

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Bildung nach Corona

Vera Freundl, Franziska Pfaehler, Florian Schoner, Ludger Wößmann,
C. Katharina Spieß, Christina Anger, Axel Plünnecke, Christine Steiner,
Frank Tillmann, Kerstin Schneider

Geldpolitik

Inflationsbekämpfung und Finanzkrisen
Adalbert Winkler

Gemeinschaftsdiagnose

Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch
*Timo Wollmershäuser, Stefan Kooths,
Oliver Holtemöller, Torsten Schmidt*

Arbeitsmarkt

Können höhere Löhne zur Überwindung des
Fachkräftemangels beitragen?
Clemens Fuest, Simon Jäger

Rohstoffe

Ressourcenpartnerschaften für mehr
Rohstoffsicherheit
André Wolf

Wirtschaftsgeschichte

Die orthodoxe Wirtschaftspolitik der SPD
zwischen 1929 und 1933
Nikolaus Kowall

Staatsschulden

Solidarische Tilgung im Euroraum
Wolfram F. Richter

Automarkt

Entwicklung des Pkw-Bestands in Deutschland
Michael Bräuning, Mark-Oliver Teuber

Konjunktur

Deutsche Exporte vor und in den Krisen
*Michael Berlemann, Marina Eurich, Erik
Haustein*

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel		
A. Winkler	Inflationsbekämpfung und Finanzkrisen	226
Kommentare		
D. Langenmayr	Postdoc-Befristung: Verkürzung sinnvoll?	228
T. Treptow	EU-Klimazölle: Einnahmen und Emissionsexporte	229
R. Pritzl	Klimapolitik: Mehr Sachlichkeit!	230
H. Zimmermann	Wiederaufbau Ukraine: Jetzt richtig planen	231
Zeitgespräch		
	Bildung nach Corona	232
L. Wößmann et al.	Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit – Stand und Handlungsoptionen für die deutsche Schulbildung	233
C. K. Spieß	Und täglich grüßt das Murmeltier: Die frühe Bildung muss endlich stärker in den Fokus rücken!	238
C. Anger, A. Plünnecke	Bildungschancen verbessern – Familien unterstützen	242
C. Steiner, F. Tillmann	Mehr Teilhabe ermöglichen – Wie Schüler:innen besser auf ihre berufliche Ausbildung vorbereitet werden können	245
K. Schneider	Was wir über Lernrückstände wissen (müssten)!	249
Analysen		
C. Fuest, S. Jäger	Können höhere Löhne zur Überwindung des Fachkräftemangels beitragen?	253
T. Wollmershäuser, S. Kooths, O. Holtemöller, T. Schmidt	Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken	259
A. Wolf	Ressourcenpartnerschaften für mehr Rohstoffsicherheit	264
N. Kowall	Die orthodoxe Wirtschaftspolitik der SPD zwischen 1929 und 1933	269
W. A. Richter	Solidarische Tilgung der Staatsschulden im Euroraum: Ein Vorschlag zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts	276
Ökonomische Trends		
M. Bräuninger, M.-O. Teuber	Die Entwicklung des Pkw-Bestands in Deutschland	280
M. Berlemann, M. Eurich, E. Haustein	Deutsche Exporte vor und in den Krisen	283

Inflationsbekämpfung und Finanzkrisen

Seit 2021 hat die Inflation in nahezu allen westlichen Ländern erheblich zugelegt. Mit Werten um 10 % erreichte sie ein Niveau, das zuletzt Anfang der 1980er Jahre erreicht wurde. Da die Inflation auch damals mit einem starken Anstieg der Energiepreise einherging, wurde in der geldpolitischen Diskussion der vergangenen Monate immer wieder der Vergleich mit dieser Hochinflationsperiode bemüht. Dies galt vor allem für die Fragen, wie stark und schnell die Zentralbanken den Zins erhöhen müssen und wie lange eine restriktive Geldpolitik notwendig ist. Seit dem Kollaps der Silicon Valley Bank gehen die historischen Vergleiche allerdings wieder verstärkt in Richtung 2008, als eine ebenfalls um die Eindämmung der Inflation bemühte Geldpolitik von der globalen Finanzkrise beendet wurde. Das gleiche Muster war vor dem Platzen der Dotcom-Blase zu Beginn des Jahrtausends zu beobachten. Damit gingen die letzten drei Episoden einer die Inflation bekämpfenden Geldpolitik mit erheblichen Verwerfungen auf den Finanzmärkten einher.

Die Gegenüberstellung wirft die Frage auf, warum es der Geldpolitik früher möglich war, die Inflation ohne Finanzkrisen zu bekämpfen, während dies in jüngster Zeit nicht mehr zu gelingen scheint. Die Betonung liegt auf „Krise“; denn dass eine restriktive Geldpolitik fallende Kurse von Aktien und Wertpapieren auslöst, ist unvermeidbar und Teil des Transmissionsprozesses. Eine Antwort auf diese Frage lautet, dass die Geldpolitik selbst für diesen Unterschied verantwortlich ist. Eine viel zu expansive Geldpolitik in den Ruhephasen zwischen Finanzkrisen legt die Saat für die nächste Finanzkrise. Das Problem an dieser Sichtweise ist, dass gemessen am Ziel Preisstabilität eine zu expansive Geldpolitik vor allem in den krisenfreien Jahrzehnten vor 2000 zu beobachten war. Denn damals gelang es den Zentralbanken nicht, die Inflationsraten auf Niveaus um die 2 % zu drücken. Das heißt nicht, dass die Geldpolitik der vergangenen 20 Jahre fehlerfrei war, vor allem nicht seit 2021. Aber gemessen am Mandat Preisstabilität fällt es schwer, ihr grundsätzlich eine zu expansive Ausrichtung vorzuwerfen.

Eine zweite Erklärung von Finanz- und Banken Krisen zielt auf Managementfehler in den Banken. Richtig ist, dass sich nahezu immer gute einzelwirtschaftliche Argumente finden lassen, angefangen von einem scheinbar grundsätzlich fehlenden Geschäftsmodell bis zur berühmten „Gier“ von Vorständen und Eigentümern, die die Schiefelage von Instituten erklären können. Aber auch hier ist fraglich, ob damit die scheinbar neue Normalität von Finanzkrisen im Zuge einer restriktiven Geldpolitik erfasst werden kann. Gibt es fehlende Geschäftsmodelle und gierige bzw. unfähige Manager wirklich erst seit 20 Jahren?

Es bleibt ein dritter Ansatz: er erklärt die gestiegene Fragilität des Finanzsystems in Zeiten einer restriktiven Geldpolitik damit, dass die Qualität der von Banken gehaltenen Aktiva in dem seit Mitte der 1980er Jahre immer stärker deregulierten, integrierten und komplexen Finanzsystem deutlich schwerer einzuschätzen ist (was „gieriges“ Verhalten erleichtert) als in dem weitgehend regulierten, nationalen und von „bread-and-butter“-Transaktionen, wie Krediten und Einlagen, getriebenen Finanzsystem der ersten Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg. In Zeiten einer restriktiven Geldpolitik, die mit sinkenden Vermögenspreisen und einer abflauenden Konjunktur einhergeht, widmen sich Bankgläubiger daher viel stärker der Frage, wie sicher ihre Forderungen an ihre Bank sind. Steigende Unsicherheit lässt es aber ratsam erscheinen, im Zweifelsfall die Einlagen abzuziehen, weil „der Durchblick



Adalbert Winkler

Professor an der Frankfurt
School of Finance &
Management.

fehlt“ wie es in Medien für Credit-Suisse-Anleger formuliert wurde. Da Banken Fristentransformation betreiben – die Silicon Valley Bank hatte sich hier besonders hervorgetan – verstärkt eine Vertrauens- und Liquiditätskrise die ohnehin schon vorhandenen Solvenznöte. Angesichts der Integration und Verknüpfung von Banken hat dies Ansteckungseffekte, die allein auf der Überlegung beruhen können: wenn eine Bank kollabieren kann, warum soll das nicht auch für andere Banken gelten? Daraus ließe sich der Schluss ziehen, entweder die finanzielle Globalisierung mit immer komplexer werdenden Finanztransaktionen rückgängig zu machen oder über verstärkte Regulierung das System robuster werden zu lassen. Letzteres wurde nach der globalen Finanzkrise versucht; die jüngste Krise zeigt, dass dies aus welchen Gründen auch immer nicht in dem gewünschten Maße funktioniert hat. Da ein Zurück in die „gute, alte Zeit“ nationaler Finanzsysteme mit geringer Komplexität keine realisierbare Option zu sein scheint, lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen:

1. In dem veränderten Finanzmarktumfeld ist eine restriktive Geldpolitik viel stärker mit dem Risiko von krisenhaften Zuspitzungen konfrontiert als es in den inflationären 1970er und 1980er Jahren der Fall war. Das herkömmliche Schwert der Geldpolitik, die Zinspolitik, ist also schärfer geworden. Dies ist ausdrücklich kein Argument, es nicht zum Erreichen des Mandats Preisstabilität einzusetzen. Vielmehr ist es ein Argument, Inflationsrisiken sehr ernst zu nehmen, weil bekannt ist, dass das Zinsinstrument zwar sehr wirksam ist, sein Einsatz aber sehr teuer sein kann.
2. Der Lender of Last Resort in all seinen Formen gehört zum normalen geldpolitischen Instrumentenkasten. Er ist kein ordnungspolitischer Sündenfall, sondern im Gegenteil ein Instrument, das Ordnung schafft, weil es Notenbanken vor finanzieller Dominanz schützt. Gerade weil die auftretenden Finanzstabilitätsrisiken nun beherrschbar sind, kann die Geldpolitik die für die Sicherung von Preisstabilität notwendige Zinserhöhungen vornehmen. Wichtig ist: es geht um den Kreditgeber der letzten Instanz, nicht den Kapitalgeber. Die Solvenzsicherung bleibt Aufgabe der Eigentümer bzw. des privaten Sektors insgesamt, und wenn diese sie nicht mehr gewährleisten können, der Regulierungsbehörden und Regierungen. Folgerichtig waren diese Akteure auch bei der Übernahme der Credit Suisse beteiligt, und erlaubten dem Schweizer Notenbank-Präsidenten zu versichern, dass die Kredite der SNB keine Geschenke sind. Und in der Tat: nur wenn diese Kapitalgeber der letzten Instanz fehlen oder wegen vermeintlicher Gefahren aufgrund von Moral Hazard gar nicht zum Einsatz kommen würden, entsteht für die Notenbank das so oft beschworene Dilemma zwischen Preis- und Finanzstabilität wählen zu müssen.
3. Finanzkrisen wirken per Definition disinflationär, weil sie eine Überschussnachfrage nach Geld und anderen sehr sicheren Anlageformen implizieren. Dies wurde auch in der jüngsten Krisenepisode in Form sinkender Zinsen auf Staatsschuldtitel und steigender Nachfrage nach Liquidität bei den Notenbanken deutlich. Im Idealfall eines perfekt operierenden Lender of Last Resort können diese Effekte vernachlässigt werden, weil die Krise ja erfolgreich bekämpft wird. Je länger eine Krise schwelt, desto wahrscheinlicher ist es aber, dass sie auf Güter- und Arbeitsmärkte überspringt. Dies zu berücksichtigen, ist dann Aufgabe der Notenbank. Daher ist vor reflexartigen Vorwürfen zu warnen, die Notenbanken würden vor der Macht der Finanzmärkte und Banken einknicken, wenn sie im Zuge einer länger anhaltenden Finanzkrise zu einem moderateren Zinskurs übergehen. Preisstabilität bleibt das Ziel, auch und gerade in Krisenzeiten.

