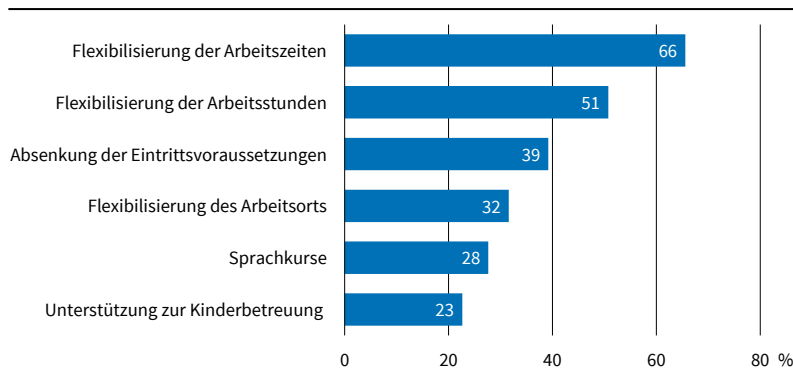
Die Flexibilisierung des Arbeitsorts wird weniger häufig angeboten als die anderen beiden Flexibilisierungsmöglichkeiten: Knapp jedes dritte Unternehmen führt dies durch. Während im Dienstleistungssektor 39% der Unternehmen diese Maßnahme ergreifen, sind es in der Industrie 30% und im Handel 19%. Dies dürfte jedoch vor allem daran liegen, dass manche Berufe nur an einem festen Ort ausgeführt werden können. Im Größenklassenvergleich ist auffällig, dass die freie Auswahl des Arbeitsorts mit steigender Unternehmensgröße deutlich zunimmt. Während bei Kleinstunternehmen knapp jedes fünfte Unternehmen diese Flexibilisierung anbietet, sind es bei Unternehmen mit 50–249 Mitarbeitenden knapp jedes dritte, bei Betrieben mit 250–499 Mitarbeitenden ca. 43% und bei großen Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden fast jedes zweite (47%).

Ähnlich häufig werden Sprachkurse angeboten. Dies gaben 28% der Teilnehmenden an. Während in der Industrie 32% und im Dienstleistungssektor 31% Sprachkurse für Mitarbeitende organisieren, sind es im Handel deutlich weniger (15%). Der Größenklassenvergleich zeigt erneut eine Erhöhung der Maßnahme bei steigender Unternehmensgröße. 51% der Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden bieten Sprachkurse an, während es bei Unternehmen unter 50 Mitarbeitenden 14% sind. Die Unterstützung zur Kinderbetreuung in Form von einer betrieblichen Kita oder auch einem Kitazuschuss liefert etwas mehr als jedes fünfte Unternehmen. Hier sticht besonders der Dienstleistungssektor hervor, in dem 28% der Unternehmen ein solches Angebot haben. Auch hier steigt das Angebot mit der Unternehmensgröße. Vereinzelt wurden zudem beispielsweise Weiterbildungen sowie die Maßnahme der Unterstützung bei der Wohnungssuche genannt (vgl. Abb. 3).

Abb. 3

Maßnahmen für mehr Teilhabe am Arbeitsmarkt

Gewichtete Anteile in %



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 2024Q1.

© ifo Institut

ANPASSUNG DER STELLENAUSSCHREIBUNGEN UND BEWERBUNGSPROZESSE

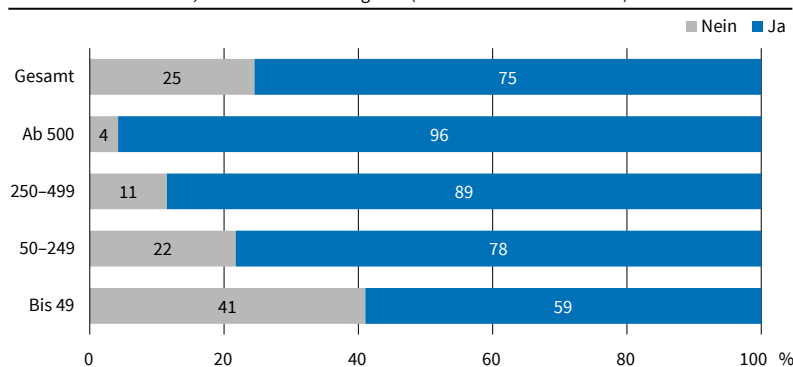
Neben Angeboten und Maßnahmen für das Onboarding von Mitarbeitenden sowie den Arbeitsalltag ist vor allem auch das Recruiting ein essenzieller Bestandteil für die Teilhabe aller potenziellen Arbeitnehmenden. Zudem wird das Recruiting aufgrund des Arbeits- und Fachkräftemangels sowie dem Ausscheiden vieler älterer Arbeitnehmender aus dem Arbeitsmarkt ein immer wichtigerer Bestandteil für Unternehmen. Nicht zuletzt deshalb ist es spannend, ob Unternehmen mit der Struktur ihrer Stellenausschreibungen sowie in ihren Bewerbungsprozessen auf diese neuen Herausforderungen reagieren.

Drei Viertel der befragten Unternehmen gaben an, ihre Struktur von Stellenausschreibungen sowie die Bewerbungsprozesse in ihrem Unternehmen in den vergangenen fünf Jahren verändert zu haben, um mehr Bewerbungen zu erhalten (vgl. Abb. 4). Auffällig ist, dass vor allem große Unternehmen eine Änderung vorgenommen haben. So waren es bei Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden fast alle Unternehmen (96%) und bei Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden etwas mehr als die Hälfte (59%) (vgl. Abb. 4). Zudem haben im Industrie- und Dienstleistungssek-

Abb. 4

Veränderung der Struktur von Stellenausschreibungen und Bewerbungsprozessen

Gewichtete Anteile in %, nach Unternehmensgröße (Anzahl der Mitarbeitenden)



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 2024Q1.

© ifo Institut

tor mehr Unternehmen eine Änderung vorgenommen (jeweils 77 %) als im Handel (70%).

Die häufigste Änderung stellt die mögliche Bewerbung über Social-Media-Plattformen dar (62%). Dies dürfte vor allem zum Ziel haben, die jüngere Generation anzusprechen und sich an deren Lebensweise anzupassen. Diese Änderung wurde besonders in der Industrie (68%) und im Dienstleistungssektor (62%) vorgenommen, etwas weniger im Handel (53%). Besonders stark ist der Unterschied zwischen den Unternehmensgrößen. Bei großen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden haben 93% der Befragten diese Bewerbungsmöglichkeit eingefügt, bei einer Mitarbeiteranzahl von 250–499 waren es 76%, bei einer Anzahl von 50–249 Mitarbeitenden 64% und bei weniger als 50 Mitarbeitenden 41%. Nahezu jedes zweite Unternehmen (45%) hat zudem den Zugang für Quereinsteigende erleichtert. Dies ist als Antwort auf den steigenden Arbeits- und Fachkräftemangel zu sehen. Vor allem in den Engpassberufen ist es unerlässlich, flexibler beim Einstellen von Personal zu werden. Zudem zeigt sich, dass sich die Unternehmen bereits dazu gezwungen fühlen, darauf zu reagieren. Im Handel liegt die Zahl bei 50%, in der Industrie und im Dienstleistungssektor bei 41% bzw. 45%. In Unternehmen mit 250–499 Mitarbeitenden gaben 59% an, diese Veränderung --durchgeführt zu haben. Bei kleinen Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitenden sind es dagegen nur 36%. Eine Reduzierung der Einstiegsvoraussetzungen bei Ausbildung oder Berufserfahrung nehmen 40% in Kauf. Hier zeigen sich nur geringe Unterschiede in den Wirtschaftsbereichen und Größenklassen. 21% der befragten Unternehmen verzichten inzwischen auf ein Foto in der Bewerbung. Bei kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden sind es hingegen nur 12%. Jedes fünfte Unternehmen verzichtet zudem auf ein Anschreiben in der Bewerbung, um diese niedrigschwellig zu halten. Während dies unter sehr großen Unternehmen 35% der Befragten angaben, waren es bei kleinen Unternehmen unter 50 Mitarbeitenden nur 10%. Der Verzicht auf Nachweise (11%) und die Altersangabe (10%) kommen hingegen nur selten vor

und auch hier am ehesten in großen Unternehmen. Die Frage nach dem Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) bejahten 3% der befragten Unternehmen (vgl. Abb. 5).

UNTERNEHMEN SEHEN SICH SELBST IN DER GRÖSSTEN VERANTWORTUNG

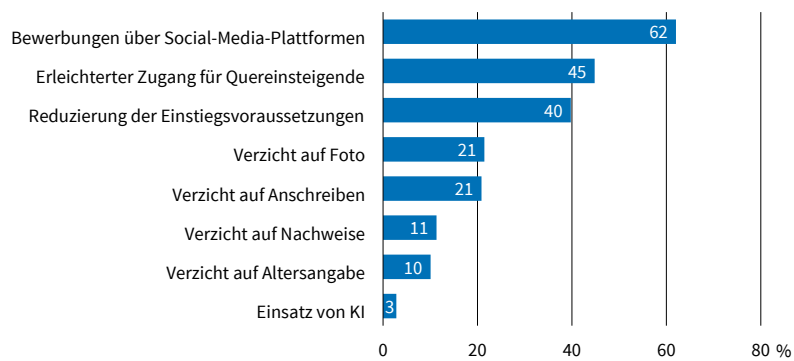
Die Frage nach der Verantwortung für mehr Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt beantworteten die meisten Teilnehmenden mit ihrer eigenen Verantwortung. Für 68% der Teilnehmenden tragen unter anderem Unternehmen die Verantwortung. Für 63% trägt außerdem das Bildungssystem einen großen Teil dazu bei. 51%, also jedes zweite Unternehmen, sieht den Staat in der Mitverantwortung. Für 48% ist auch das Individuum selbst verantwortlich.

AUSBLICK

Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt ist von entscheidender Bedeutung für Unternehmen, insbesondere angesichts des Arbeits- und Fachkräftemangels. Unternehmen stehen vor der Herausforderung, Arbeitskräfte zu finden und zu halten, und es wird zunehmend deutlich, dass Chancengerechtigkeit ein wesentlicher Faktor ist, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem können Unternehmen von einer vielfältigen Belegschaft profitieren. Daher ergreifen viele Unternehmen bereits Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ihre Recruitingstrategie sowie ihre Arbeitsbedingungen fair sind und Teilhabe ermöglichen. Jedoch liegt die Verantwortung für die Förderung von Chancengerechtigkeit nicht allein bei den Unternehmen. Es hat sich gezeigt, dass in Regionen und Ländern, in denen ein höherer Anteil des Bruttonationalprodukts in aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen investiert wird, die Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt als etwas besser wahrgenommen wird. Andere Instrumente, wie die Stärke des Kündigungsschutzes, der Anteil der Stellen, die einem Tarifvertrag unterliegen, oder die Existenz oder Höhe des Mindestlohns, hatten keine größere Bedeutung (Bohmann und Liebig 2022).