Insgesamt sind Geld- und Wirtschaftspolitik also prinzipiell in der Lage, mit der Anfälligkeit des Finanz- und Bankensystems in Phasen der geldpolitischen Restriktion umzugehen. Dennoch bleibt sie eine schlechte Sache, weil sie wohl den Eindruck verstärkt, dass „die da oben“ die Dinge nicht mehr unter Kontrolle haben bzw. sich vor allem um die Stabilität von Banken kümmern, während realwirtschaftliche Unternehmen im Regen stehen gelassen werden.

Adalbert Winkler
Frankfurt School of
Finance & Management

Postdoc-Befristung

Verkürzung sinnvoll?

Die Vorschläge der Ampelregierung zur Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG) sehen unter anderem eine Verkürzung der Höchstbefristungsdauer für Postdocs von sechs auf drei Jahre vor. In den (sozialen) Medien rief dieser Vorschlag viele negative Reaktionen hervor. Aber ist das wirklich so eine schlechte Idee? Akademische Karrieren stehen heute vor zwei Hauptproblemen: *Erstens* gibt es zu Beginn der Karriere eine lange Phase der Unsicherheit. Diese Phase (meist Anfang bis Mitte 30) fällt genau in die Familiengründung. *Zweitens* gibt es ein Missverhältnis zwischen der Zahl von Postdocs und Professuren. 2021 waren nur 10 % des wissenschaftlichen Personals an deutschen Universitäten Professor:innen mit Tenure, 84 % waren wissenschaftliche Mitarbeiter:innen. Nur 0,5 % waren auf Tenure-Track-Stellen. In anderen Ländern sind dem „Oberbau“, also den Professor:innen mit Tenure, ein weit höherer Anteil der wissenschaftlichen Beschäftigten zuzurechnen – in den USA haben über 40 % des Lehrpersonals Tenure und weitere 20 % sind Assistant Professors, haben also üblicherweise eine Tenure-Track-Stelle.

Würden mehr unbefristete Mittelbaustellen das Problem lösen? Deutschland hat damit in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht. Viele auf diesen Stellen haben wenig geforscht und mäßig motiviert gelehrt. Es ist nachvollziehbar, dass eine Position „zweiter Klasse“ mit ähnlichen Aufgaben wie eine Professur, aber mit deutlich niedrigerem Gehalt zu wenig Motivation führt. Hier sei angemerkt, dass es z. B. auch in den USA quasi keine unbefristeten Mittelbaustellen gibt: Neben Full und Associate Professors mit Tenure gibt es Assistant Professors mit Tenure Track (der nicht immer eine Weiterbeschäftigungsgarantie ist!) sowie eine große Zahl an Lecturers und Adjuncts, die teilweise in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind (z. B. mit Einjahresverträgen).

Aber kann eine Verkürzung der Postdoc-Phase das Problem lösen? Sie könnte ein wichtiger Schritt sein hin zu einer deutschen Wissenschaftslandschaft mit mehr Tenure-Track-Stellen, weniger befristeten Postdocs und Habilitanden, einem besseren Oberbau-Mittelbau-Verhältnis und dann auch weniger Unsicherheit für den wissenschaftlichen Nachwuchs. Wie soll das möglich sein? Halten wir uns vor Augen, wie Tenure-Track-Stellen in Deutschland heute ausgestaltet sind. An manchen Universitäten werden diese Stellen mit Wissenschaftler:innen besetzt, die unge-

fähr sechs Jahre nach der Promotion sind. Dann verlängert sich durch den Tenure Track die Qualifizierungsphase auf bis zu 18 Jahre – die Unsicherheitsphase wird dann durch Tenure Track länger. An anderen Universitäten wird die Tenure-Track-Phase als Teil der sechs Jahre nach der Promotion gesehen, die das aktuelle WissZeitVG ermöglicht. Dann sind Tenure-Track-Stellen nur mit Personen besetzbar, die schnell promoviert wurden und höchstens ein Jahr Postdoc waren – oder Teile ihrer bisherigen wissenschaftlichen Laufbahn im Ausland verbracht haben. Die Verkürzung der Postdoc-Befristung auf drei Jahre setzt hier eine klare Norm, dass die Tenure-Track-Befristung nicht unter die Postdoc-Regel des WissZeitVG fällt und dass Tenure-Track-Stellen nicht mit Personen besetzt werden sollten, die bereits für eine W2- oder W3-Professur qualifiziert wären. Dafür wäre sogar eine noch kürzere Höchstbefristung – z. B. auf zwei Jahre – zielführend.

Die Verkürzung der Höchstbefristungsdauer hat auch den Effekt, dass es für die Lehrstuhlinhaber:innen unattraktiver wird, befristete Postdocs einzustellen. Momentan ist es für viele bequem, erfahrene Mitarbeiter:innen zu haben, die man nicht groß betreuen muss, die selbstständig lehren und sogar Promovierende mitbetreuen und manche Verwaltungsaufgabe übernehmen – und gleichzeitig sehr viel arbeiten, da der Druck hoch ist. Bleibt ein Mitarbeiter nur maximal zwei oder drei Jahre, „lohnt“ sich die Einarbeitung weniger und die Stelle wird eher eine weitere Promotionsstelle oder man schließt sich mit ein paar Kolleg:innen zusammen und schafft aus mehreren Stellen eine unbefristete W2- oder W3-Professur mit Tenure Track. Das vergrößert den Flaschenhals – oder verlegt ihn zumindest nach vorne, wenn Promotionsstellen geschaffen werden.

Alternativ kann so ein Stellenpool auch Tenure-Track-Stellen für vorgezogene Nachbesetzungen finanzieren. Schön wäre es gewesen, wenn der Bund hier flankierend auch direkt Mittel bereitgestellt hätte. Möglich ist auch, dass nach der 1 Mrd. Euro für das Tenure-Track-Programm der Bund die Länder in der Pflicht sieht. Gleichzeitig hätte der Bund aber auch weitere Hebel: Er könnte z. B. anregen, dass die DFG weniger Postdoc-Stellen finanziert und dafür neue Förderprogramme etabliert, die eine Finanzierung von Tenure-Track-Stellen für planmäßig freiwerdende Stellen ermöglicht – mit regulärem Berufungsverfahren, d. h. ohne dass Finanzierte selbst einen Antrag stellen müssen. So kann die Verkürzung der Postdoc-Befristungsdauer den Übergang in eine Welt beschleunigen, in der eine Unikarriere bedeutet, dass man spätestens ein bis zwei Jahre nach der Promotion eine Tenure-Track-Stelle hat. Dies bedeutet immer noch Unsicherheit, aber eine Unsicherheit mit klaren Kriterien.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

EU-Klimazölle

Einnahmen und Emissionsexporte

Die EU hat noch 2022 die Testphase für den Cross Border Adjustment Mechanism (CBAM) beschlossen. Damit sollen Nachteile für Unternehmen in der EU vermieden werden. Diese entstehen im Außenhandel durch die Bepreisung von europäischen Treibhausgas-(THG)-Emissionen im Verhältnis zu ausländischen Wettbewerbern, deren Produktion keiner THG-Bepreisung unterliegt. In die EU aus diesen Ländern importierte Güter sollen daher durch den CBAM, analog zu einer Produktion in der EU, belastet werden. Dies ist aus verschiedenen Perspektiven diskussionswürdig (Schiffer 2021; Söllner 2022). Insbesondere handelt es sich beim CBAM um einen Klimazoll. Die EU-Industrien werden geschützt und bei Importen werden Einnahmen für die EU generiert. Beides liegt im grundsätzlichen Interesse der EU.

Neben der aus ordnungspolitischer Sicht zu kritisierenden Abwendung von Markt- oder zumindest Kooperationslösungen für wettbewerbsbeeinflussende Maßnahmen im Außenhandel ergeben sich weitere, insbesondere klimaschutzpolitische Nachteile. Geht man zunächst davon aus, dass EU-Industrien und die Industrien in Drittländern ähnlich wettbewerbsfähig und groß sind, kein Handelsvolumen vorliegt und die Exportangebotsfunktion vollkommen elastisch ist, dann führt die in der EU vorgenommene THG-Bepreisung zunächst zu einer nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen. Folglich wird die Importnachfrage steigen. Werden jetzt die EU-Importe im Rahmen des CBAM analog zur eigenen THG-Bepreisung belastet, sinkt die potenzielle Rente der EU-Konsumenten wieder. Diese wird auf echte Wohlfahrtsverluste in Form von Marktineffizienzen und die EU-Produzentenrente umverteilt. Tendenziell bleibt das Handelsvolumen unverändert und die EU-Produktionsmenge sinkt. Die inländischen Konsumenten tragen die Kosten der THG-Bepreisung und unterstützen so die europäischen Klimaschutzziele.

Sind die EU-Industrien weniger wettbewerbsfähig als der Weltmarkt und in einer Preisnehmer-Situation, und besteht nach den CBAM-Kosten immer noch eine Importnachfrage, dann ergibt sich durch ein sinkendes Handelsvolumen und einer zunehmenden EU-inländischen Produktion ebenfalls die Umverteilung der gesunkenen Konsumentenrente. Diesmal tritt als weiterer Empfänger die EU hinzu, die mit dem realisierten Handelsvolumen als Bemessungsgrundlage Zolleinnahmen generiert. Die

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

spätere Verwendung dieser Mittel dürfte regelmäßig mit Verteilungswirkungen verbunden sein.

Aus ordnungspolitischer Sicht werden falsche Anreize für die Erreichung der globalen Klimaschutzziele gesetzt, wenn die EU-Industrien einen Einfluss auf die Weltmarktpreise ausüben können, die exportierenden Industrien tendenziell klein sind und deren Produktion im eigenen Land keiner THG-Bepreisung unterliegt. In diesen Fällen führt der Klimazoll ebenfalls zu einer Verringerung des Handelsvolumens mit den bereits beschriebenen Umverteilungen. Kritisch aus Sicht des Klimaschutzes sind die resultierenden Preiseinflüsse. Durch die Erhebung des Klimazolls und die nicht vollkommen elastische Exportangebotsfunktion wird der sich im ausländischen Markt ergebende Preis unter dem vorherigen Weltmarktpreis liegen.

Bei unelastischem Angebot im Auslandsmarkt bzw. wenn dort die Angebotselastizität geringer ist als die Nachfrageelastizität, ergibt sich eine höhere, den Auslandsmarkt räumende Menge, die keiner THG-Bepreisung unterliegt. Zusätzlich trägt das Ausland die Wohlfahrtsverluste aus den entstehenden Marktineffizienzen und dem anteiligen Klimazoll auf das EU-Exportvolumen. Offensichtlich beschreibt dies die Situationen, in der eine große EU-Industrie vor und nach THG-Bepreisung Güter aus kleineren Ländern mit kleineren Industrien importiert, die beispielsweise als Schwellenländer ihre klimaschutzpolitischen Maßnahmen noch nicht ausreichend entwickelt haben. In diesen Fällen exportiert die EU über Klimazölle damit potenziell Treibhausgasemissionen.

Aus globaler Perspektive treiben EU-Klimazölle regelmäßig einen Keil zwischen die in- und ausländischen Preise. Damit sind besondere Herausforderungen verbunden, wenn positive Klimaschutzeffekte über Preislenkungen erreicht werden sollen. Aus lokaler Sicht trägt ein EU-Klimazoll in Form des CBAM zum bestehenden Spagat bei, einerseits Klimaschutz über preislenkende Maßnahmen zu vollziehen, gleichzeitig die entsprechenden Wirkungen aber sozialverträglich begrenzen zu wollen. Es bleibt daher zu hoffen, dass der CBAM nach der Testphase einer kritischen Prüfung, vor einer etwaigen Umsetzung ab 2026, unterzogen wird.

Thomas Treptow
iba, Internationale Berufsakademie, Nürnberg

Literatur

- Schiffer, H.-W. (2021), Treibhausgasneutralität 2045/2050: Verschärfung der nationalen und europäischen Klimaziele, *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 638-644.
Söllner, F. (2022), EU-Pläne für einen CO₂-Grenzausgleich, *Wirtschaftsdienst*, 102(8), 609-617.

Klimapolitik

Mehr Sachlichkeit!

Die klimaideologische Verbotspolitik hat mit der geplanten Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes die deutschen Heizungskeller mit voller Wucht erreicht. In Deutschland scheint die Klimaideologie maßgeblich die Klimapolitik zu bestimmen. Ideologien dienen der Begründung und Rechtfertigung des politischen Handelns und lassen sich vereinfacht durch Eindimensionalität in der Zielsetzung und Kompromisslosigkeit in den Maßnahmen charakterisieren. Die deutsche Klimadiskussion ist eindimensional, weil Klimaschutz zur zentralen „Überlebensfrage der Menschheit“ erhoben, als höchstes gesellschaftliches Ziel verabsolutiert und mit der größten Dringlichkeit auf der Straße eingefordert wird. Das hehre klimapolitische Ziel rechtfertigt letztlich alle Mittel. Die propagierten klimapolitischen Maßnahmen sollen – auch gegen Widerstände in der Bevölkerung – durchgesetzt werden, selbst wenn demokratische Elemente (Einbindung des Parlaments, politische Mehrheitsuche) und rechtsstaatliche Prinzipien (Freiheits- und Handlungsrechte, Eigentumsschutz) verletzt werden. Die „Letzte Generation“ spricht offen aus, dass für sie „unser parteipolitisches System unfähig ist, die notwendigen politischen und sozialen Veränderungen herbeizuführen.“ Klimaideologie ist kompromisslos und duldet keine abwägenden Kosten-Nutzen-Überlegungen hinsichtlich alternativer klimapolitischer Vorstellungen oder Instrumente. Klimaideologie entwickelt eine jakobinische Eigendynamik in der Demonstration des absoluten Wahrheitsanspruchs und in der Radikalität der Mitteldurchsetzung der „Klimaaktivisten“.

Der Klimadiskurs in Deutschland beschränkt sich auf die Verringerung der (allein) deutschen Treibhausgasemissionen und gibt sich der Illusion hin, dass der globale Klimawandel durch Maßnahmen in Deutschland eingedämmt werden kann. Die Klimaideologie strebt daher Klimaneutralität im Inland um jeden Preis an, statt auf weltweit kooperatives und koordiniertes Verhalten zu setzen. Im Inland führt dies zu einer Verteuerung der Produktion, einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand sowie zu sozialen Schieflagen. Unternehmen schränken ihre inländische Produktion ein oder verlagern sie ins Ausland. Diese Deindustrialisierung ist aber nicht unerwünschter Kollateralschaden, sondern erklärtes Ziel der Klimaideologie, was im Parteiprogramm von Bündnis 90/Die Grünen (2021) nachzulesen ist, in dem klimagerechtes (nicht: menschengerechtes) Wirtschaften angestrebt wird. Die Klimaideologie ist gesinnungsethisch motiviert, denn als Ur-

sache der Klimakrise wird die niedrige moralische Gesinnung vieler Menschen behauptet. Eine kategorische Gut-Böse-Einteilung schafft ein klares Feindbild und die eigene moralische Überlegenheit. Ihre Legitimation schafft sich die Klimaideologie durch das Narrativ der „Rettung der Menschheit“, die sie anzustreben vorgibt, weil ja nur sie die „moralisch höhere Erkenntnis“ in die Sachzusammenhänge besitzt. Die Klimaideologie inszeniert sich als heilsbringende Ersatzreligion und appelliert an quasi-metaphysische Zustände. Dabei ersetzt sie den urchristlichen Erlösungsgedanken durch die diesseitige „Rettung des Weltklimas“ und füllt geschickt das in Teilen der Gesellschaft existierende religiöse Vakuum.

Die Vertreter der Klimaideologie gestalten den Klimadiskurs als Profilierungspolitik für eigene Ziele und instrumentalisieren die Instrumente zur gezielten Umverteilungspolitik zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen und zum Abhängigmachen der Unternehmen von staatlichen Förderungen. Klimaideologie will gesellschaftlich mobilisieren und bestimmte Gruppen teilhaben lassen, nicht aber das zugrundeliegende Problem lösen. Nach Robert Habeck wird das Klimaproblem nicht nur als ökonomische, sondern auch als kulturelle Debatte geführt. Dies erklärt, warum der Klimadiskurs in Deutschland systematisch die tatsächlichen Ursachen ignoriert (internationales öffentliches Gut) und nationale Politikmaßnahmen propagiert, die weder effizient noch effektiv zur Verringerung der globalen Emissionen beitragen (z. B. EEG-Förderung). Die Klimaideologie verkennt, dass moderne Industriegesellschaften komplexe Systeme sind. Diese lassen sich nicht durch Verbote und Vorschriften steuern, sondern nur durch allgemeine und abstrakte Regeln, die grundlegend auf Eigenverantwortung und -initiative der Individuen setzen. Durch klimaideologische Technologieverbote (z. B. Kernenergie, Fracking, Verbrennermotoren) werden nicht nur die individuellen Freiheitsspielräume, sondern die gesellschaftliche Problemlösungskompetenz systematisch verringert und der Wohlstand zerstört. Klimaideologie führt zu nicht sachgerechten wirtschafts-, energie- und klimapolitischen Entscheidungen sowie zu Unehrligkeiten im politischen Handeln, indem sie z. B. auf Energietechnologien und -ressourcen im Ausland setzt, diese aber im Inland kategorisch ablehnt.

Mittlerweile dämmert es immer mehr Menschen, dass sich Klimaideologie nicht in sachgerechte Politik umsetzen lässt. Für die Klimaideologie spielen die Kosten des Klimaschutzes keine Rolle. In der Realität aber sollen wir Bürger von der Politik verlangen, dass sie effektive und effiziente Klimapolitik betreibt und dazu eine grundlegende Neuausrichtung der Klimapolitik ohne Klimaideologie vornimmt.

Rupert Pritzl

Bayerisches Wirtschaftsministerium und FOM Hochschule, München

Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Wiederaufbau Ukraine

Jetzt richtig planen

Wiederaufbau Ukraine? Man könnte denken, damit beginnt man, wenn der Krieg zu Ende ist, was ja noch einige Zeit dauern kann. Aber die EU plant und entscheidet jetzt über ein gewaltiges Wiederaufbauprogramm, ähnlich dem Corona-Fonds „Next Generation EU“. Daher müssen jetzt die richtigen Weichen gestellt werden, damit später nicht die falschen Schritte getan werden. Für den Wiederaufbau werden sehr große Summen genannt, von 500 Mrd. bis 1,1 Billionen Euro. Dazu ist zunächst anzumerken, dass ein solcher Betrag zwar möglicherweise angemessen ist, aber eine so große Summe nicht einfach „ins Schaufenster gestellt werden sollte“, weil die Ukraine immer ein stark korruptes Land war. Zwar ist Präsident Selensky mit überwältigender Mehrheit (73 % in der Stichwahl) gewählt worden, um gegen die Korruption anzugehen. Dennoch ist sie vielfach vorhanden, auch wenn der Präsident Erfolge erzielt hat. Sie ist daher auch bei der Ausgestaltung der Hilfen im Auge zu behalten.

Die Angemessenheit der Gesamtsumme ist mit Blick auf den Umfang der Schäden zu sehen. Die Bilder aus der Ukraine zeigen manchmal zwar kleinere Dörfer, die weitgehend nur noch Ruinen sind, sonst aber auch einzelne große Gebäude, die nur teilweise zerstört sind. Hinzu kommt, dass die Schäden sehr ungleichmäßig über das Land verteilt sind. In der Ostukraine ist die Industrie weitgehend zerstört, und dort finden sich auch die meisten Schäden an den Wohngebäuden. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass der weitaus größere Teil des Landes nicht so stark betroffen ist.

Wer Gelegenheit hatte, das Land kennenzulernen, weiß, dass dieses große Land bis in den letzten Winkel erschlossen ist mit Straßen und Eisenbahnen, auch mit Schulen und Krankenhäusern. Zudem ist der Großraum Kiew ein dynamischer moderner Wirtschaftsraum. Die Ukraine ist kein Entwicklungsland, sondern ein gut ausgestattetes Land mit großen Möglichkeiten. An den Wiederaufbau muss man daher mit Blick auf die Zukunft herangehen und nicht in erster Linie an die sozusagen naturgetreue Wiederherstellung des Zerstörten denken. Ob der Wiederaufbau auch des letzten zerstörten Stahlwerks im Osten das Land am besten voranbringt oder die Förderung zukunftsfähiger Initiativen im ganzen Land, ist vor diesem Hintergrund zu prüfen und hat Konsequenzen für die Schwerpunkte der Förderung.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Kurzfristig sind natürlich zerstörte kritische Elemente der Infrastruktur wiederherzustellen. Dies gilt insbesondere für die Versorgung mit Elektrizität, Wasser und Gas. Prioritätensetzung ist dann vor allem für die Gesamtheit der Hilfen der nächsten Jahre erforderlich. Ziel sollte eine wachsende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Ukraine sein. Um mit dem umfangreichen Gebiet der Wohnungswirtschaft zu beginnen, deren Relevanz in jeder Tagesschau dokumentiert wird: Hier sollten sofort Notmaßnahmen ergriffen werden, was die Sicherung vorhandener Wohnungen oder eine leicht mögliche Reparatur angeht. Ansonsten ist aber auf die enorme Leistungsfähigkeit der ukrainischen Bauwirtschaft zu verweisen, die nicht nur nach Kriegsende, sondern schon vorher bereitsteht, um aktiv zu werden, auch mit tatkräftiger Hilfe der Bewohner:innen.

Die Förderung von außen sollte sich sonst aber auf die zukunftsfähigen Ausschnitte der Wirtschaft konzentrieren. So ist es tröstlich, dass bei insgesamt zurückgehender Zahl der Erwerbstätigen in der Ukraine die Zahl der im IT-Bereich Tätigen konstant geblieben ist. Die Auswahl der zukunftsfähigen Projekte ist die wichtigste Aufgabe des hochrangigen Gremiums, das die EU anstrebt. Mit Blick auf die regionale Verteilung der Schäden sollten dabei sicherlich im Zweifelsfall Projekte in den Kriegsgebieten einen gewissen Vorrang haben. Nicht zuletzt sind auch Mechanismen einzurichten, die garantieren, dass das Versickern größerer Summen in die Korruption verhindert wird. Wie erwähnt, gehört die Ukraine immer noch zu den besonders korrupten Ländern. Die Ankündigung der großen Summe hat mit Sicherheit bereits zu Strategien im Land geführt, wie man Teile der Projektsummen „abzweigen“ kann. Dagegen hilft eine genaue Beschreibung der einzelnen Projekte mit entsprechenden Teilsummen und scharfen Abrechnungsvorschriften. Auch ist eine unabhängige Institution einzurichten, die weitgehende Befugnisse zur Überprüfung hat.

Was die Finanzierung der Hilfen angeht, sind die Vorschläge der EU „für neue Finanzierungsquellen“ wichtig und sehen unter anderem vor, dass die „Beschaffung der für die Darlehen benötigten Mittel im Namen der EU oder mit nationalen Garantien der Mitgliedstaaten“ erfolgen soll. Sicherlich ist die Gewährung von Darlehen, soweit irgend vertretbar, zu bevorzugen, nicht zuletzt, weil verlorene Zuschüsse eher zur Korruption verführen. Fragwürdig ist es aber, wenn die Beschaffung der Mittel durch die EU erfolgt und dort durch EU-Schuldenaufnahme finanziert wird. Dies würde einen weiteren Präzedenzfall für ein dauerhaftes Verschuldungsrecht der EU bilden.