Auch der Staat spielt eine entscheidende Rolle, indem er Initiativen ergreift, um den Arbeitsmarkt gerechter zu gestalten. So hat die Europäische Kommission vor Kurzem eine Initiative ergriffen, um den Talentpool zu erweitern. Arbeitgebende sollen so einfacher mit Arbeitssuchenden aus Drittländern zusammenkommen. Zudem sollen in Drittländern erworbene Qualifikationen leichter anerkannt werden (Europäische Kommission 2023). Eine weitere Initiative ist das Kooperationsmodell der Bundesagentur für Arbeit »Kommit – Kooperationsmodell mit berufsanchlussfähiger Weiterbildung«. Hier sollen Arbeitssuchende bei der Jobsuche und -planung unterstützt werden sowie beim Finden einer für sie passenden Arbeitsstelle. Dadurch soll ermöglicht werden, dass

Abb. 5
Änderungen von Stellenausschreibungen und Bewerbungsprozessen
 Gewichtete Anteile in %



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, 2024Q1.

© ifo Institut

allen Gruppen im Arbeitskräftepool ein passender Job vermittelt werden kann (Hochfeld et al. 2023).

Insgesamt ist Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt ein gemeinsames Ziel, das sowohl von Unternehmen als auch von staatlichen Institutionen sowie der Gesellschaft selbst verfolgt werden muss. Indem sichergestellt wird, dass jeder Mensch die gleichen Möglichkeiten hat, sein volles Potenzial zu entfalten, kann nicht nur der Arbeits- und Fachkräftemangel bekämpft, sondern auch eine gerechtere und inklusivere Gesellschaft geschaffen werden.

REFERENZEN

Bohmann, S. und S. Liebig (2022), »Knapp ein Drittel der EuropäerInnen zweifelt an Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt«, *DIW Wochenbericht* 89(7), 97–106.

Europäische Kommission (2023), »EU-Kommission schlägt neue Maßnahmen zu Kompetenzen und Fachkräften gegen kritischen Arbeitskräftemangel vor«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10696>, aufgerufen am 2. April 2024.

Hochfeld, K., D.-L. Fox, L. Brückner und L. Uhler (2023), *Bewältigungsstrategien für den Fachkräftemangel. Ursachen, Auswirkungen und Kooperationsstrategien zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands*, Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, Berlin, verfügbar unter: <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/c08a48b6-d400-4fba-97fe-b0a52564f3b3/content>, aufgerufen am 2. April 2024.

Niklas Potrafke, Marcel Schlepper, Ramona Schmid und Mira Schmidt

Perspektiven für den Wirtschaftsstandort Deutschland – Reformvorschläge von Ökonomen

IN KÜRZE

Das 46. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich dem Wirtschaftsstandort Deutschland. Im internationalen Vergleich bewerten die Ökonomeninnen und Ökonomen den Wirtschaftsstandort Deutschland mit einer Durchschnittsnote von 3,4. Die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sieht zwar bei den politischen Institutionen sowie bei Bildung und Humankapital eine Stärke des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Doch gleichzeitig werden neun der 13 abgefragten Standortmerkmale häufiger als Schwäche statt als Stärke des Wirtschaftsstandorts Deutschland im internationalen Vergleich gesehen. Digitalisierung, Energie und Rohstoffe sowie Regulierung und Bürokratie bewerten jeweils mehr als zwei Drittel der Ökonomeninnen und Ökonomen als Schwäche.

Die deutsche Wirtschaft strauchelt. Für das Jahr 2024 prognostizieren Europäische Kommission (2023), IWF (2024) und OECD (2024), dass Deutschland im Vergleich zu anderen entwickelten Volkswirtschaften eines der Schlusslichter beim Wirtschaftswachstum sein wird. Die Ergebnisse des Economic Experts Survey (EES) vom Herbst 2023 zeigen, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland in den vergangenen zehn Jahren substantiell an Attraktivität verloren hat. Für die Zukunft gehen die Expertinnen und Experten von einer wei-

teren Verschlechterung der Situation Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb aus (Dörr et al. 2024). Auch die Unternehmen und Politik sind alarmiert. Der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Siegfried Russwurm, kommentierte die Wirtschaftspolitik der Ampelregierung kürzlich mit der Aussage: »Es waren zwei verlorene Jahre« (Süddeutsche Zeitung 2. April 2024). Das Präsidium der FDP verabschiedete am 22. April 2024 ein Positionspapier zur Beschleunigung der Wirtschaftswende. Im 46. Ökonomenpanel von ifo und FAZ nehmen wir diese Situation zum Anlass und befragen die deutschen VWL-Professorinnen und Professoren, in welchen Bereichen der Wirtschaftsstandort Deutschland schwächelt und welche Reformen notwendig sind. An der Befragung im Zeitraum vom 16. bis zum 23. April 2024 nahmen 180 VWL-Professorinnen und VWL-Professoren teil.

BEWERTUNG WIRTSCHAFTSSTANDORT DEUTSCHLAND

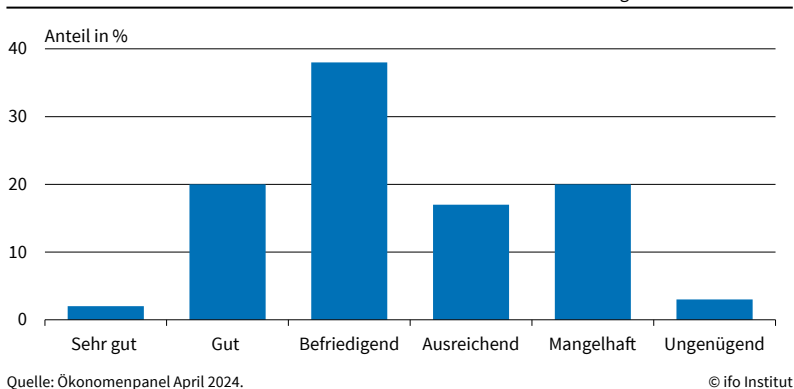
Die Professorinnen und Professoren an deutschen Universitäten bewerten den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich durchschnittlich mit der Schulnote 3,4 (vgl. Abb. 1). Eine positive Wahrnehmung des Wirtschaftsstandorts drücken 22% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus. Davon haben 2% die Note »sehr gut« und 20% die Note »gut« vergeben. Sie betonen die gute Ausbildung der Arbeitskräfte, den starken Forschungsstandort Deutschland und die weiterhin vorhandene Innovationskraft der Unternehmen. Zudem verweisen sie auf stabile politische Verhältnisse, Rechtssicherheit und institutionelle Rahmenbedingungen als Gründe für eine positive Bewertung des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Mehr als die Hälfte der Ökonomeninnen und Ökonomen stellt dagegen ein mittelmäßiges Zeugnis aus. 38% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vergeben die Note »befriedigend« und 17% vergeben die Note »ausreichend« für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Bildung und Institutionen sehen auch sie als Stärken. Jedoch wird in dieser Gruppe vielfach die Sorge geäußert, dass die Substanz zunehmend erodiert und der Standort Deutschland an Attraktivität verliert. Insbesondere die umfassende Bürokratie, fehlende öffentliche Investitionen, der Mangel an

Abb. 1

Bewertung des Wirtschaftsstandorts Deutschland

Wie beurteilen Sie den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich?



Fachkräften, hohe Energiepreise und mangelhafte Digitalisierung trüben die Bewertung des Wirtschaftsstandorts Deutschland. 20% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vergeben die Note »mangelhaft« und 3% die Note »ungenügend«. Für diese Gruppe gibt es kaum Positives. Stattdessen nimmt sie den Wirtschaftsstandort Deutschland als eine Bündelung von wirtschaftshemmenden Faktoren wie hoher Bürokratie, hohen Steuern, hohen Energiekosten sowie geringen Investitionen, schleppender Digitalisierung und sich zuspitzenden demografischen Herausforderungen wahr. Die Ökonominen und Ökonomen führen auch die Wirtschaftspolitik der Ampel-Regierung als eine Belastung für den Wirtschaftsstandort Deutschland an.

Insgesamt gibt es bestimmte Faktoren, die übergreifend positiv bzw. negativ für den Wirtschaftsstandort Deutschland gesehen werden. Dabei ist die individuelle Bewertung des Wirtschaftsstandorts davon abhängig, welche Faktoren als maßgeblich betrachtet werden. Das kann im Folgenden detaillierter betrachtet werden.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN

Für den Wirtschaftsstandort Deutschland werden lediglich vier der 13 abgefragten Standortmerkmale häufiger als Stärke statt als Schwäche im internationalen Vergleich bewertet (vgl. Abb. 2). Die politischen Institutionen werden von 67% der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren als eine Stärke gesehen und belegen damit den ersten Platz. Dahinter folgen Bildung und Humankapital (53%), Sicherheit und geopolitische Risiken (43%) sowie Zugang zu Finanzierung (36%). Diese vier Merkmale werden jeweils von 10 bis 15% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Schwäche gesehen – der Rest beurteilt sie neutral. Das Lohnniveau wird insgesamt neutral bewertet. Für alle anderen Standortmerkmale ist der Anteil derjenigen, die die Merkmale als Schwäche für den Wirtschaftsstandort bewertet, mindestens doppelt so groß wie der Anteil derjenigen, die in dem Merkmal eine Stärke erkennt. Kritisch wird die Verfügbarkeit von Arbeits- und Fachkräften sowie die Konstanz der Wirtschaftspolitik gesehen, die jeweils von 38% der Ökonominen und Ökonomen als Schwäche bewertet werden. Gleiches gilt für Infrastruktur und Steuern, die von knapp der Hälfte als Schwäche gesehen werden. Besorgniserregende Werte erzielen die letzten vier Merkmale. Die Lohnnebenkosten sehen 60% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als eine Schwäche für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Bei der Digitalisierung sind es 67% sowie bei Energie und Rohstoffen 74%. Mit Blick auf Regulierung und Bürokratie sagen sogar 87% der Ökonominen und Ökonomen, dass diese den Wirtschaftsstandort schwächen. Insgesamt wurde 841 mal ein Merkmal als Schwäche bewertet. Demgegenüber stehen nur 412 Nennungen eines Merkmals als Stärke.