Horst Zimmermann
Philipps-Universität Marburg

Bildung nach Corona

Bildung spielt eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, daher hat die Ampelregierung im Koalitionsvertrag diverse Vorhaben in der Bildungspolitik angekündigt. Neben dem DigitalPakt Schule, der die digitale Infrastruktur an Schulen verbessern soll, sollen das Programm „Startchancen“ für bessere Bildungschancen sorgen und ein Kooperationsgebot die Zusammenarbeit von Ländern und Bund erhöhen. Jedoch haben sich zum einen große Bildungslücken durch die Lockdowns in der Pandemie aufgetan und zum anderen klagen Schulen weiterhin über einen akuten Lehrkräftemangel. Hinzu kommen neue Herausforderungen wie z. B. die zunehmende Zahl an Kindern, die aus Krisenregionen geflohen sind. Mit Blick auf den demografischen Wandel und den drohenden Arbeits- und Fachkräftemangel müssen junge Menschen jedoch bestmöglich auf ihr Berufsleben vorbereitet werden.

Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit – Stand und Handlungsoptionen für die deutsche Schulbildung

Vera Freundl, ifo Zentrum für Bildungsökonomik, München.

Franziska Pfaehler, ifo Zentrum für Bildungsökonomik, München.

Florian Schoner, ifo Zentrum für Bildungsökonomik, München.

Ludger Wößmann, ifo Zentrum für Bildungsökonomik; Ludwig-Maximilians-Universität München.

Und täglich grüßt das Murmeltier: Die frühe Bildung muss endlich stärker in den Fokus rücken!

C. Katharina Spieß, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB); Johannes Gutenberg Universität Mainz.

Bildungschancen verbessern – Familien unterstützen

Christina Anger, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Axel Plünnecke, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Mehr Teilhabe ermöglichen – Wie Schüler:innen besser auf ihre berufliche Ausbildung vorbereitet werden können

Christine Steiner, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München.

Frank Tillmann, Deutsches Jugendinstitut (DJI), Halle (Saale).

Was wir über Lernrückstände wissen (müssten)!

Kerstin Schneider, Bergische Universität Wuppertal.

Title: *Education after Corona*

Abstract: Education plays a central role in the economic development of a country, which is why the coalition government announced various projects in education policy in its coalition agreement. In addition to the DigitalPakt Schule (Digital Pact for Schools), which is intended to improve digital infrastructure at schools, the programme “Startchancen” (Starting Opportunities) should ensure better educational opportunities and a cooperation requirement will increase cooperation between the states and the federal government. However, on the one hand, large gaps in education have opened up due to the lockdowns in the pandemic, and on the other hand, schools continue to complain about acute teacher shortages. In addition, there are new challenges, such as the increasing number of children who have fled from crisis regions. However, in view of demographic change and the looming shortage of labour and skilled workers, young people must be well prepared for their professions.

Vera Freundl, Franziska Pfaehler, Florian Schoner, Ludger Wößmann

Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit – Stand und Handlungsoptionen für die deutsche Schulbildung

Eine gute Bildung ist die Basis unseres Wohlstands. Dabei geht es weniger um die Dauer der Bildung oder den formalen Abschluss, sondern insbesondere um die Fähigkeiten, die Kinder und Jugendliche erwerben. Auf sie kommt es an, sowohl für die zukünftige Teilhabe des Einzelnen an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt (Hanushek et al., 2015) als auch für das Wohlstandsniveau der Volkswirtschaft insgesamt (Hanushek und Wößmann, 2015). Deshalb sollte es vorderstes Ziel des Schulsystems sein, allen Schüler:innen ein möglichst hohes Maß an Kompetenzen zu vermitteln, die sie für die erfolgreiche Beteiligung am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben benötigen. Dabei geht es sowohl um ein hohes Niveau der Bildungsleistungen als auch darum, dass alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft möglichst gleiche Chancen auf eine gute Bildung haben. Chancengleichheit ist ein notwendiger Grundstein jeder freien Gesellschaft. Damit eine marktwirtschaftliche Grundordnung auf breite Akzeptanz stößt, müssen Bürger:innen das Gefühl haben, erfolgreich daran teilnehmen zu können.

Dieser Beitrag liefert eine Bestandsaufnahme, wie es um die erlernten Kompetenzen und die Chancengleichheit der Schüler:innen in Deutschland steht. In beiden Bereichen zeichnet sich ein alarmierendes Bild ab. Gleichzeitig scheint es der Bildungspolitik an klaren Strategien und gezielten Maßnahmen zu fehlen, um die Lage zum Besseren zu ändern. Damit schlittern wir sehenden Auges in eine jahrzehntelange Krise. Alle sprechen vom Fachkräftemangel und darüber, wie man mit mehr Arbeitsstunden oder späterem Renteneintritt Löcher stopfen kann. Eine offensichtliche und nachhaltige Lösung wäre aber, in die nachkommenden Generationen zu investieren. Die Forschung zeigt eine ganze Reihe von Ansatzpunkten, wie die Bildung der Kinder und Jugendlichen effektiv verbessert werden könnte. Interessanterweise muss bei den meisten erfolgreichen Maßnahmen das Leistungsniveau nicht sinken, um mehr Chancengleichheit zu erzielen. Im Gegenteil: Eine Verbesserung der Bildungschancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher hebt das Gesamtniveau, und davon profitiert die ganze Gesellschaft.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Leistungsniveau: Der „traurige Smiley“

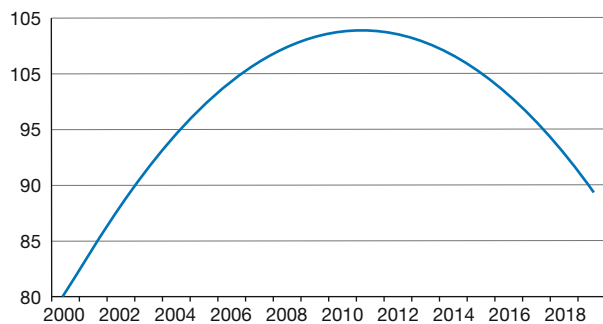
Im internationalen Vergleich schneiden die deutschen Schüler:innen nur mittelmäßig ab, wie beispielsweise die Ergebnisse des letzten PISA-Tests in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen zeigen. Aber selbst wenn man den internationalen Vergleich ignoriert, kann man mittlerweile den Verlauf der Testleistungen innerhalb Deutschlands über rund 20 Jahre betrachten. Dazu lassen sich alle deutschen Schülerleistungstests zusammentragen, die repräsentative Stichproben von Kindern und Jugendlichen in Mathematik, Naturwissenschaften oder Deutsch in einer jeweils über die Zeit vergleichbaren Metrik testen: 43 Testungen in elf fachspezifischen Tests in den fünf Testzyklen PISA, TIMSS, IGLU, IQB Primar und IQB Sekundar (Wößmann, 2023). Um die fachspezifischen Testzyklen einheitlich darzustellen, werden die jeweiligen Testleistungen standardisiert.

Abbildung 1 stellt die Schätzung der besten quadratischen Anpassungslinie an diese standardisierten Testleistungen dar. Es zeigt sich, dass die deutschen Schülerleistungen nach dem PISA-Schock im Jahr 2000 bis etwa 2010/2011 systematisch angestiegen sind. Der Anstieg war deutlich und entsprach grob drei Viertel dessen, was Schüler:innen im Durchschnitt in einem Schuljahr lernen. Dieser Trend drehte sich danach allerdings um: Bis 2019 nahmen die Testleistungen wieder um rund 60 % des vorherigen Anstiegs ab. Dieser Rückgang ist in allen verfügbaren Tests zu erkennen. Der anfängliche Anstieg und der darauffolgende Verlust an Schülerleistungen ergeben die

Vera Freundl, Franziska Pfaehler und Florian Schoner sind Mitarbeiter:innen am ifo Zentrum für Bildungsökonomik.

Prof. Dr. Ludger Wößmann leitet das ifo Zentrum für Bildungsökonomik und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abbildung 1
Verlauf der Testleistungen deutscher Schüler:innen:
Der traurige Smiley



Beste quadratische Anpassungslinie an den Verlauf der Testleistungen deutscher Schüler:innen über die Zeit in Mathematik, Naturwissenschaften und Deutsch anhand der PISA-, TIMSS-, IGLU- und IQB-Daten.

Quelle: Wößmann (2023).

Form eines „traurigen Smileys“ – einer Linie, die zunächst an- und dann wieder absteigt.

In dieser Analyse sind allerdings die drastischen Auswirkungen der coronabedingten Schulschließungen auf das Lernen und die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen noch gar nicht berücksichtigt. Elternbefragungen zeigen, dass sich die Lernzeit der Schüler:innen durch die Schulschließungen 2020 und 2021 stark reduziert hat: Während der ersten Schulschließungen fiel die Lernzeit um mehr als die Hälfte, in den darauffolgenden Schließungen stieg sie nur leicht wieder an (Werner und Wößmann, 2023). Auch die Ergebnisse aktueller Tests lassen darauf schließen, dass die Schülerleistungen seit 2019 weiter gesunken sind. So zeigt die IFS-Schulpanelstudie anhand des IGLU-Tests, dass die durchschnittlichen Lesekompetenzen von Viertklässler:innen im Jahr 2021 rund ein halbes Lernjahr hinter denen von 2016 liegen (Ludewig et al., 2022). Auch der IQB-Bildungstrend 2021 zeigt einen Leistungsrückgang der Viertklässler:innen in Mathematik und Deutsch von einem Viertel bzw. einem Drittel Schuljahr gegenüber 2016 und einem halben Schuljahr gegenüber 2011 (Stanat et al., 2022). Die Analysen zeigen, dass benachteiligte Kinder von der Coronapandemie besonders negativ betroffen sind.

Chancenungleichheit: Der ifo-„Ein Herz für Kinder“-Chancenmonitor

Alle Kinder sollten unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die gleichen Chancen auf gute Bildung haben. Die Forschung belegt jedoch, dass Bildungsungleichheit in Deutschland allgegenwärtig ist, dass also die Bildungs-

Tabelle 1
Der ifo-„Ein Herz für Kinder“-Chancenmonitor

	Familiärer Hintergrund				Wahrscheinlichkeit Gymnasialbesuch (in %)
	Eltern- teile mit Abitur	Haushalts- netto- einkommen (in Euro)	Migrations- hintergrund	Allein- erziehend	
1	kein	unter 2.600	nein	nein	21,1
2	kein	unter 2.600	ja	nein	21,3
3	kein	unter 2.600	ja	ja	21,5
4	kein	unter 2.600	nein	ja	22,1
5	kein	2.600-4.000	ja/nein	ja/nein	26,3
6	kein	über 4.000	ja	nein	30,7
7	kein	über 4.000	nein	ja/nein	36,4
8	ein	unter 4.000	ja	ja/nein	44,4
9	ein	4.000-5.500	nein	nein	59,2
10	ein	2.600-5.500	nein	ja	63,7
11	ein	über 5.500	ja/nein	ja/nein	64,6
12	zwei	4.000-5.500	ja/nein	nein	70,6
13	zwei	über 5.500	nein	nein	80,3
14	zwei	über 5.500	ja	nein	80,6

Anteil der Kinder von 10 bis 18 Jahren mit dem jeweiligen familiären Hintergrund, die ein Gymnasium besuchen. Berechnungen anhand des Mikrozensus 2019.

Quelle: Wößmann et al. (2023).

chancen von sozioökonomisch begünstigten und benachteiligten Kindern weit auseinanderklaffen. Im Detail dokumentiert dies der neue ifo-„Ein Herz für Kinder“-Chancenmonitor (Wößmann et al., 2023). Er misst die Wahrscheinlichkeit, ob Kinder ein Gymnasium besuchen, in Abhängigkeit von ihrer sozialen Herkunft. Die Datenbasis bilden über 50.000 Kinder im Alter von zehn bis 18 Jahren in der aktuellen Welle (2019) des Mikrozensus. Der familiäre Hintergrund wird durch die Kombination aus vier Merkmalen abgebildet: die Zahl der Elternteile mit Abitur, das Haushaltsnettoeinkommen (gemessen in Quartilen), der Migrationshintergrund und der Alleinerziehendenstatus der Eltern.

Im Durchschnitt aller sozialer Gruppen besuchen 41,4 % der Kinder ein Gymnasium. Betrachtet man jedoch die Gymnasialbesuchsquote nach unterschiedlichem familiärem Hintergrund, wird das frappierende Ausmaß der Ungleichheit der Bildungschancen in Deutschland sichtbar: Beispielsweise liegt die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, nur bei rund einem Fünftel (21,5 %), wenn ein Kind mit einem alleinerziehenden Elternteil ohne Abitur aus dem untersten Viertel der Haushaltseinkommen (unter 2.600 Euro) mit Migrationshintergrund aufwächst (Tabelle 1, Zeile 3). Im Gegensatz dazu liegt sie bei über vier

Fünfteln (80,3 %), wenn das Kind mit zwei Elternteilen mit Abitur aus dem obersten Einkommensviertel (über 5.500 Euro) ohne Migrationshintergrund aufwächst (Zeile 13). Für die Unterschiede sind der Bildungshintergrund der Eltern und das Einkommen besonders relevant. Demgegenüber fällt der Migrationshintergrund nach Berücksichtigung dieser Merkmale nicht sehr stark ins Gewicht. So ist die Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs innerhalb der untersten vier Gruppen (Zeilen 1 bis 4) und innerhalb der obersten zwei Gruppen (Zeilen 13 bis 14) jeweils mit und ohne Migrationshintergrund sehr ähnlich.

Zahlreiche weitere Studien belegen die große Ungleichheit der Bildungschancen in Deutschland über den gesamten Bildungsverlauf (Maaz, 2020). Schon im Krippen- und Kindergartenalter besuchen Kinder bildungsferner Eltern weniger häufig eine Bildungseinrichtung und weisen niedrigere Sprachkompetenzen auf (Jessen et al., 2020; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2022). Bei Bildungsstudien wie IQB, NEPS, IGLU, TIMSS und PISA schneiden sozioökonomisch benachteiligte Schüler:innen sowohl im Grundschulalter als auch auf den weiterführenden Schulen in Mathematik, Naturwissenschaften und Deutsch systematisch schlechter ab. Die Wahrscheinlichkeit, ein Abitur zu machen, steigt deutlich mit dem Einkommen der Eltern (Dodin et al., 2022). Schließlich nehmen 79 % der Kinder aus Akademikerelternhäusern ein Studium auf, während es bei Kindern aus Nicht-Akademikerhaushalten nur 27 % sind (Kracke et al., 2018).

Handlungsoptionen für ein besseres Leistungsniveau

Der seit über zehn Jahren anhaltende Abwärtstrend in den deutschen Bildungsleistungen und die während der Coronazeit entstandenen zusätzlichen eklatanten Lerndefizite legen einen dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Lernleistungen der deutschen Schüler:innen nahe. Dabei haben die ersten zehn Jahre nach dem PISA-Schock gezeigt, dass stetige und deutliche Verbesserungen möglich sind. Dafür müssen jedoch alle Beteiligten einen klaren Fokus darauf legen, dass die Kinder und Jugendlichen die notwendigen Basiskompetenzen wirklich erlernen.

1. Als Gesellschaft vollen Fokus auf die Lernergebnisse legen

Die wichtigste Grundlage für eine Umkehr des Negativtrends ist, dass die Gesellschaft wieder eine klare Ausrichtung auf die Vermittlung der Basiskompetenzen an alle Schüler:innen einfordert. Wir brauchen einen neuen PISA-Schock! Auch müssen die Lernlücken, die während der Coronapandemie entstanden sind, geschlossen werden. Nur wenn alle Beteiligten – Bildungspolitik, Bildungsver-

waltung, Schulen, Lehrkräfte, Eltern und die Schüler:innen selbst – sich darauf konzentrieren, dass wieder effektiver gelernt wird, kommt es zu echten Verbesserungen. Dazu müssen klare Strategien und Konzepte entwickelt werden, wie der Leistungsstand der Schüler:innen fortlaufend beobachtet wird und welche Maßnahmen umgehend umgesetzt werden, wenn ein Kind das notwendige Niveau der Basiskompetenzen nicht erreicht.

2. Bildungsqualität durch jährliche deutschlandweite Tests sichern

Einheitliche deutschlandweite Zwischen- und Abschlussprüfungen können dazu beitragen, die Bildungsleistungen der Bundesländer regelmäßig zu messen und die Bildungsqualität konstant zu verbessern (Bergbauer et al., 2023). Dies würde die Schülerleistungen transparent machen und die Möglichkeit bieten, dort anzusetzen, wo am meisten Handlungsbedarf besteht. Gemeinsame Prüfungen können die Bildungsleistungen erhöhen, wenn es verbindliche Lernziele gibt, auf die sich Lehrkräfte und Schüler:innen bundesweit vorbereiten. Dies kann beispielsweise durch ein gemeinsames Kernabitur in den Kernfächern Mathematik, Deutsch und Englisch geschehen, bei dem Prüfungsaufgaben in allen Bundesländern einheitlich gestellt werden (Wößmann, 2012). So ließen sich die nationalen Bildungsstandards besser einhalten und der Hochschulzugang fairer gestalten. Ähnlich kann dies auch für alle anderen Schulabschlüsse geschehen.

3. Verwaltungsstrukturen für effektiveres Handeln reformieren

Obwohl Bildung in Deutschland hauptsächlich Ländersache ist, sind die Verantwortlichkeiten in der Realität unklar zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt. Daher braucht es Strukturreformen, die die Verwaltungsabläufe vereinfachen und Zuständigkeiten besser zwischen den drei Ebenen aufteilen (z.B. Leopoldina, 2021). Darüber hinaus ist es wichtig, Themen wie Prüfungsregelungen und die Fächerwahl im Abitur einheitlich über Bundeslandgrenzen hinweg zu regeln. Dazu ist eine verstärkte Kooperation der Bundesländer zu bundesweit relevanten Fragen nötig.

4. Digitalisierung des Bildungssystems vorantreiben

Deutschland wies bereits vor der Coronapandemie große Digitalisierungslücken auf. Durch die coronabedingten Schulschließungen und die Umstellung auf Distanzlehre traten diese digitalen Defizite deutlich zutage. Zwar hat sich die digitale Lehre inzwischen stark verändert, doch muss die Bildungspolitik fortwährend sicherstellen, dass alle Schulen in Deutschland mit digitalen Endgeräten, guten Internetverbindungen und effektiver Software ausge-

stattet sind. Um digitale Lehr- und Lernmethoden möglichst gut anwenden zu können, sollten den Lehrkräften regelmäßige und aktuelle Fortbildungen angeboten werden. Dadurch können sie beispielsweise adaptive Lernprogramme besser einsetzen, die den individuellen Lernstand der Schulkinder erfassen und sie gezielt fördern (z. B. Aktionsrat Bildung, 2018).

Handlungsoptionen für größere Chancengerechtigkeit

Auch das große Ausmaß der Ungleichheit der Bildungschancen ist nicht unumstößlich. Die Forschung liefert umfangreiche Belege dafür, dass gezielte Maßnahmen die Bildungsperspektiven benachteiligter Kinder stark verbessern können. In Wößmann et al. (2023) entwickeln wir daher Handlungsempfehlungen in sechs Themenfeldern, die dazu beitragen können, die Bildungsgerechtigkeit in Deutschland zu erhöhen.

1. Frühkindliche Bildungsangebote für benachteiligte Kinder ausbauen

Maßnahmen im frühkindlichen Bereich ermöglichen gerade benachteiligten Kindern bessere Startchancen. So können die Unterschiede in der Einschulungsreife zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund durch den Besuch einer Kindertageseinrichtung nahezu komplett geschlossen werden (Cornelissen et al., 2018). Allerdings nehmen benachteiligte Kinder, die von frühkindlichen Angeboten am meisten profitieren würden, seltener daran teil. Um frühkindliche Betreuung zugänglicher zu machen, sollte der Kita-Besuch für benachteiligte Familien flächendeckend kostenfrei sein. Eine „Opt-out-Regelung“, bei der Kinder automatisch in einer Kita angemeldet sind und Ausnahmen nur in begründeten Fällen beantragt werden können, könnte zusätzlich zu einem höheren Kita-Besuch gerade bei benachteiligten Kindern beitragen. Zudem sollten benachteiligte Eltern personalisierte Unterstützungsangebote für die Kitaplatzsuche und -bewerbung erhalten, da dies die sozioökonomische Ungleichheit im Kita-Besuch deutlich verringern kann (Hermes et al., 2021).

2. Familien benachteiligter Kinder bei der Erziehung unterstützen

Benachteiligte Familien sind oftmals mit größeren Herausforderungen bei der Erziehung konfrontiert. Daher ist es besonders wichtig, diese Familien dabei zu unterstützen, zu Hause ein möglichst entwicklungsförderndes Umfeld zu schaffen. Dies kann in Form von individuellen Hausbesuchen durch Hebammen und Sozialpädagog:innen geschehen, was positive Auswirkungen auf Kinder und Mütter hat (z. B. Kliem und Sandner, 2021). Daneben können

auch Gruppenprogramme für Eltern die sozio-emotionale Entwicklung der Kinder und das Erziehungsverhalten der Eltern verbessern.

3. Die besten Lehrkräfte an Schulen mit vielen benachteiligten Kindern bringen

Damit auch Schulen mit einem hohen Anteil benachteiligter Kinder ein leistungsförderndes Umfeld bieten, müssen sie gute Lehrkräfte anziehen und halten können. Dies ist nicht trivial, da gerade diese Schulen unter Personalmangel und hoher Fluktuation leiden. Höhere Gehälter für Lehrkräfte an benachteiligten Schulen stellen einen möglichen Weg dar, um diese Arbeitsplätze durch finanzielle Anreize attraktiver zu machen (z. B. Biasi, 2021). Auch sollten Schulen in benachteiligten Stadtteilen gezielt gefördert werden, beispielsweise durch Sozialindizes, die auf kommunaler Ebene verstärkt entwickelt werden könnten.

4. Nachhilfeprogramme für benachteiligte Kinder früh und kostenfrei anbieten

Für beste Bildungserfolge ist es wichtig, auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen individuell einzugehen. Nachhilfe kann hierbei sehr wirksam sein, beispielsweise um die Motivation und schulischen Fähigkeiten von benachteiligten Schüler:innen zu steigern und die Unterschiede in der Wahl der weiterführenden Bildungswege zu verringern (z. B. Nickow et al., 2020; Carlana et al., 2022).

5. Aufteilung auf unterschiedliche weiterführende Schulen verschieben

In den meisten Bundesländern werden Schulkinder bereits nach der vierten Klasse auf weiterführende Schularten aufgeteilt. Diese Praxis erhöht die Ungleichheit in den Schülerleistungen. Werden die Schüler:innen hingegen erst später aufgeteilt, steigert dies die Leistungen von Lernschwächeren, ohne lernstärkere Schulkinder negativ zu beeinflussen (z. B. Hanushek und Wößmann, 2006; Matthews, 2021). Damit kann eine spätere Aufteilung die Einkommensmobilität zwischen den Generationen erhöhen, was einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit darstellt.