DETAILBLICK

Unabhängig von der Bewertung des Wirtschaftsstandorts Deutschland werden jeweils die gleichen drei Merkmale am häufigsten als Stärken genannt (vgl. Abb. 3). Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die den Wirtschaftsstandort Deutschland mit den Noten »sehr gut« und »gut« bewertet haben, geben 94% politische Institutionen, 88% Bildung und Humankapital sowie 53% Sicherheit und geopolitische Risiken als Stärke an. Die Häufigkeit der Nennungen sind bei jenen Ökonominen und Ökonomen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland kritischer bewertet haben, zwar deutlich weniger, aber die Reihenfolge der drei stärksten Merkmale bleibt gleich. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit den Noten »befriedigend« und »ausreichend« geben 65% an, dass sie die politischen Institutionen als Stärke sehen. Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit den Noten »mangelhaft« und »ungenügend« sind es immerhin noch 44%.

Bei den drei größten Schwächen zeigt sich ein sehr ähnliches Bild (vgl. Abb. 4). Jedoch sind hier die Unterschiede zwischen den Anteilen der Nennungen deutlich weniger ausgeprägt, als sie es bei den Stärken waren. Während also viele Ökonominen und Ökonomen mit einer kritischen Wahrnehmung kaum

Abb. 2

Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandorts Deutschland

Mit Blick auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland im internationalen Vergleich: Sehen Sie in den folgenden Feldern eine Stärke oder eine Schwäche Deutschlands?

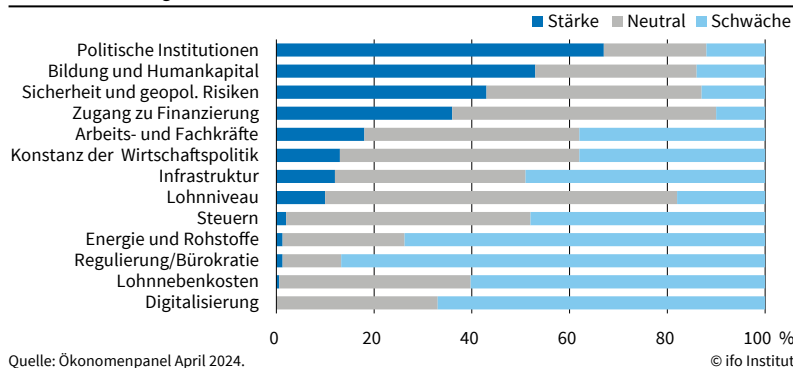


Abb. 3

Drei größte Stärken des Wirtschaftsstandorts Deutschland nach Bewertung

Jeweils Anteil der Nennung als Stärke zur Anzahl der Personen innerhalb einer Bewertungsgruppe

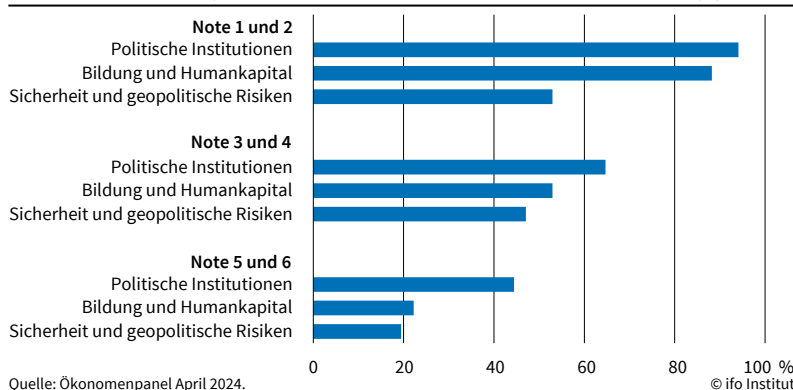


Abb. 4
Drei größte Schwächen des Wirtschaftsstandorts Deutschland nach Bewertung
Jeweils Anteil der Nennung als Schwäche zur Anzahl der Personen innerhalb einer Bewertungsgruppe

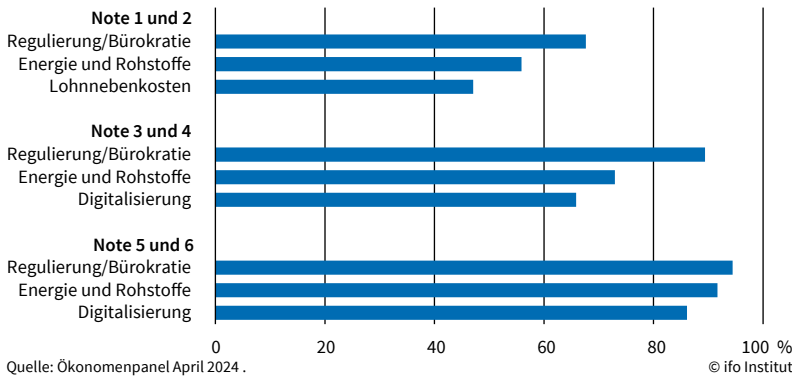


Abb. 5
Häufigkeit der Nennung von Reformvorschlägen



eine Stärke des Wirtschaftsstandorts Deutschland benennen, herrscht zumindest bei den Schwächen – unabhängig von der übergreifenden Bewertung – Einigkeit. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit den Noten »mangelhaft« und »ungenügend« nennen 94% Regulierung und Bürokratie, 92% Energie und Rohstoffe sowie 86% Digitalisierung als Schwäche. Auch bei den Ökonominen und Ökonomen mit den Noten »sehr gut« und »gut« sowie »befriedigend« und »ausreichend« werden Regulierung und Bürokratie am häufigsten mit 68% bzw. 89% als Schwächen des Wirtschaftsstandorts Deutschland genannt. Ein Unterschied besteht darin, dass für die Noten »sehr gut« und »gut« das Merkmal Lohnnebenkosten mit 47% auf Platz 3 der am häufigsten genannten Schwächen liegt und in dieser Gruppe Digitalisierung mit 44% knapp dahinter folgt.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE REFORMVORSCHLÄGE

Welche wirtschaftspolitischen Reformen würden die Professorinnen und Professoren empfehlen, um der

Standortschwäche Deutschlands zu begegnen? Die Vorschläge sind vorwiegend den Standortmerkmalen zuzuordnen, die mit Blick auf den Wirtschaftsstandort Deutschland am kritischsten gesehen werden. Eine Darstellung der Freitextantworten bietet Abbildung 5. Die meisten Reformvorschläge beziehen sich auf die drei Bereiche Regulierung und Bürokratie, Steuern sowie Energie und Rohstoffe. Darüber hinaus regen die Ökonominen und Ökonomen vielfach Investitionen in die Digitalisierung und die Infrastruktur an. Mit Blick auf Regulierung und Bürokratie schlagen die VWL-Professorinnen und VWL-Professoren vor, Genehmigungen für Bau und Investitionen sowie Ausschreibungen zu beschleunigen. Sie regen an, neue und bestehende Gesetze stärker auf ihre bürokratischen Kosten zu prüfen, und wünschen sich eine Verwaltung, die eine Service-Mentalität entwickelt. Bezüglich der Steuern in Deutschland geben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an, dass der Standort grundsätzlich von Steuersenkungen und Vereinfachungen im Steuerrecht profitieren würde. Angesichts der demografischen Herausforderung sowie der zunehmenden Belastung des Staatshaushalts durch Sozialausgaben regen sie zudem an, das Renteneintrittsalter zu erhöhen und die Grenzabgaben so anzupassen, dass eine Arbeitszeitverkürzung unattraktiver und stattdessen ein höherer Arbeitseinsatz attraktiver wird. Für die attestierte Schwäche des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Feld Energie und Rohstoffe gibt es keine einheitlichen Reformvorschläge. Die einen glauben, dass der Wirtschaftsstandort von einer beschleunigten Energiewende profitieren würde, und die anderen wünschen sich eine Umkehr oder zumindest eine Verlangsamung der Energiewende. Insgesamt werden mehr marktorientierte und international eingebettete Maßnahmen für die Energiewende empfohlen.

REFERENZEN

Dörr, L., K. Gründler, P. Heil, N. Potrafke und T. Wochner (2024), *Experteneinschätzungen zum globalen Standortwettbewerb*, ifo Forschungsberichte 142.

Europäische Kommission (2024), »Winter 2024 Economic Forecast: A Delayed Rebound in Growth amid Faster Easing of Inflation«, verfügbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/winter-2024-economic-forecast-delayed-rebound-growth-amid-faster-easing-inflation_en, aufgerufen am 26. April 2024.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2024), *World Economic Outlook. World Economic Outlook Database*, Washington, D.C., verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>, aufgerufen am 26. April 2024.

OECD (2024), »OECD Economic Outlook, Interim Report February 2024«, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/economic-outlook/february-2024/#gdp-growth>, aufgerufen am 26. April 2024.

Süddeutsche Zeitung (2024), »Es waren zwei verlorene Jahre«, Interview mit Claus Hulverscheidt, 2. April 2024.

Alla Bauer, Artem Marjenko und Wolfgang Nierhaus*

Die Versicherungswirtschaft im Spiegel der ifo Konjunkturumfrage

VERSICHERUNGSBRANCHE – EIN ÜBERBLICK

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherungswirtschaft besteht in der Produktion von Sicherheit und in der Erhöhung der Wagnisbereitschaft von Unternehmen und privaten bzw. öffentlichen Haushalten. Sie ermöglicht die Nutzung von Chancen, die risikoaverse Wirtschaftssubjekte erst mit Versicherungsschutz aufgreifen (Sinn 1988). Versicherungsunternehmen tragen nicht nur zur Allokation und Diversifikation von Risiken bei, sondern verbessern angesichts von Informationsasymmetrien auf den Finanzmärkten als Kapitalsammelstellen auch die Allokation von Kapital. Der Versicherungssektor spielt zudem eine wichtige Rolle bei der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte (Deutsche Bundesbank 2004, S. 32).

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) treten Versicherungen als Vermittler von Finanzbeziehungen (Finanzintermediäre) auf: Die Unternehmen erhalten von den Versicherungsnehmern Prämien, die ertragsbringend angelegt werden. In den Produktionswert der Versicherer geht lediglich der Dienstleistungsanteil der Prämien ein; dieser ergibt sich nach Abzug der fälligen Leistungen und der Veränderung der versicherungstechnischen Rückstellungen von den tatsächlich verdienten Prämien einschließlich der Kapitalerträge aus Versicherungsverträgen und sonstiger Dienstleistungsentgelte (Statistisches Bundesamt 2022, 2023). Nach Abzug der Vorleistungen vom Produktionswert ergibt sich die Bruttowertschöpfung des Sektors Versicherungsgewerbe.¹ Im Jahr 2023 belief sich der Beitrag des Versicherungssektors zum nominalen Produktionswert Deutschlands auf 102 Mrd. Euro. Bei Vorleistungen von 63 Mrd. Euro steuerten die Versicherer damit 39 Mrd. Euro zur gesamten in den VGR nachgewiesenen Bruttowertschöpfung in Höhe von 3 766 Mrd. Euro bei, was umgerechnet einem Wertschöpfungsanteil von 1,0% entspricht. Die Ansprüche der privaten Haushalte, nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften und des staatlichen Sektors gegenüber den Versicherungen erreichten Ende 2023 nach Angaben der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank ein Volumen von 2 054 Mrd. Euro bzw. 66 % der gesamten Bilanzsumme der Branche.