6. Mentoring-Programme für benachteiligte Kinder fördern

Mentor:innen können als Vorbilder fungieren und vor allem benachteiligte Kinder in ihrem Selbstbewusstsein stärken sowie ihre Bildungslaufbahn verbessern. Dies zeigt ein Mentoring-Programm für Grundschul Kinder in Deutschland (Falk et al., 2023). Doch auch im Jugendalter können studentische Mentor:innen die Arbeitsmarktaussichten von stark benachteiligten Schüler:innen

deutlich steigern (Resnjanskij et al., 2021). Diese Programme sind insbesondere dann wirksam, wenn die Kinder und Jugendlichen zu Hause nur eingeschränkt unterstützt werden.

Literatur

- Aktionsrat Bildung (2018), *Digitale Souveränität und Bildung*, Waxmann.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2022), *Bildung in Deutschland 2022: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*, wbv Media.
- Bergbauer, A. B., E. A. Hanushek und L. Wößmann (2023), Testing, *Journal of Human Resources*, im Erscheinen.
- Biasi, B. (2021), The Labor Market for Teachers under Different Pay Schemes, *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(3), 63-102.
- Carlana, M., E. La Ferrara und P. Pinotti (2022), Goals and Gaps: Educational Careers of Immigrant Children, *Econometrica*, 90(1), 1-29.
- Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute und U. Schönberg (2018), Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance, *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.
- Dodin, M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schüle (2022), Social Mobility in Germany, überarbeitete Version von *CESifo Working Paper*, 9200.
- Falk, A., F. Kosse und P. Pinger (2023), Mentoring and Schooling Decisions: Causal Evidence, *Journal of Political Economy*, im Erscheinen.
- 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 (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, Cambridge, MIT Press.
- 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.
- Hermes, H., P. Lergepörner, F. Peter und S. Wiederhold (2021), Behavioral Barriers and the Socioeconomic Gap in Child Care Enrollment, *CESifo Working Paper*, 9282.
- 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.
- Kracke, N., D. Buck und E. Middendorff (2018), Beteiligung an Hochschulbildung – Chancen(un)gleichheit in Deutschland, *DZHW Brief*, 3, 2018.
- Leopoldina (2021), Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie – Diagnosen und Handlungsoptionen, Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina.
- Ludewig, U., R. Kleinkorres, R. Schaufelberger, T. Schlitter, R. Lorenz, C. König, A. Frey und N. McElvany (2022), COVID-19 Pandemic and Student Reading Achievement: Findings from a School Panel Study, *Frontiers in Psychology*, 13.
- Maaz, K. (2020), Soziale Ungleichheiten in den verschiedenen Bildungsbereichen, <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossierbildung/322324/soziale-ungleichheiten-in-den-verschiedenen-bildungsbereichen/> (25. Januar 2023).
- Matthewes, S. H. (2021), Better Together? Heterogeneous Effects of Tracking on Student Achievement, *The Economic Journal*, 131(635), 1269-1307.
- Nickow, A., P. Oreopoulos und V. Quan (2020), The Impressive Effects of Tutoring on PreK-12 Learning: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Experimental Evidence, *NBER Working Paper*, 27476.
- Resnjanskij, S., J. Ruhose, S. Wiederhold und L. Wößmann (2021), Can Mentoring Alleviate Family Disadvantage in Adolescence? A Field Experiment to Improve Labor-Market Prospects, *CESifo Working Paper*, 8870.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (2022), *IQB-Bildungstrend 2021 - Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Waxmann.
- Werner, K. und L. Wößmann (2023), The Legacy of Covid-19 in Education, *Economic Policy*, im Erscheinen.
- Wößmann, L. (2012), Ein Gemeinsames Kernabitur für Deutschland: Der Vorschlag des Aktionsrats Bildung, *ifo Schnelldienst*, 65(2), 12-21.
- Wößmann, L. (2023), Erkenntnisse aus aktuellen Schulleistungsstudien zur Evaluation des Bildungssystems: Eine bildungsökonomische Perspektive. Erscheint in N. McElvany et al. (Hrsg.), *Evaluation des Bildungssystems: Welche Erkenntnisse liefern aktuelle Schulleistungsstudien?*, Dortmunder Symposium der Empirischen Bildungsforschung, Waxmann.
- 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.

Title: *Declining Achievement Levels, High Inequality of Opportunity – Status and Policy Options for German School Education*

Abstract: *A well-functioning education system is characterised by a high level of student achievement and by providing equal opportunities to succeed irrespective of one's socio-economic background. Using data from standardised achievement tests and on social mobility, we show that the German education system falls short in both dimensions. While achievement rose after the PISA shock in the early 2000s, it has been declining steadily over the past decade. Furthermore, attendance rates for high-track schools (Gymnasium) differ by as much as 60 percentage points across socio-economic groups, illustrating the lack of equal opportunities. We present policy recommendations aimed at addressing the identified shortcomings and improving the current situation.*

C. Katharina Spieß

Und täglich grüßt das Murmeltier: Die frühe Bildung muss endlich stärker in den Fokus rücken!

Es ist eine Binsenweisheit, die in vielen Sonntagsreden zu finden und in der Ökonomie unumstritten ist: Bildung ist für jedes Individuum, die Gesellschaft und die Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung. Das belegen zahlreiche empirische Studien, welche die monetären und nicht-monetären Erträge von Bildung berechnen (z.B. Kugler und Wößmann, 2019). Die Erträge sind erheblich, insbesondere die langfristigen – das ist zwar auch hinreichend bekannt, aber doch ein Teil des Problems im kurzfristigen „Politikgeschäft“. Nach wie vor tut sich die 2008 ausgerufene „Bildungsrepublik Deutschland“¹ schwer, diesem Befund gerecht zu werden: Dies hat die Zeit der Coronapandemie sehr deutlich gemacht. In keinem anderen Land Europas – mit der Ausnahme Polens – schlossen die Schulen während der Pandemie so lange wie in Deutschland. Dies traf besonders auf Grundschulen zu (Freundl et al., 2021), einem Ort, an dem früh Bildung vermittelt wird, auf der später aufgebaut werden soll. Bekannt ist auch, dass die Digitalisierung deutscher Schulen im Vergleich mit anderen europäischen Staaten nicht besonders fortgeschritten ist: Deutschland ist eher Schlusslicht, wenn es um Online-Lernplattformen und/oder andere digitale Formate im Unterricht geht (z. B. Freundl et al., 2021).

Kompetenzrückgänge bereits in frühen Jahren

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich die Lernleistungen der Schüler:innen in Deutschland während der Coronapandemie verschlechtert haben. Der im Herbst vergangenen Jahres veröffentlichte IQB-Bildungstrend (Stanat et al., 2022) hat dies sehr deutlich für 2021 gezeigt: In allen untersuchten Fächern und Kompetenzbereichen zeigt sich, dass Schüler:innen der vierten Klasse nach mehr als einem Jahr pandemiebedingter Einschränkungen im Schulbetrieb im

Vergleich zu 2016 Kompetenzrückgänge aufweisen. Beim Lesen, beim Zuhören und in Mathematik erreicht im Vergleich zu den vorherigen Jahren jeweils ein signifikant geringerer Anteil der Schüler:innen den Regelstandard und es verfehlten etliche den Mindeststandard. Der Anteil liegt insgesamt zwischen gut 18 % im Bereich „Zuhören“ und etwa 30 % im Bereich „Orthografie“. Hinzu kommt – was auch nicht überraschend ist –, dass die stärksten Rückgänge im Mittel bei denen festzustellen sind, die der ersten Generation von Familien mit Zuwanderungshintergrund angehören oder deren Familien einen niedrigeren sozioökonomischen Status haben. Auch wenn immer wieder betont wird, dass bereits zwischen den Jahren 2011 und 2016 ungünstige Trends zu beobachten waren, haben die Lernbedingungen und die außerschulischen Bedingungen des Aufwachsens während der Coronapandemie das Ihrige dazu getan (Stanat et al., 2022). Fakt ist auch, dass neben diesen Trends in den Kompetenzrückschritten von Kindern im Grundschulalter weitere Studien Lernrückstände für andere Altersgruppen belegen – ein Phänomen, das im Kontext der Coronapandemie auch in anderen Ländern zu beobachten ist (z. B. Blasko et al., 2021; Schady et al., 2023).

Die Bundesregierung will auf all dies mit dem im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungskoalition verankerten „Startchancenprogramm“ reagieren (SPD et al., 2021). Im Zuge dieses Programms sollen 4.000 Schulen in Deutschland speziell gefördert werden – insbesondere Brennpunktschulen. Aus einer bildungsökonomischen Perspektive ist ein zielgenauer Ansatz richtig. Mit dem Programm selbst soll allerdings frühestens 2024 begonnen werden. Zu fragen bleibt, warum nicht früher? Aus einer bildungsökonomischen Perspektive bleibt außerdem zu fragen, ob Grundschulen nicht besonders in den Fokus rücken sollten? Denn nicht erst die Analysen des Ökonomie-Nobelpreisträgers James Heckman mit seinen Co-Autoren belegen, wie wichtig es ist, frühzeitig in Bildung zu investieren, wenn bedacht wird, dass es kumulative Effekte von Bildung gibt: „Skills beget Skills“ (Cunha et al., 2006).

Mentale Gesundheit bei Schüler:innen betroffen

Einschlägige Studien zeigen darüber hinaus, dass die mentale Gesundheit von Kindern und Jugendlichen während der Coronapandemie negativ beeinträchtigt wurde. In der Bildungsökonomie ist schon lange bekannt, dass gerade bei Kindern und Jugendlichen die Gesundheit ein zentraler Faktor ist, wenn es darum geht, gute Voraussetzungen für erfolgreiche Bildungsverläufe zu schaffen (z.B. Currie und Goodman, 2020). Von gesundheitlichen Einschränkungen

1 Vgl. z. B. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nationaler-bildungsbericht-merkel-ruft-bildungsrepublik-aus-1545858.html> (1. April 2023).

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Univ.-Prof. Dr. C. Katharina Spieß ist Direktorin des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) und Professorin an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

gen während der Coronapandemie berichten verschiedene Meta-Analysen auf der Basis europäischer Studien (z. B. Ludwig-Walz et al., 2022): Sie zeigen z. B., dass Kinder und Jugendliche während der Schulschließungen zu 75 % häufiger generelle Depressionssymptome aufwiesen als vor der Pandemie. Im Vergleich dazu erhöhte sich die Häufigkeit für solche Depressionssymptome im Zeitraum ohne Schulschließungen „nur“ um 27 %. Vor allem bei männlichen Jugendlichen im Alter von 16 bis 19 Jahren ist ein deutlicher Anstieg von generellen Depressionssymptomen zu finden.

Auch dazu gibt es Reaktionen der Politik: In einer interministeriellen Arbeitsgruppe zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen im Kontext der Coronapandemie wurden Vorschläge erarbeitet. So sollen beispielsweise ab dem Schuljahr 2023/2024 „Mental Health Coaches“ an Schulen im Rahmen eines Modellprogramms des Bundes bei Fragen zur mentalen Gesundheit und bei akuten psychischen Krisen unterstützen. Auch beim Ganztagsausbau soll die Gesundheitsförderung eine wichtige Rolle spielen (Bundesregierung, 2023). All dies sind wichtige Vorhaben für Kinder und Jugendliche, die während der Coronapandemie besonders belastet waren. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass nicht alle Kinder und Jugendliche in gleichem Umfang betroffen waren. Vielmehr waren insbesondere Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien betroffen. Deshalb ist auch hier zielgruppenspezifische Politik gefragt.

Kita-Bereich in der Coronapandemie

Ein Befund wird bei der Frage, wie es derzeit um die Bildung in Deutschland bestellt ist, allerdings deutlich weniger diskutiert: Nicht nur Schulen waren in der Pandemie vollkommen oder teilweise geschlossen, sondern auch frühe Bildungseinrichtungen, d. h. Kindertageseinrichtungen (Kitas).² Eine der wenigen größeren Studien, die Corona-Kita-Studie des DJIs und RKIs (Kuger et al., 2022) hat bemerkenswerte Befunde hervorgebracht, wenn es um die Kompetenzen von noch nicht schulpflichtigen Kindern in Deutschland in der Coronapandemie geht. Im Rahmen dieser Studie wurden die Fachkräfte in Kitas und Eltern befragt. Von den befragten Kitas gaben sehr viele an, dass der Anteil der Kinder mit deutlich höherem Förderbedarf gestiegen ist und zwar in vielen Bereichen, die für die kindliche Entwicklung wichtig sind. Auch Rückstellungen von Kindern, was deren Schulbeginn angeht, haben in der Pandemie zugenommen. Ein kleiner,

² Deutlich weniger empirische Studien finden sich für diesen Bereich. Dies hat allerdings auch damit zu tun, dass die Datenlage zu frühkindlichen Kompetenzmaßen deutlich schlechter als für Schulkinder ist, denn nach wie vor gibt es keine vergleichenden Studien zu frühkindlichen Kompetenzen, obwohl dies immer wieder von Bildungsforschern angemahnt wird (z. B. Roßbach und Spieß, 2019). Eine Synopse von Studien, die sich mit dem Thema Kinderbetreuung in der Coronapandemie aus einer familienpolitischen Perspektive befassen, findet sich unter <https://www.prognos.com/de/projekt/familien-der-corona-pandemie> (3. April 2023).

aber substanzieller Anteil der Eltern berichtet auch von auffälligen Verhaltensweisen, psychosozialen Problemen oder psychosomatischen Symptomen bei ihren Kindern. Eltern geben für ihre Kinder, die zum Befragungszeitpunkt ihren Kitaplatz aufgrund von Pandemiefolgen nicht nutzen konnten, die niedrigsten Wohlbefindens- und die höchsten Auffälligkeitswerte an und zwar im Vergleich zu Kindern, die ihren Kitaplatz nutzen konnten bzw. die überhaupt nicht in der Kita waren. Auch hier zeigen die empirischen Befunde, dass besonders Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien betroffen waren. Aus einer bildungsökonomischen Perspektive ist dies besonders bemerkenswert, da empirische Studien belegen, dass diese Kinder von einer qualitativ guten Bildung und Betreuung in Kitas am meisten profitieren würden: Bei ihnen ist die Rendite frühkindlicher Bildungsinvestitionen besonders hoch (z. B. Heckman, 2006).

Die innerministerielle Arbeitsgruppe zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen hat in ihrem Bericht zwar auch dieses Handlungsfeld adressiert, in dem sie auf das „Kita-Qualitätsgesetz“, Investitionsprogramme des Bundes zum Kita-ausbau und eine Fachkräftestrategie zu mehr Qualität verweist (Bundesregierung, 2023). Außerdem wird darauf verwiesen, dass der Bund die Länder 2023 und 2024 mit rund 4 Mrd. Euro, auch für Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Bewegung, unterstützen wird. Wie so oft im Kita-Bereich wird es sich dabei aber um finanzielle Unterstützung handeln, die nicht unbedingt in diesem Bereich ankommt. Dies hat auch damit zu tun, dass der Bund den Ländern nicht vorschreiben kann, wie sie die Gelder verwenden.

Das ist nicht neu, aber es sollte bedacht werden. In anderen Kontexten hat es im Nachhinein noch zu Korrekturen geführt. So z. B. jüngst bei der Weiterentwicklung des sogenannten „Gute-Kita-Gesetzes“ zum „Kita-Qualitätsgesetz“. Im „Gute-Kita-Gesetz“ war es den Ländern freigestellt, ob sie Bundesmittel in die Verbesserung der pädagogischen Qualität oder die Befreiung der Eltern von Kita-Gebühren investieren. Das Ergebnis war, dass sich ein erheblicher Anteil der Länder entschlossen hatte, damit tatsächlich zusätzliche Gebührenbefreiungen zu finanzieren (Spiess und Koebe, 2020). Und dies obwohl hinreichend empirische Evidenz dafür vorliegt, dass entsprechende Gebührenbefreiungen im Bereich der über dreijährigen Kinder nicht zu einer größeren Kita-Nutzung beitragen, da ohnehin schon fast alle Kinder eine Kita besuchen – allenfalls erhöht sich die wöchentliche Betreuungszeit geringfügig (z. B. Huebener et al., 2020). Aber auch im U3-Bereich sind massive Mitnahmeeffekte mit einer solchen Gebührenbefreiung zu erwarten. Zielgruppenspezifische Gebührenbefreiung für Familien im unteren Einkommensbereich sind vor dem Hintergrund knapper Haushalte deutlich effizienter (Spieß, 2017). Entsprechend hat die jetzige Bundesregierung im neuen „Kita-Qualitätsgesetz“ nachgelegt: Es müssen nun die Bundesgelder ausschließlich für die Verbes-

serung der pädagogischen Qualität verwendet werden.³ Hier wäre es vor dem Hintergrund der empirischen Befunde allerdings noch effizienter gewesen, wenn insbesondere Kitas in Brennpunkten gefördert werden, denn hier haben Kinder und Familien besonders unter den Kita-Schließungen gelitten.

Weitere Baustelle im Kita-Bereich: Nach wie vor große „Kita-Nutzungs-Gaps“

Hinzu kommt ein weiterer Befund, der bei der Frage einer besseren Kita-Politik und der sogar zunehmenden Abhängigkeit der Schulleistungen vom sozioökonomischen Hintergrund der Familien und deren Zuwanderungsgeschichte bedacht werden muss. Nach wie vor sind Kinder, die am meisten von einem frühen Kita-Besuch profitieren in Kitas unterrepräsentiert: Dies trifft auf den „U3-Bereich“ zu, also den Bereich der Kinder unter drei Jahren. Nach zehn Jahren Kita-Rechtsanspruch ab dem zweiten Lebensjahr hat sich hier sehr wenig getan (Schmitz et al., 2023). Im Gegenteil: Teilweise haben sich „Kita-Nutzungs-Gaps“ sogar noch vergrößert; trotz vielfältiger Ausbaubemühungen im Kita-Bereich sind bei Kindern unter drei Jahren also nach wie vor große Bildungsungleichheiten festzumachen. Die Teilhabechancen sind bereits in dieser frühen Bildungsphase nicht gleich verteilt, vielmehr haben Kinder aus bildungsferneren Elternhäusern, aus Haushalten, die armutsgefährdet sind, und aus Familien, die zu Hause hauptsächlich nicht Deutsch sprechen, schlechtere Chancen, um bereits im Alter unter drei Jahren an einer guten Bildung und Betreuung in Kitas teilzunehmen. Aktuelle Analysen (Schmitz et al., 2023) von 2016 bis 2020 zeigen, dass Kinder, deren Mütter einen höheren Schulabschluss haben, eine deutlich höhere Kita-Nutzungsquote aufweisen als Kinder, deren Mütter einen niedrigeren Abschluss haben. Kinder aus armutsgefährdeten Familien und Kinder aus Familien, die zu Hause kein Deutsch sprechen, sind ebenfalls in Kitas unterrepräsentiert: Der Kita-Nutzungs-Gap, definiert als Differenz zwischen den Nutzungsquoten der jeweiligen Gruppen, betrug 2020 28 Prozentpunkte, wenn nach der mütterlichen Bildung unterschieden wird, 20 Prozentpunkte, wenn nach der Armutsgefährdung des Haushalts differenziert wird und bei dem Merkmal „zu Hause gesprochene Sprache“ 10 Prozentpunkte – all dies sind erhebliche Unterschiede.

Bei der Frage, welche Ursache sich hinter diesen Befunden verbirgt, können unterschiedliche Gründe angeführt werden. Vielfach wird vermutet, dass Eltern der Gruppen, die unterrepräsentiert sind, keinen Bedarf haben, also diese Dienstleistung weniger nachfragen. Entsprechende Analysen, inwiefern sich diese Eltern einen Kitaplatz für ihr Kind unter drei Jahren wünschen, zeigen aber, dass sie durch-

aus einen Bedarf haben. Bei Familien, deren Mutter eine geringere Schulbildung hat, ist die Nachfrage zwar geringfügig geringer als bei höher gebildeten Müttern, bei allen anderen unterrepräsentierten Gruppen ist die Nachfrage aber mindestens genauso groß. Die Gruppen, die am meisten von einer Kita profitieren würden, sind demnach am stärksten „rationiert“: Im Jahr 2020 betrug der ungedeckte Bedarf bei Familien mit höherer Bildung knapp 10 %, bei den niedriger Gebildeten waren es aber knapp 15 %; knapp 10 % der nicht armutsgefährdeten Familien waren rationiert, bei den anderen armutsgefährdeten waren es 17 %. Familien, die zu Hause hauptsächlich nicht Deutsch sprechen, hatten 2020 sogar einen geringfügig höheren Bedarf als die Vergleichsgruppe: 51 % zu 48 %. Sie sind in einem besonders starken Ausmaß rationiert: Nahezu 28 % der Haushalte, die zu Hause kein Deutsch sprechen, im Vergleich zu knapp 11 % bei den anderen. Dies ist bemerkenswert, da für diese Gruppe ein frühes Lernen der deutschen Sprache von besonderer Bedeutung ist.

Oft vergessen: Familie als Bildungsort

Was in der bildungspolitischen Betrachtung der Coronapandemie außerdem häufig vergessen wird, ist, dass auch der Bildungsort Familie von vielfachen Belastungen betroffen war. Empirische Studien belegen, dass in der Coronapandemie insbesondere Eltern mit jungen Kindern sehr belastet waren (z. B. Huebener et al., 2021a).⁴ Der Stresslevel war besonders für alleinerziehende Eltern und Eltern, die beide erwerbstätig waren, erhöht (Kuger et al., 2022). Das Wohlbefinden war insbesondere von Müttern und von Eltern mit niedriger Bildung deutlich verringert (z. B. Huebener et al., 2021a und b). Aber auch hier gilt, dass keinesfalls alle Familien in gleichem Umfang von der Pandemie betroffen waren. Vielmehr zeigt das im Mittel stabil hohe gute Familienklima in der Pandemie, dass zwar viele Familien belastet waren, aber andererseits auch viele Familien die Zeit der Pandemie als „Entschleunigung“ empfanden, da der Wegfall von Freizeitaktivitäten zu weniger Organisationsstress und mehr Familienzeit führte (Kuger et al., 2022).

Aus einer bildungsökonomischen Perspektive ist das Wohlbefinden der Eltern von hoher Relevanz: Empirische Studien im Bereich der Bildungsökonomie zeigen, dass insbesondere das mütterliche Wohlbefinden die kognitive und nicht-kognitive Entwicklung von Kindern beeinträchtigt (z. B. Berger und Spiess, 2011; Jessen et al., 2023). Insofern sollte die Bildungspolitik und nicht nur die Familienpolitik das Wohlbefinden von Eltern stärker in den Blick nehmen.

³ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesrat-stimmt-kita-qualitaetsgesetz-zu-200716> (1. April 2023).

⁴ Für eine Synopse von Studien, die sich mit dem Thema des familialen Wohlbefindens aus einer familienpolitischen Perspektive während der Coronapandemie befassen, <https://www.prognos.com/de/projekt/familien-der-corona-pandemie> (3. April 2023).