Zum Versicherungssektor in VGR-Abgrenzung gehören im Einzelnen die *Erstversicherer*, die *Rückversicherer* sowie *Pensionskassen und Pensionsfonds (einschl. der Zusatzversorgungseinrichtungen der Ge-*

* Dr. Wolfgang Nierhaus ist ehemaliger Mitarbeiter des ifo Instituts.

¹ Ohne Sozialversicherung, die zum Sektor Staat gehört.

IN KÜRZE

Die vierteljährliche ifo Konjunkturumfrage in der Versicherungswirtschaft wurde im Jahr 1999 in Kooperation mit dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft durchgeführt. Der vorliegende Beitrag präsentiert zunächst wichtige Kennzahlen der Branche und diskutiert die neuesten Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage insgesamt und nach Versicherungssparten. Danach wird das Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft mit dem Geschäftsklima Deutschland verglichen. Durch den späteren Meldetermin hat der Indikator für die Versicherungsbranche gegenüber einem quartalisierten Klimaindikator Deutschland einen Vorlauf. Abschließend wird gezeigt, dass der zyklische Zusammenhang zwischen der Lage- und Erwartungskomponente des Geschäftsklimas für die Versicherer analog zur ifo Konjunkturuhr Deutschland in einem Vier-Quadranten-Schema dargestellt werden kann.

bietskörperschaften).² Bei der Erstversicherung ist der Versicherungsnehmer eine natürliche oder juristische Person, die kein Versicherungsunternehmen ist, im Gegensatz zur Rückversicherung, wo der Versicherungsnehmer ein anderes Versicherungsunternehmen ist. Die Hauptsparten im Bereich der Erstversicherung sind die *Private Krankenversicherung*, die *Lebensversicherung* sowie die *Schaden- und Unfallversicherung* (inkl. Rechtsschutzversicherungen). Nach Angaben des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) haben die Erstversicherer im Jahr 2023 Beitragseinnahmen in Höhe von 224,7 Mrd. Euro erzielt, an Versicherungsleistungen wurden 200,4 Mrd. Euro an die Versicherungsnehmer (private Haushalte sowie industriell-gewerbliche Kunden) ausgezahlt. Der Vertragsbestand belief sich zuletzt auf 475,5 Mio. Verträge (vgl. Tab. 1). Nach Versicherungssparten auf gegliedert entfielen 40,9% (92,0 Mrd. Euro) der gesamten Beitragssumme auf die Lebensversicherung, 37,6% (84,5 Mrd. Euro) auf die Schaden- und Unfallversicherung und 21,5% (48,2 Mrd. Euro) auf die Krankenversicherung. Während die Einnahmen der Schaden- und Unfallversicherung sowie der Krankenversicherung

² Der Versicherungssektor ist damit nahezu deckungsgleich mit der in der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 gelisteten Abteilung 65 *Versicherungen und Pensionskassen*, die auf das reine Versicherungsgeschäft fokussiert. Die wohnungswirtschaftliche Aktivität der Versicherer, d. h. die Wohnungsvermittlung, ist Teil der Abteilung 68 *Grundstücks- und Wohnungswesen* (Essig 1999, S. 272).

zuletzt gestiegen sind, sanken sie bei der Lebensversicherung. Die ausgezahlten Leistungen hatten einen Wert von 98,6 Mrd. Euro bei den Lebensversicherern, 65,4 Mrd. Euro bei der Schaden- und Unfallversicherung und 36,4 Mrd. Euro bei den Krankenversicherern. Der Löwenanteil aller Verträge entfiel naturgemäß auf die Schaden- und Unfallversicherung, da diese Sparte – auch als Kompositversicherung bezeichnet – sehr viele unterschiedliche Versicherungstypen subsumiert.

DAS IFO GESCHÄFTSKLIMA IN DER VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT

Die Ifo Konjunkturumfrage in der Versicherungswirtschaft wurde im Jahr 1999 in einer Kooperation mit dem GDV eingeführt. Der Kreis der Befragungsteilnehmer ist im Unterschied zur amtlichen Statistik enger gefasst: Er enthält keine Rückversicherungsunternehmen und auch keine Pensionskassen und Pensionsfonds. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und den Verbandsstatistiken des GDV liegen die Umfragedaten des Ifo Instituts zeitnäher und in höherer Frequenz vor. Methodisch orientiert sich die Versicherungsumfrage an den monatlichen Ifo Konjunkturumfragen. Sie nimmt jedoch in einigen Aspekten eine Sonderstellung ein, etwa beim Zeithorizont einiger Fragen. Darüber hinaus sind die Fragen in der Ifo Versicherungsumfrage ganz auf die Versicherungsbranche zugeschnitten. Der Fokus wird auf die Entwicklung der Beitragseinnah-

men und erbrachter Leistungen der Versicherer gelegt. Aus den monatlichen Ifo Konjunkturumfragen werden lediglich die zentralen Fragen nach der aktuellen Geschäftslage und den Geschäftserwartungen übernommen. Eine weitere Besonderheit sind die Fragen zur Tarifierung in Schaden- und Unfallversicherung, die sich explizit auf den Gesamtmarkt beziehen. Bei den Konjunkturumfragen wird üblicherweise nur nach dem eigenen Unternehmen gefragt. Zudem wird die Umfrage vierteljährlich durchgeführt, wobei das abgefragte Quartal (Berichtsquartal) immer das vorangegangene Quartal ist (für detaillierte Informationen zum Aufbau und zur Methodik der Ifo Konjunkturumfrage in der Versicherungswirtschaft siehe Litsche und Marjenko 2023).

Abbildung 1 zeigt das Geschäftsklima für die Versicherungswirtschaft und seine beiden Komponenten Geschäftslage und Geschäftserwartungen vom ersten Quartal 2005 bis zum vierten Quartal 2023. Die Geschäftslage spiegelt die aktuelle Situation der befragten Unternehmen wider (günstig/befriedigend/ungünstig), die Geschäftserwartungen zielen auf die Geschäftsperspektiven der Unternehmen für die nächsten sechs Monate ab (eher günstiger/etwa gleich bleibend/eher ungünstiger). Das Geschäftsklima ist keine eigenständige Frage auf dem Fragebogen, sondern wird als geometrisches Mittel aus den Salden der Antworten zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen ermittelt. Das Resultat für die gesamte Versicherungsbranche wird durch die Aggregation der Ergebnisse der drei abgefragten Haupt-

Tab. 1

Kennzahlen der Versicherungswirtschaft

	Veränderung 2023 ggü. 2022	2023	2022	2021	2020	2019	2023	2022	2021	2020	2019
Beiträge	in %	Mrd. Euro					Anteile in %				
Versicherungswirtschaft	0,6	224,7	223,3	225,9	222,2	217,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lebensversicherung	-5,2	92,0	97,0	103,2	104,4	103,2	40,9	43,4	45,7	46,7	47,5
Private Krankenversicherung	2,1	48,2	47,2	45,4	42,9	41,0	21,5	21,1	20,1	19,4	18,9
Schaden- und Unfallversicherung	6,8	84,5	79,1	77,3	74,9	73,2	37,6	35,4	34,2	33,9	33,7
Leistungen		Mrd. Euro					Anteile in %				
Versicherungswirtschaft ^a	9,7	200,4	182,6	181,9	165,2	168,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lebensversicherung ^{a, b}	8,1	98,6	91,2	86,6	82,7	84,9	49,2	49,9	47,6	50,4	50,9
Private Krankenversicherung ^b	9,0	36,4	33,4	31,8	30,7	30,1	18,2	18,3	17,5	18,4	17,7
Schaden- und Unfallversicherung	12,8	65,4	58,0	63,5	51,8	53,3	32,6	31,8	34,9	31,1	31,4
Bestand an Verträgen		Anzahl in Mio.					Anteile in %				
Versicherungswirtschaft	0,5	475,5	472,9	464,7	455,6	446,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lebensversicherung	-1,3	84,8	85,9	86,8	87,6	87,1	17,8	18,2	18,7	19,0	19,5
Private Krankenversicherung	2,4	38,7	37,8	37,2	36,2	35,4	8,1	8,0	8,0	8,0	7,9
Schaden- und Unfallversicherung	0,8	352,0	349,2	340,7	331,8	323,8	74,0	73,8	73,3	73,1	72,6

^a Ohne Pensionskassen und Pensionsfonds.

^b Ausgezählte Leistungen.

Quelle: GDV; Berechnungen des Ifo Instituts.

sparten Lebensversicherung, Krankenversicherung sowie Schaden- und Unfallversicherung berechnet.

Betrachtet man den Zeitraum ab dem Jahr 2019, so fällt zunächst die starke Verschlechterung des Geschäftsklimas und seiner beiden Komponenten im ersten Quartal 2020 nach Ausbruch der Corona-Pandemie ins Auge. Außerdem ist eine ausgeprägte Eintrübung des Geschäftsklimas im Zeitraum zwischen dem ersten Quartal 2022 und dem ersten Quartal 2023 festzustellen, die recht gut mit der Schwäche des realen Konsums der privaten Haushalte in dieser Zeit korrespondiert. Erst im zweiten Quartal 2023 gelangte der Geschäftsklimaindikator wieder in den positiven Bereich, wo er bis zuletzt unter geringeren Schwankungen auch verblieb. Alles in allem zeigte sich das Geschäftsklima in der gesamten Versicherungsbranche im Geschäftsjahr 2023 gegenüber 2022 merklich verbessert. Die Versicherer waren zufriedener mit ihren laufenden Geschäften, insbesondere hellten sich aber die Erwartungen auf. Obwohl die Unternehmen ihre Geschäftslage zuletzt immer noch per saldo ungünstig beurteilten, blickte die Versicherungswirtschaft doch recht zuversichtlich auf die Geschäftsperspektiven im laufenden Jahr. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Unsicherheiten dürfte die Versicherungsbranche zusätzliche Möglichkeiten sehen, ihr Potenzial als Schutzschild vor finanziellen Schäden weiter auszubauen.