In dem Gutachten der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen wird die Familie als Bildungsort im Kontext der „Frühen Hilfen“ angesprochen. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass in diesem Handlungsfeld der Bund 2023 die Angebote ausbaut. Insgesamt stehen dafür 56 Mio. Euro zur Verfügung, unter anderem, um Familien mit Belastungen direkt nach der Geburt über Willkommensbesuche oder Lotsendienste zu erreichen und z. B. durch Familienhebammen zu unterstützen (Bundesregierung, 2023). Dies sind wichtige Ansätze – die Unterstützung des Bildungsorts Familie sollte jedoch nicht auf die frühen Hilfen reduziert bleiben. Die Bildungspolitik darf nicht ignorieren, dass bildungsökonomische Empirie belegt, dass der Bildungsort Familie immer noch sehr viel mehr an Varianz in Entwicklungs- und Lernunterschieden erklärt als formale Bildungsorte, wie Kita oder Schule (z. B. Carneiro und Heckman, 2003).

Fazit: Frühe Bildung muss endlich als zentrale Bildungsetappe anerkannt werden

Es gibt viel zu tun in der Bildungsrepublik Deutschland. Ein Fazit, dass keinen Neuigkeitswert hat. Vielmehr muss endlich von Anfang an gezielt in Bildung investiert werden. Die Bildungsorte Familie und Kita müssen stärker in den Fokus rücken, wenn wir den Trend zu abnehmenden Kompetenzen der Grundschulkinde ernsthaft stoppen wollen. In einer alternden Gesellschaft gilt das umso mehr, denn allein vor dem Hintergrund des abnehmenden Erwerbspersonenpotenzials müssen alle Bildungspotenziale von Anfang an gefördert werden, da Bildungsinvestitionen dann besonders effektiv und effizient sind. Der Anteil von Kindern mit Zuwanderungsgeschichte wird weiterhin zunehmen. Bereits heute hat fast jedes zweite Kind unter 10 Jahren einen Migrationshintergrund (Sulak et al., 2022). Wenn sie nicht frühzeitig in unser Bildungssystem integriert werden, verschenken wir wichtige Potenziale. Es darf nicht vergessen werden, dass das Bildungssystem nicht erst mit dem Primarbereich beginnt, sondern mit dem Elementarbereich. Dieser heißt vermutlich deshalb so, da es „elementar“ ist, sehr früh in die Entwicklung von Kindern zu investieren, wenn gute Grundlagen gelegt werden sollen. Diese Grundlagen werden allerdings schon vor dem Elementarbereich gelegt, Bildung beginnt von Anfang an. Der individuelle und volkswirtschaftliche Nutzen solcher frühen Investitionen lässt sich teilweise erst langfristig messen, dennoch lohnen sie sich.

Literatur

- Berger, E. und C. K. Spiess (2011), Maternal life satisfaction and child outcomes: are they related?, *Journal of Economic Psychology*, 2011(32), 142-158.
- Blaskó, Z., P. da Costa und S. V. Schnepf (2021), Learning Loss and Educational Inequalities in Europe: Mapping the Potential Consequences of the COVID-19 Crisis, *IZA DP*, 14298.
- Bundesregierung (2023), Interministerielle Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona“ Abschlussbericht, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/3_Downloads/K/Kindergesundheit/Abschlussbericht_IMA_Kindergesundheit.pdf (3. April 2023).
- Carneiro, P. und J. J. Heckman (2003), Human Capital Policy, in J. J. Heckman und A. Krueger (Hrsg.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, MIT Press.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lance und D. Masterov (2006), Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, in E. A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, 1, 697-812.
- Currie, J. und J. Goodman (2020), Parental socioeconomic status, child health, and human capital, in S. Bradley und C. Green (Hrsg.), *The Economics of Education*, Second Edition, 239-248, Academic Press.
- Freundl, V., C. Stiegler und L. Zierow (2021), Europas Schulen in der Coronapandemie – ein Ländervergleich, *ifo Schnelldienst*, 74(12), 41-50.
- Heckman, J. J. (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Huebener, M., A. Pape und C. K. Spieß (2020), Parental Labour Supply Responses to the Abolition of Day Care Fees, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 180, 510-543.
- Huebener, M., S. Waights, C. K. Spieß, N. A. Siegel und G. G. Wagner (2021a), Parental Well-Being in Times of Covid-19 in Germany, *Review of Economics of the Household*, 19, 91-122.
- Huebener, M., A. Pape, N. A. Siegel, C. K. Spieß und G. G. Wagner (2021b), Zu Beginn von vierter Corona-Welle: Eltern bei geöffneten Kitas und Schulen zufriedener und mit weniger Sorgen, *DIW aktuell*, 76.
- Jessen, J., C. K. Spieß und N. Gupta (2023), Maternal life satisfaction and child development at different ages, conference version, mimeo.
- Kuger, S. et al. (2022), *Kindertagesbetreuung und Infektionsgeschehen während der COVID-19-Pandemie. Abschlussbericht der Corona-KiTa-Studie*, wbv Publikation.
- Kugler, F. und L. Wößmann (2019), Bildungserträge, in O. Köller, M. Hasselhorn, F. W. Hesse, K. Maaz, J. Schrader, H. Solga, C. K. Spieß und K. Zimmer (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland: Bestand und Potenziale*, 231-262, utb.
- Ludwig-Walz, H., I. Dannheim, L. M. Pfadenhauer et al. (2022), Increase of depression among children and adolescents after the onset of the COVID-19 pandemic in Europe: a systematic review and meta-analysis, *Child Adolescent Psychiatry Ment Health*, 16, 109.
- Schady, N., A. Holla, S. Sabarwal, J. Silva und A. Yi Chang (2023), Collapse & Recovery: How COVID-19 Eroded Human Capital and What to Do About It, World Bank.
- Schmitz, S., C. K. Spieß und M. Huebener (2023), Weiterhin Ungleichheiten bei der KiTa-Nutzung. Großer ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien, *Bevölkerungsforschung Aktuell*, 2, 2023, 3-8.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025.
- Spieß, C. K. (2017), Quo Vadis Kita-Beiträge?, *Wirtschaftsdienst*, 97(9), 651-654.
- Sulak, H., C. Fiedler, S. E. Kluesener, N. Stawarz und M. Weinmann (2022), Demografischer Wandel neu entdecken, *BIB-Broschüre 2022*.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (2022), *IQB-Bildungstrend 2021 Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Waxmann.

Title: Groundhog Day: Early Education Must Finally Come into Sharper Focus!

Abstract: Given the high benefits of early education, it is particularly noteworthy that new studies of child development during and shortly after the coronavirus pandemic show negative effects on children. This is true for cognitive and non-cognitive skills as well as mental health. Children from low SES families are particularly affected. Although there are fewer studies for preschool children, the few studies that do exist show similar effects; in particular, the closure of daycare centers had a negative impact on children. Last but not least, parental well-being was affected during the pandemic, which will further impact children's development. The article briefly discusses policy responses in light of these findings. Overall, it argues that education policy should place a much greater emphasis on early education and be more targeted.

Christina Anger, Axel Plünnecke

Bildungschancen verbessern – Familien unterstützen

Die deutsche Volkswirtschaft steht aktuell und in diesem Jahrzehnt vor gewaltigen Herausforderungen. Gleichzeitig wirken vier Veränderungen disruptiv auf das Geschäftsmodell der deutschen Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt: die Digitalisierung, die Dekarbonisierung, die Demografie und die De-Globalisierung (Demary et al., 2021). Zur Erhöhung der Resilienz der Unternehmen gegenüber diesen disruptiven Veränderungen gewinnen Innovationen weiter an Bedeutung. Rund drei Viertel der Erwerbstätigen im Tätigkeitsfeld Forschung und Entwicklung haben eine MINT-Qualifikation, sodass die Fachkräftesicherung in den MINT-Berufen eine wichtige Rolle für die Sicherung nachhaltigen Wohlstands spielt. Der zunehmende Bedarf an MINT-Kräften trifft in den kommenden Jahren auf sinkende MINT-Absolvierendenzahlen. Im Studienjahr 2016/2017 betrug die Zahl der MINT-Studierenden im ersten Hochschulsesemester noch rund 198.000 und sank bis zum Studienjahr 2019/2020 leicht auf 192.500. Danach nahm die Zahl der Studienanfänger:innen stark auf 172.000 im Studienjahr 2021/2022 ab (Statistisches Bundesamt, v. Jg.). In den kommenden Jahren ist mit einem Rückgang bei den Erstabsolvent:innen in den MINT-Fächern zu rechnen. Während Erfolge bei der Zuwanderung in den vergangenen Jahren stark zur Fachkräftesicherung beigetragen haben, gibt es somit bei der Erschließung inländischer Potenziale Rückschritte. Dabei sind vor allem die MINT-Berufe Bildungsaufstiegsberufe und erreichen stärker als andere Studienfächer auch Studierende aus Nicht-Akademikerhaushalten (Anger et al., 2022).

Die Ursachen für den Mangel an Fachkräften liegen dabei nicht nur bei der demografischen Entwicklung, sondern auch bei Defiziten im Bildungssystem und einer unzureichenden Unterstützung von Familien. Nachdem sich verschie-

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Christina Anger leitet die Forschungsgruppe Mikrodaten und Methodenentwicklung am Institut der deutschen Wirtschaft.

Prof. Dr. Axel Plünnecke leitet dort das Cluster Bildung, Innovation, Migration.

dene bildungsökonomische Kennziffern noch im Zeitraum 2000 bis 2012 deutlich verbessert haben, nehmen seitdem die Herausforderungen im Bildungssystem wieder zu. Dies zeigt beispielsweise der jüngste IQB-Bildungstrend 2021 für die Viertklässler:innen. Er verdeutlicht, dass sich die durchschnittlichen Kompetenzen im Lesen und in Mathematik in den vergangenen Jahren verschlechtert haben, dass sich der Anteil der Schüler:innen, der die Mindeststandards erreicht, verringert hat und dass die soziale Selektivität der Bildungsergebnisse zugenommen hat. Im Durchschnitt erreicht Deutschland heute in etwa die Kompetenzwerte wie das schlechteste Bundesland im Jahr 2011 (Stanat et al., 2022). Diese Entwicklung kann unter anderem auf eine veränderte Zusammensetzung der Schülerschaft und auf die Schulschließungen während der Coronakrise zurückgeführt werden. Unterschiedliche Metastudien zu den Effekten der Schulschließungen in verschiedenen Ländern auf die Kompetenzen der Schüler:innen kommen zu dem Schluss, dass in vielen Fächern Lernrückstände entstanden sind. Diese fallen tendenziell bei jüngeren Kindern und bei Kindern mit einem geringen sozioökonomischen Status größer aus und sind in Mathematik größer als im Lesen (Zierer, 2021; Hammerstein et al., 2021; Patrinos et al., 2022; Betthäuser et al., 2022). Der Bildungserfolg hängt von öffentlichen Inputs durch das Bildungssystem und häuslichen Investments durch die Familie ab. Während der Coronapandemie hat die häusliche Förderung an Bedeutung gewonnen, diese fällt jedoch in den einzelnen Familien sehr unterschiedlich aus.

Bildungsinvestitionen der Eltern unterscheiden sich

In den vergangenen Jahren lässt sich in vielen Ländern eine Zunahme einer „intensiven Elternschaft“ feststellen. Viele Eltern steigern ihre materiellen und immateriellen Investitionen, um ihren Kindern gute Startbedingungen und bestmögliche Zukunftschancen zu ermöglichen. Dabei setzen sie zunehmend auf einen autoritativen Erziehungsstil, bei dem sie versuchen, die Vorlieben ihrer Kinder so zu formen, dass sie Entscheidungen treffen, die die Eltern als förderlich für den Erfolg im Leben ansehen. Dieser Stil ist aus ökonomischen Gründen dann besonders vorteilhaft, wenn die Bildungsrenditen hoch sind und zugleich eine große intergenerationale Mobilität bei der Berufswahl vorliegt. International ist dieser Stil stärker in Ländern mit hohen