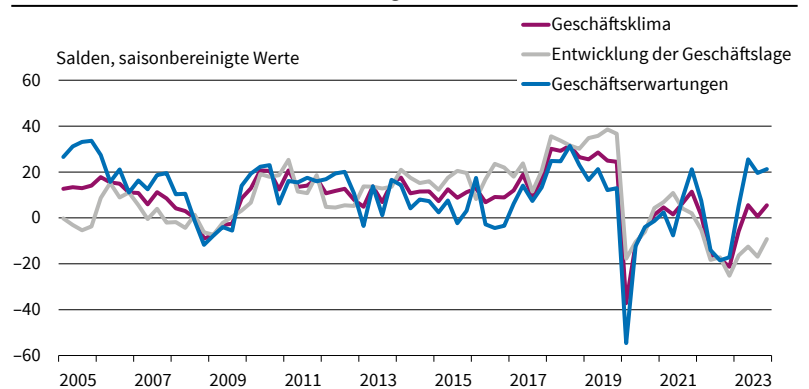
ERGEBNISSE NACH VERSICHERUNGSSPARTEN

Lebensversicherung

Das Geschäft mit Lebensversicherungen wurde im Jahr 2023 durch ein schwieriges gesamtwirtschaftliches Umfeld belastet. Inflationsbedingt sinkende Realeinkommen und die damit einhergehende gedämpfte Versicherungsnachfrage schlugen besonders zu Buche. Gleichwohl hat sich das Geschäftsklima in der Lebensversicherung zuletzt leicht verbessert (von + 2,4 auf + 2,7); insbesondere die Urteile zur Geschäftslage fielen per saldo deutlich weniger negativ aus als im Vorquartal (– 14,2 aktuell; – 29,7 zuletzt). Gleichzeitig wurden die zuvor sehr optimistischen Geschäftsperspektiven aber deutlich zurückgenommen (+ 21,1 aktuell; + 40,6 zuletzt). Besser als in der Gesamtparte fiel das Geschäftsklima in den Untersparten *betriebliche und fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung* aus, schlechter in der *Rentenversicherung* und in der *Kapitalversicherung*. Die Erwartungen hinsichtlich der Beitragseinnahmen deuten auf eine deutlich bessere Entwicklung im laufenden Jahr hin (+ 36,2 aktuell; + 17,4 zuletzt). In der fondsgebundenen Lebens- und Rentenversicherung (+ 88,8 aktuell; + 31,0 zuletzt) sowie der betrieblichen Rentenversicherung dürften die Beitragseinnahmen flächendeckend steigen. Mit einer negativen Entwicklung wird dagegen in der Kapitalversicherung und in der klassischen Rentenversicherung gerechnet. Derzeit sind kurzfristige Anlagen im Ver-

Abb. 1

Das ifo Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft und seine Komponenten



Quelle: ifo Konjunkturumfrage in der Versicherungswirtschaft.

© ifo Institut

gleich zu langfristigen Anlagen attraktiver verzinst. Die Stimmung im Neugeschäft mit Lebensversicherungsverträgen gegen laufende Beiträge hat sich im vierten Quartal 2023 deutlich verbessert (+ 41,8 aktuell; + 21,4 zuletzt). Für das Jahr 2024 rechnen die Unternehmen per saldo allerdings mit einer gedämpften Entwicklung. Im Bereich der Neuabschlüsse gegen Einmalbeitrag wird für das Jahr 2024 im Vergleich zum vierten Quartal 2023, in dem die Branche in einem absoluten Stimmungstief war (– 83 Punkte), jedoch per saldo mit einem Plus gerechnet (+ 2,4 aktuell; – 9,1 zuletzt).

Private Krankenversicherung

In der Privaten Krankenversicherung verbesserte sich im vierten Quartal 2023 die Geschäftslage gegenüber dem Vorquartal leicht (+ 17,8 aktuell; + 14,1 zuletzt). Darüber hinaus waren die Geschäftserwartungen weniger pessimistisch (– 1,0 aktuell; – 3,4 zuletzt). Beide Indikatoren lagen deutlich über dem Vorjahresniveau. Infolgedessen stieg der Klimaindikator um 3 Punkte auf + 8,2, blieb damit aber noch unter seinem langjährigen Durchschnittswert von + 11,6. Rund 75% der Krankenversicherer meldeten für das Jahr 2023 höhere Beitragseinnahmen im Vergleich zu 2022, 25% der Unternehmen ließen dagegen die Beiträge unverändert. Der Saldo des Bruttoneugeschäfts (Gesamtwert der neuen Versicherungsverträge) erreichte im vierten Quartal 2023 einen neuen historischen Höchstwert, was nicht zuletzt auf neu abgeschlossene Verträge bei der Zusatzkrankenversicherung zurückzuführen war (Saldowert + 92,7). Immer mehr Versicherte setzen auf eine ergänzende private Vorsorge, um den Leistungsumfang der Gesetzlichen Krankenversicherung aufzustocken bzw. um Leistungsminderungen auszugleichen. Quantitativ trägt die Zusatzkrankenversicherung jedoch nur einen kleinen Beitrag zur Gesamtparte bei. Für das laufende Jahr wird eine deutlich weniger dynamische Entwicklung bei der *Zusatzkrankenversicherung* erwartet. Besonders pessimistisch sind die Erwartungen im Bereich der *privaten Vollversicherung* geworden (– 34,7 aktuell; + 2,4 zuletzt). Die Zahl der Firmen, die ein steigendes

Bruttoneugeschäft im Jahr 2024 erwartet, ist deutlich gesunken. Das dürfte mit daran liegen, dass zum 1. Januar 2024 die Versicherungspflichtgrenze, ab der ein Wechsel in die PKV möglich ist, von 66 600 Euro Bruttajahreseinkommen sehr kräftig auf 69 300 angehoben worden war. Die Versicherungspflichtgrenze ist damit um 4,1 % gestiegen, was deutlich mehr als im Durchschnitt der vergangenen Jahre ist.

Schaden- und Unfallversicherung

Auch für die Schaden- und Unfallversicherer stand das Geschäftsjahr 2023 wie schon das Vorjahr 2022 unter dem Einfluss der hohen Inflation. Besonders

stark betroffen waren die Kraftfahrtversicherung sowie die Feuer-, Wohngebäude- und Hausratversicherung. Auf sie entfällt ein großer Teil des gesamten Prämienvolumens. Die Kfz-Versicherer sahen sich mit inflationsbedingt stark steigenden Ersatzteilpreisen und Arbeitskosten konfrontiert. Zudem war es nach Beendigung der zahlreichen Corona-Mobilitätseinschränkungen vermehrt zu Unfallschäden gekommen (GDV 2023a); der Schadenaufwand bei der Schaden- und Unfallversicherung stieg deutlich stärker als die Beitragseinnahmen. Bei der Rechtsschutzversicherung schlugen deutliche Kostensteigerungen aufgrund häufiger Schadensfälle, u. a. im Zusammenhang mit dem Dieselskandal, zu Buche. Im Streit um den Schadenersatz für manipulierte Dieselaautos haben nach Angaben des GDV bis Ende Mai 2023 fast 420 000 Kunden ihre Rechtsschutzversicherung in Anspruch genommen (GDV 2023b). Während sich die Geschäftslage im vierten Quartal 2023 im Vergleich zum Vorquartal angesichts der äußerst negativ beurteilten Schadenentwicklung nur marginal verbesserte (- 17,1 aktuell; - 17,8 zuletzt), hellten sich die Erwartungen deutlich auf (+ 34,1 aktuell; + 9,2 zuletzt). Die Zahl der negativen Meldungen hinsichtlich der zukünftigen Schadenentwicklung ist ebenfalls merklich zurückgegangen, von 56% auf 29%. Im vierten Quartal 2023 wurden die Angaben für die Entwicklung der eingenommenen Beiträge leicht nach unten korrigiert. Die Erwartungen für das Jahr 2024 lagen per saldo unverändert bei + 93,9.

IFO GESCHÄFTSKLIMA IN DER VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT VS. IFO GESCHÄFTSKLIMA DEUTSCHLAND

In Abbildung 2 wird das *ifo Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft* mit dem *ifo Geschäftsklima Deutschland* (bestehend aus den Wirtschaftssektoren Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel und Dienstleistungen³) verglichen, wobei letzteres zwecks besserer Vergleichbarkeit zu Quartalen zusammengefasst wurde. In der Abbildung lässt sich gut ein Vorlauf des Geschäftsklimaindikatoren in der Versicherungswirtschaft erkennen. Eine Kreuzkorrelationsanalyse für den Untersuchungszeitraum ergibt, dass der Geschäftsklimaindikator für die Versicherungswirtschaft einen Vorlauf von einem Quartal gegenüber dem Geschäftsklimaindikator für Deutschland hat. Dieser wird durch den späteren Meldetermin der Versicherer (für ein Berichtsquartal jeweils der erste Monat im Folgequartal) und damit einhergehend ihren besseren Informationsstand über den Meldezeitraum verursacht. Der Vorlauf sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ergebnisse der Versiche-

³ Die nachfolgenden Bereiche zählen nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige zum Dienstleistungssektor, werden jedoch im Rahmen der monatlichen Konjunkturumfragen nicht vom ifo Institut befragt: Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen (Brandt 2020).

Abb. 2
ifo Geschäftsklima im Vergleich

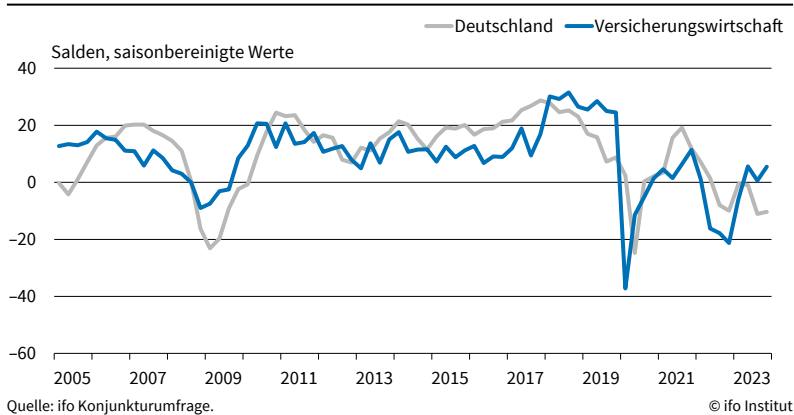
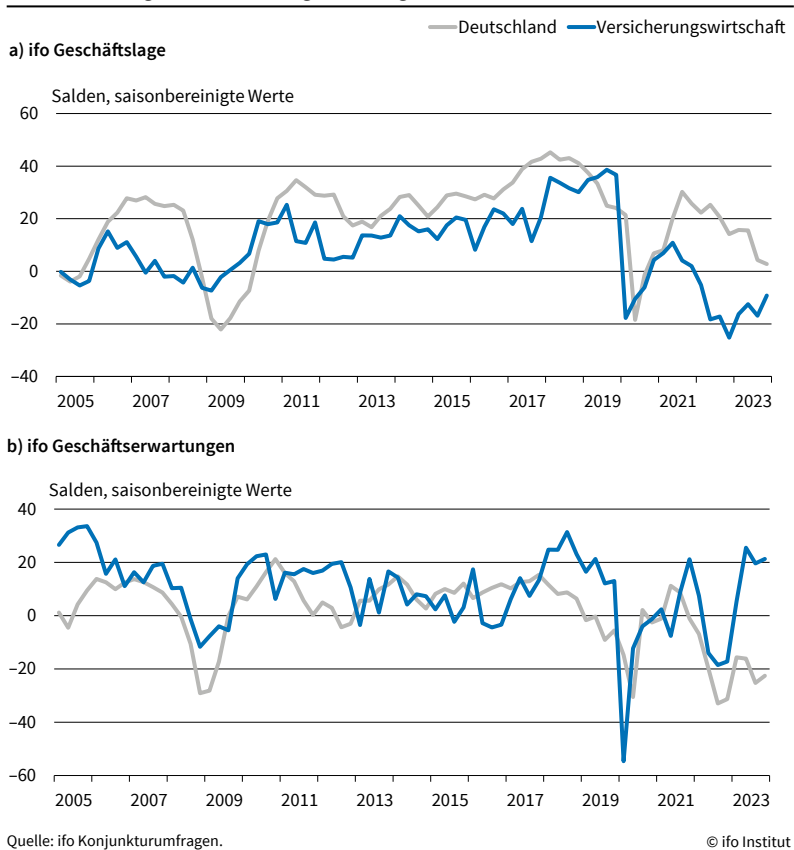


Abb. 3
ifo Geschäftslage und -erwartungen im Vergleich



rungsumfrage deutlich später als die der monatlichen Konjunkturumfrage vorliegen und sie daher nicht als Frühindikator für diese Erhebung fungieren können.

Trotz des insgesamt ähnlichen Verlaufs der beiden Kurven in der Grafik sind an manchen Stellen auch divergierende Bewertungen festzustellen: Im Jahr 2005 etwa fällt der Geschäftsklimaindikator Deutschland in den negativen Bereich, während der Klimaindikator der Versicherer durchweg positiv ist. Eine derartige Divergenz war auch im Verlauf des Jahres 2023 zu beobachten. Demgegenüber ist die Hochphase des Geschäftsklimas Deutschland in den Jahren 2011 bis 2017 insgesamt stärker ausgeprägt als die seines Pendanten in der Versicherungswirtschaft. Abbildung 3 stellt die Ergebnisse zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen in der Versicherungswirtschaft denen in Deutschland gegenüber. Die Versicherer bewerteten ihre Geschäftslage im Betrachtungszeitraum meistens ungünstiger als die Gesamtwirtschaft. Die Geschäftserwartungen fielen hingegen bei den Versicherungsunternehmen im Mittel etwas optimistischer aus.

EINE EXPERIMENTELLE KONJUNKTURUHR FÜR DIE VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT

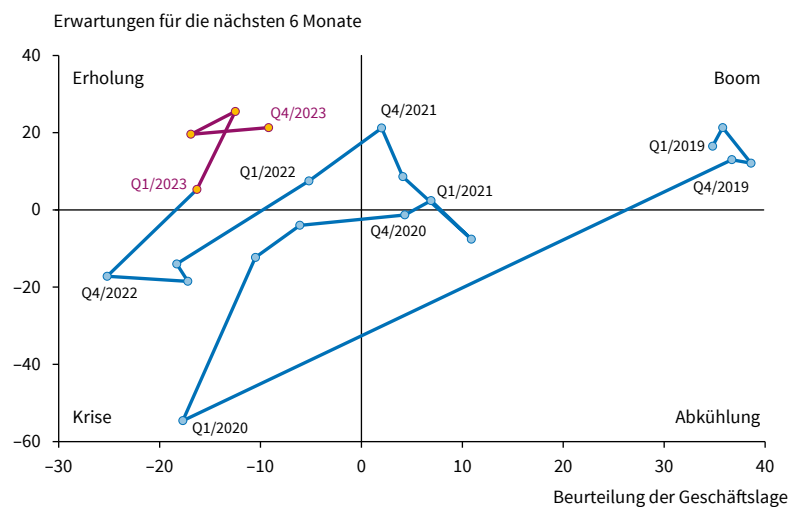
Das Zusammenspiel der beiden Geschäftsklimakomponenten *Geschäftslage* und *Geschäftserwartungen* stellt das ifo Institut seit vielen Jahren in einem Vier-Quadranten-Schema optisch prägnant dar (ifo Konjunkturuhr). Die Grundidee der ifo Konjunkturuhr besteht darin, zu jedem Zeitpunkt der als Ausgangspunkt fungierenden Geschäftslage die von den Unternehmen antizipierte weitere Geschäftsentwicklung zuzuordnen. Die Konjunktur – visualisiert als Lage-Erwartungs-Graph – durchläuft in diesem Diagramm die vier Quadranten mit den Bezeichnungen Erholung, Boom, Abkühlung und Krise. Die Bewegung geschieht rechtsdrehend im Uhrzeigersinn, sofern der Erwartungsindikator gegenüber dem Geschäftslageindikator einen hinlänglich großen Vorlauf hat (Abberger und Nierhaus 2023; Wohlrabe und Wollmershäuser 2021).⁴

Abbildung 4 zeigt eine experimentelle Konjunkturuhr für die Versicherungswirtschaft für die vergangenen fünf Jahre. Geschäftslage und -erwartungen in der Versicherungswirtschaft bewegten sich das ganze Jahr 2019 über im oberen rechten Boom-Quadranten. Anfang 2020 kam es zum Ausbruch der Corona-Pandemie. Bei den Privaten Krankenversicherungen und auch in der Schaden- und Unfallversicherung verschlechterte sich die aktuelle Geschäftslage rasant, die

Abb. 4

Konjunkturuhr für die Versicherungswirtschaft

Zusammenhang zwischen der Lagebeurteilung und den Erwartungen^a



^a Salden, saisonbereinigte Werte.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Erwartungen für die nächsten sechs Monate trübten sich sogar in allen drei Hauptsparten massiv ein. Im Jahr 2021 bewegte sich der Lage-Erwartungs-Graph größtenteils im Boom-Quadranten; bei einer ab Frühjahr immer weniger günstig werdenden Geschäftslage verbesserten sich gleichzeitig die Geschäftserwartungen. Im Verlauf des Jahres 2022 gelangte der Graph erneut in den Krisen-Quadranten, sowohl die Geschäftslage als auch die Geschäftserwartungen wurden ungünstig. Nach den Ergebnissen einer Sonderumfrage des ifo Instituts im Sommer 2022 hatten viele Versicherungsunternehmen ihre Ertragslage schlechter als im Vorjahr eingestuft (GDV 2022). Nach dem Aufenthalt im Krisen-Quadranten gelangte der Lage-Erwartungs-Graph Anfang 2023 erstmals wieder in den Erholungs-Quadranten. Bei sich verbessernden Geschäftserwartungen blieb die Geschäftslage das ganze Jahr über per saldo jedoch noch ungünstig.

Die hier präsentierte Konjunkturuhr besitzt für die Analyse die Vorzüge, dass sie zeitnah mit den Umfrageergebnissen verfügbar ist, keinen größeren Revisionen unterliegt und klare Signale sendet. Eine Trendbereinigung der Eingangsreihen, wie bei anderen modernen Monitorsystemen üblich, ist nicht erforderlich (Abberger und Nierhaus 2023). Die Konjunkturuhr liefert damit eine gute alternative Visualisierung der zyklischen Entwicklung allein auf Basis unternehmerischer Urteile und Erwartungen.

REFERENZEN

Abberger, K. und W. Nierhaus (2023), »The ifo Business Cycle Clock«, in: S. Sauer, S. Schasching und K. Wohlrabe (Hrsg.): *Handbook of ifo Surveys*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 100, 98–109.

Brandt, P. (2020), »Konjunkturumfrage Dienstleistungen«, in: S. Sauer und K. Wohlrabe (Hrsg.), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, 77–88.

Deutsche Bundesbank (2004), »Der Versicherungssektor als Finanzintermediär«, *Monatsbericht Dezember*, 31–42.

⁴ Sind die Urteile der befragten Unternehmen zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen per saldo ungünstig, so ist der Lage-Erwartungs-Graph im »Krisen-Quadranten«. Gelangt der Erwartungsindikator in den positiven Bereich (bei sich verbessernden, aber per saldo noch ungünstiger Geschäftslage), so ist der Graph im »Erholungs-Quadranten«. Sind Geschäftslage und Geschäftserwartungen beide per saldo günstig, so ist der Graph im »Boom-Quadranten«. Verschlechtert sich der Erwartungsindikator (bei sich verschlechternden, aber per saldo noch günstiger Geschäftslage), so befindet sich der Graph im »Abkühlungs-Quadranten«.

Essig, H. (1999) »Statistische Einheiten und Sektoren«, in: Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1999 - Anlaß, Konzeptänderungen und neue Begriffe, *Wirtschaft und Statistik* 4, 257281.

GDV (2022), »Sonderumfrage Ertragslage und Erwartungen 2022«, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/95762/af23a937fe-8b423ad70ad021ef4a9c3f/ifo-konjunkturtest-sonderumfrage-ertragslage-und-erwartungen-2022-data.pdf>.

GDV (2023a), »Inflation: Kfz-Versicherern drohen Milliardenverluste«, Medieninformation vom 25. Juli, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/inflation-kfz-versicherern-drohen-milliardenverluste-137452>.

GDV (2023b) »Prozesskosten im Diesel-Skandal steigen auf über 1,5 Milliarden Euro«, Medieninformation vom 26. Juni, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/prozesskosten-im-dieselskandal-steigen-auf-ueber-1-5-milliarden-euro-136732>.

Litsche, S. und A. Marjenko (2023), »The ifo Business Survey in the Insurance Industry«, in: S. Sauer, S. Schasching und K. Wohlrabe (Hrsg.), *Handbook of ifo Surveys*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 100, 190–196.

Sinn, H.-W. (1988), »Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77, 1–27.

Statistisches Bundesamt (2022), *National Accounts. ESA 2010 Methods and Sources for the German GNI and its Components*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023), *Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse*, Wiesbaden.

Wohlrabe, K. und T. Wollmershäuser (2021), »Zwei neue Analysewerkzeuge für die ifo Konjunkturumfragen: Die neue ifo Konjunkturuhr und die ifo Heatmap«, *ifo Schnelldienst* 74(3), 51–55.

Tobias Heyl*

Karl Maria Hettlage: Ein Mann Albert Speers an der Spitze des ifo Instituts

Nach ihrer Rückkehr von einer Reise durch die Bundesrepublik veröffentlichte Hannah Arendt 1950 einen Essay, in dem sie die Stimmung im Lande fünf Jahre nach dem Ende der NS-Herrschaft beschreibt: Es sei ihr praktisch unmöglich gewesen, auch nur einem einzigen ehemaligen Nazi zu begegnen.

Auch Karl Maria Hettlage (1902–1995) hätte es von sich gewiesen, als Nazi bezeichnet zu werden. Tatsächlich war er niemals Mitglied der NSDAP, jedoch für die Organisation der Ermordung der europäischen Juden mit verantwortlich. Hat sich daran niemand gestört, als er 1965 zum Präsidenten des ifo Instituts gewählt wurde – ein Amt, das er bis 1976 ausübte?

EIN SOHN AUS RECHTEM HAUSE

Karl Maria Hettlage wurde am 28. November 1902 in Essen in eine katholische, national-konservative Familie geboren. Er studierte von 1921 bis 1924 in Köln und Münster Jura und trat einer katholischen Studentenverbindung bei. Parallel zu seiner wissenschaftlichen Karriere engagierte er sich auch in der Politik. 1922 schloss er sich im Kampf gegen die KPD dem Westfälischen Treubund an, der bis zu seiner Auflösung 1925 Pläne für einen Putsch gegen die Republik verfolgte. Noch im selben Jahr baute er in Münster eine örtliche Gruppe der linkskatholischen »Dr. Sonnenschein Bewegung« auf und trat dem Zentrum bei. Gleichzeitig mit dem politischen Engagement betrieb er in diesen Jahren auch eine akademische Karriere. 1926 wurde er in Köln promoviert, 1930 habilitiert. 1928 bis 1931 wechselte er für drei Jahre als Assistent an die Universität Kiel. Nach einem Lehrauftrag in Köln (1930–1936) unterrichtete er als außerordentlicher Professor an der Handelshochschule Berlin (1936–1938), später als Honorarprofessor an der Universität Berlin (1938–1945). 1933 gehörte er zu den Gründungsmitgliedern der Nationalsozialistischen Akademie für Deutsches Recht.

Wichtiger als die akademische Laufbahn war ihm aber offenbar, als Spitzenbeamter politische Karriere zu machen. Sein Mandat im Preußischen Landtag (ab 1932) nahm er nur halbherzig wahr. Schon nach

dem 2. Staatsexamen hatte ihm Oberbürgermeister Konrad Adenauer 1930 die Verwaltung der Finanzen der Stadt Köln anvertraut, ein Jahr später wurde er zum Leiter der Finanzabteilung des Deutschen Städtetags berufen. Offenbar war er auf diesem Posten so erfolgreich, dass er 1934, gegen die Bedenken von NSDAP-Funktionären, die dem ehemaligen Zentrumsman nicht trauten, die Leitung der Stadtkämmerei in Berlin übernahm. Zwei Jahre später wurde er ehrenhalber in die SS aufgenommen, die er mit Ende seiner Amtszeit 1939 (vielleicht auch erst 1941) im Rang eines Hauptsturmführers wieder verließ. Ob er das Amt freiwillig oder auf äußeren Druck hin aufgegeben hat, bleibt unklar. Noch im gleichen Jahr jedenfalls wechselte er in den Vorstand der Commerzbank, ein nützliches Alibi, als ihm nach dem Zusammenbruch der Diktatur seine Nähe zum NS-Regime zum Vorwurf gemacht werden sollte.

EIN ORGANISATOR DES MASSENMORDS

Besonders engagiert hat er sich bei der Bank wohl nicht. Nach nur einem Jahr kehrte er 1940 in die Stadtpolitik zurück – wenn dieser Begriff den monströsen Plänen für den Ausbau Berlins zur Welthauptstadt Germania überhaupt gerecht wird. Ver-



Der Stadtkämmerer von Berlin am Schreibtisch, Dezember 1934.

© picture alliance/ullstein bild

* Dr. Tobias Heyl studierte in München und Wien Germanistik und Geschichte. Er arbeitet als Lektor in einem Verlag und war Lehrbeauftragter für Buchwissenschaft an den Universitäten München und St. Gallen.

antwortlich für dieses Projekt war Albert Speer, als Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt (GBI) direkt Adolf Hitler unterstellt. Hettlage sollte in der Position eines Abteilungsleiters zunächst Juden aus ihren Wohnungen vertreiben, um Wohnraum für »arische Mieter« zu schaffen, deren Häuser Speers Planungen im Weg standen. Später ließ er die Wohnungen jüdischer Mieter auch zwangsräumen, um dort die Opfer von Luftangriffen einzuquartieren. Die vertriebenen Juden wurden zunächst in beengten »Schachtelräumen« untergebracht, später deportiert und ermordet.

Je länger der Krieg sich hinzog, desto stärker war Speers Behörde auch mit der Beseitigung von Bombenschäden, mit Infrastrukturprojekten in den besetzten Gebieten und überhaupt mit der Beschaffung von Baumaterial beschäftigt. Dabei kamen Häftlinge aus Konzentrationslagern und Zwangsarbeiter zum Einsatz, deren Arbeit sich die SS bezahlen ließ. Hettlage war für die Abwicklung der Zahlungen verantwortlich, vermittelte aber auch Arbeitskräfte an Bauunternehmen, was dem GBI respektable Einnahmen sicherte.

1942 kam Fritz Todt bei einem Flugzeugabsturz ums Leben und Speer übernahm nun auch das Amt des Rüstungsministers. Wieder konnte er sich auf Hettlage verlassen: Als Leiter des Generalreferats Wirtschaft und Finanzen brachte er nach der Zerstörung von Peenemünde die Mittelwerk GmbH auf den Weg, die in einem Stollen bei Nordhausen die Raketenproduktion wieder aufnehmen sollte. Hettlage sicherte die Finanzierung der Arbeiten, bei der, bisweilen abseits üblicher Praktiken, nicht zufällig die Commerzbank eine Schlüsselrolle spielte. Die Arbeitskräfte für den Bau der gigantischen unterirdischen Anlage kamen aus dem angegliederten KZ Mittelbau-Dora,

Hettlage organisierte ihren Einsatz. Bis zur Befreiung im April 1945 waren 20 000 der insgesamt 60 000 Häftlinge ums Leben gekommen.

IMMER WIEDER DAVONGEKOMMEN

Gut 20 Jahre später wurde ihm die Leitung des ifo Instituts übertragen. Es war nicht einfach gewesen, einen Nachfolger für Hans Langelütke zu finden, der dieses Amt zehn Jahre ausgeübt hatte. Bedenken wurden laut, ob Hettlage tatsächlich am ifo Institut interessiert sei oder nicht doch eine politische Karriere verfolge; von seiner Rolle in der NS-Tötungsmaschinerie war nie die Rede, die konnte er geschickt verharmlosen und verschleiern.

Nach der Kapitulation wurde Karl Hettlage auf Schloss Kransberg im Hochtaunus interniert, zusammen mit Albert Speer, Hermann Oberth, Wernher von Braun und anderen Verantwortlichen des Raketenbauprogramms. Dort waren die Alliierten in erster Linie am Know-how der Ingenieure interessiert, das zukünftig für die eigenen Forschungsprogramme genutzt werden sollte: Fragen nach den Verbrechen an Häftlingen und Zwangsarbeitern hätten vielleicht zu Irritationen geführt. Hettlage konnte sich in diesem Umfeld als Rechts- und Finanzexperte präsentieren und scheute nicht einmal davor zurück, sich zum Gegner des Regimes zu stilisieren, der mit dem ehemaligen Leipziger Oberbürgermeister Carl Goerdeler Pläne für ein Attentat auf Hitler verfolgt habe. Nach dem gescheiterten Attentat vom 20. Juli 1944 sei er verhaftet worden und nur auf Fürsprache Speers wieder auf freien Fuß gekommen. Beruflich sei er die letzten Jahre als Vorstand der Commerzbank engagiert gewesen, über seine Tätigkeit bei Speer verlor er kein Wort. Den Vernehmungsbeamten fielen einige Wider-



Reichsminister Albert Speer umgeben von leitenden Funktionären des NS-Regimes, von links: Hans Kehr, Leiter des Planungsamts, Walter Paul Emil Schreiber, Generalarzt und Fachspartenleiter im Reichsforschungsrat, Karl Saur, Amtsleiter im Rüstungsministerium, Alfred (?) Waeger (teilweise verdeckt) und Karl Maria Hettlage, September 1943.

© picture alliance/AP Images

sprüche in Hettlages Aussagen auf, sie entließen ihn aber trotzdem vorzeitig in die Freiheit.

Die Legende vom Widerstandskämpfer gestaltete er 1948 für das Entnazifizierungsverfahren weiter aus. Wieder brachte er Goerdeler ins Spiel (den er tatsächlich kannte), nun wollte er auch Juden gerettet und sich für menschliche Arbeitsbedingungen in Mittelbau-Dora eingesetzt haben. Ob alle Dokumente, die er dem Entnazifizierungsausschuss vorgelegt hat, einer genaueren Überprüfung standgehalten hätten, mag man bezweifeln. Am Ende des Verfahrens wurde er in die Kategorie V (entlastet) eingestuft. Eine dritte Untersuchung, diesmal durch die britischen Behörden, verlief unkompliziert. Seine Mitgliedschaft in der SS ging als Ehrendienststrang durch, das Verfahren wurde eingestellt. Der Weg für den beruflichen Neuanfang war erst einmal frei.

EINE DEUTSCHE KARRIERE

Dabei konnte sich Hettlage auf die Netzwerke um Speer verlassen, die über das Ende des Kriegs hinaus intakt geblieben waren. Rudolf Wolters sollte für Speer den Wiederaufbau der zerstörten Städte planen, nun eröffnete er ein Architekturbüro, das von Hettlage beraten wurde. Der aber hatte Größeres vor. 1949 ernannte ihn die Universität Bonn zum Honorarprofessor an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät, 1951 wurde er ordentlicher Professor in Mainz. Seinen Vorstandsposten bei der Commerzbank gab er zurück, er brauchte ihn ja nicht länger als Alibi. Ein letztes Mal drohte ihn seine Vergangenheit einzuholen, als in Westberlin ein Sühneverfahren gegen ihn eröffnet wurde, bei dem zum ersten Mal auch seine Mitgliedschaft im Westfalen-Treibund zur Sprache und weitere widersprüchliche Details seiner Zeit in der SS ans Tageslicht kamen. Noch einmal stilisierte er sich zum Widerstandskämpfer, noch einmal kam er damit durch.

Nur kurz hielt es ihn auf der Professur in Mainz. 1956 übernahm er das Amt des Stellvertretenden Finanzministers von Rheinland-Pfalz, zwei Jahre später wechselte er als Leiter der Haushaltsabteilung in das von Franz Etzel (CDU) geleitete Bundesfinanzministerium, 1959 stieg er zum Staatssekretär auf. Dass er in dieser Rolle mit dem Auswärtigen Amt das deutsche Angebot für die Wiedergutmachungszahlungen an die Opfer der NS-Herrschaft im Ausland vorbereitete, erscheint wie eine bittere Pointe. Immerhin zählte er nicht zu den Hardlinern, die diese Zahlungen so niedrig wie nur irgend möglich halten wollten.

Mit dem Rückzug Etzels nach der Bundestagswahl von 1961 blieb er noch einige Zeit unter Minister Heinz Starke im Amt, doch die beiden konnten nicht miteinander. Als ein Posten bei der Hohen Behörde der Montanunion in Brüssel frei wurde, schickte Adenauer Hettlage dorthin. Die Proteste belgischer Zeitungen, ein ehemaliger SS-Mann habe dort nichts zu suchen, imponierten ihm nicht.



Im Bonner Bundestag – von links: Staatssekretär Karl Maria Hettlage, Bundesfinanzminister Franz Etzel, Rudolf Vogel, Vorsitzender des Haushaltsausschusses, und Bundeskanzler Konrad Adenauer im Dezember 1959 während einer Generaldebatte.

© picture alliance/Kurt Rohwedder

EIN KOPFLOSES INSTITUT UND SPEERS NETZWERKE

Am 30. Juni 1964 tagte im Saal des Münchner Messehauses das Kuratorium des ifo Instituts. Zwei Punkte in der Niederschrift machen stutzig: »Herr Professor Dr. Langelütke wurde gebeten, sein Amt als Vorsitzender des Vorstands bis zur Regelung seiner Nachfolge, spätestens bis 31. Dezember 1964, weiter auszuüben.« Und unter Punkt 5 beklagt ein Kuratoriumsmitglied, dass der Arbeitsausschuss des Kuratoriums schon länger von den vorgeschriebenen neun bis elf Mitgliedern auf vier Mitglieder zusammengeschrumpft sei. Ihm wird zugesagt, dass man seiner Anregung Folge leisten werde, die Sitze nachzubesetzen. Langelütke ist 72 Jahre alt und leidet unter Gesundheitsproblemen, der für die Suche nach einem Nachfolger verantwortliche Ausschuss schwindet dahin: Das Institut gibt kein gutes Bild ab.

Die Suche wird sich fast ein Jahr hinziehen und die Protokolle der Kuratoriumssitzungen erwecken den Eindruck, dass man gar nicht wusste, wen man suchte: einen jungen, innovativen Nachwuchswissenschaftler? Einen angesehenen Fachkollegen? Einen Empiriker? Einen Theoretiker? Es gab Wunschkandidaten, aber die waren entweder zu teuer oder wollten ihre Lehrstühle nicht aufgeben, für die ihnen in München kein Ersatz in Aussicht stand.

In dieser Lage halfen Speers Netzwerke. Hans-Constantin Paulssen, der Vorsitzende des Kuratoriums, war seit 1939 Manager in der deutschen Aluminiumindustrie und seit 1940 im Range eines

Wehrwirtschaftsführers im Lenkungsapparat von Speers Rüstungsindustrie – auch er niemals Mitglied der NSDAP. Genaueres über sein Verhältnis zu Hettlage wissen wir nicht, 1960 publizieren die beiden mit Rudolf Zorn, dem stellvertretenden Kuratoriumsvorsitzenden, eine Monografie über den öffentlichen Dienst und die Wirtschaft. Paulssen ahnte wohl, dass die Fusion der Montanunion mit EWG und EURATOM vor der Tür stand und Hettlage nach einer neuen Aufgabe suchen würde. Am 19. Februar 1965 traf sich Rudolf Zorn, zunächst unter vier Augen, dann mit den Vorstandsmitgliedern, mit Hettlage. Der bekundete seine grundsätzliche Bereitschaft, die Leitung des ifo Instituts zu übernehmen, wollte aber erst die Entscheidung des Ministerrats über die Verschmelzung der europäischen Exekutive abwarten. Am 18. März gab er grünes Licht, nun war das Kuratorium am Zug, ihn zu wählen. Sein Amt konnte er erst nach der Auflösung der Hohen Behörde am 1. Januar 1966 antreten, Langelütke erklärte sich bereit, den Vorsitz weiter kommissarisch zu übernehmen. Hettlage sollte regelmäßig nach München kommen, um sich mit seiner Aufgabe vertraut zu machen. Das Institut war nach der langen, erfolglosen Suche offenbar so zermürbt, dass er seine Bedingungen diktieren konnte. Dazu gehörte auch, dass er den Titel »Präsident« führen wollte. Am 5. Juli trat das Kuratorium zur Wahl zusammen und weil es keinen Gegenkandidaten gab, handelte es sich dabei nur noch um eine Formalie.

Die Fusion der europäischen Exekutiven verzögerte sich erneut. Hettlage hatte sich vertraglich zu sichern lassen, bis zur definitiven Auflösung der Hohen Behörde in Brüssel bleiben zu können, die Übergangsphase in München verlängerte sich also noch einmal bis zum 1. Juli 1967. Und auch jetzt konnte sich Hettlage nicht mit voller Kraft seinem Präsidentenamt widmen, denn Franz Josef Strauß hatte ihn Anfang des Jahres als Staatssekretär ins Bundesfinanzministerium geholt. Wer im Vorfeld von Hettlages Wahl Bedenken hatte, ob ihm am Ende nicht doch eine politische Karriere wichtiger sei, konnte sich schon jetzt, aber gewiss zwei Jahre später bestätigt fühlen. Anfang 1969 bemühte er sich beim CDU-Kreisverband Meppen vergeblich um eine Kandidatur für die Bundestagswahl, aber die Zeiten hatten sich inzwischen geändert: Einen Mann mit dieser Vergangenheit wollten seine Parteifreunde nicht mehr nominieren. Am 21. Oktober schied Franz Josef Strauß nach dem Ende der Großen Koalition aus dem Amt und Hettlage wurde in den Ruhestand versetzt.

Wer am ifo Institut hoffte, dass der Präsident nun endlich sein Amt ernst nehmen würde, wurde abermals enttäuscht. Hettlage interessierte sich nicht für das Alltagsgeschäft und war selten in der Poschingerstraße anzutreffen. Er machte sich allenfalls dadurch nützlich, dass er über seine dichten Netzwerke unkompliziert Drittmittel einwerben konnte, und vermit-

telte den Kontakt zu wichtigen Persönlichkeiten. Er brachte einige innere Reformen auf den Weg, größere Spuren hat er nicht hinterlassen.

DIE GROSSE HARMONIE IM HERZOGPARK

Ob die Mitarbeiter des Instituts während ihrer Mittagspausen im Herzogpark über Hettlages Vergangenheit tuschelten, wissen wir nicht. Der Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt, von 1970 bis 1973 Mitglied des Vorstands, erinnerte sich im Gespräch mit Meinhard Knoche daran, dass über Hettlages enge Verbindung zu Speer durchaus geredet wurde. Das hätte ihn vermutlich gar nicht irritiert, verstanden sich doch dessen engste Mitarbeiter als eine elitäre Gemeinschaft, die sich weitab vom mörderischen Tagesgeschäft der NSDAP bewegte. Nach Speers Freilassung 1966 traf man sich wieder im größeren und kleineren Kreis, Speer war zu Gast bei Hettlages 70. Geburtstag und bei dessen Goldener Hochzeit.

Die westdeutsche Nachkriegsgesellschaft fand in Speer eine Figur, auf die sie ambivalente Gefühle gegenüber dem Nationalsozialismus projizieren konnte: ein Kriegsverbrecher, gewiss, aber doch noch mehr ein künstlerischer und architektonischer Visionär. Diese Aura mag auch auf Hettlage abgestrahlt haben. Die Nähe zu Speer ließ seine Vergangenheit so manchem als tolerabel erscheinen. Seine unmittelbare Mitwirkung an der Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden wurde erst 2008 durch einen Aufsatz von Susanne Schrafstetter in allen Details bekannt. Er erschien, lange nach Hettlages Tod, zu einer Zeit, die keinerlei Toleranz gegenüber NS-Verbrechern akzeptierte.

War Hettlage Nationalsozialist? Formal betrachtet nicht, denn er besaß niemals ein Parteibuch. Aber kann man wirklich so engagiert wie er an der Optimierung der nationalsozialistischen Todesmaschinerie mitwirken, wenn man die rassistische und völkische Ideologie verachtet? Eine sichere Antwort kann es auf diese Frage nicht geben. Aber es gibt eine naheliegende Antwort.

REFERENZEN

- Arendt, H. (1993), *Besuch in Deutschland*, Rothbuch Verlag, Berlin.
- Brechtken, M. (2017), *Albert Speer. Eine deutsche Karriere*, Siedler Verlag, München.
- Carbonelle, M. (2006), »Karl Maria Hettlage (1902–1995): un expert en service de l'Europe et des Allemagnes«, *Journal of European Integration History* 12, 67–86.
- Frei, N. (2001), »Hitlers Eliten nach 1945. Eine Bilanz«, in: N. Frei (Hrsg.), *Karrieren im Zwielicht. Hitlers Eliten nach 1945*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, New York, 303–335.
- Knoche, M. (2024), »Karl Maria Hettlage. Karrierejurist und ifo-Präsident (1965–1976) mit dunkler Vergangenheit«, ifo Working Paper 410, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2024/working-paper/karl-maria-hettlage>.
- Schrafstetter, S. (2008), »Verfolgung und Wiedergutmachung. Karl M. Hettlage: Mitarbeiter von Albert Speer und Staatssekretär im Bundesfinanzministerium«, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 56, 431–466.



THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 6/2024 erscheint am 19. Juni 2024

Wege aus der Stagnation – (wie) kann der Staat Wachstum schaffen?

75
JAHRE ifo

25
YEARS CESifo

75 Jahre ifo – 25 Jahre CESifo – zusammen 100 Jahre Erkenntnis: wissenschaftlich fundiert, die Politik nachhaltig beeinflussend, für Generationen prägend. Wir möchten Sie dazu einladen, 75 Jahre ökonomische Forschung und Politikberatung zu entdecken – auf www.celebrate.ifo.de.

Unter dem Motto »75 Jahre ifo – 75 Geschichten« werfen wir im Laufe des Jubiläumsjahres Schlaglichter auf wichtige Ereignisse und beleuchten die Geschichte, die Gegenwart und die Zukunft von **ifo Institut** und **CESifo**. Wir lassen Menschen zu Wort kommen, wir erkunden Orte und wir begeben uns auf die Suche nach Meilensteinen der (wirtschafts-)politischen Entwicklung, die das Institut über die Jahre begleitet hat.

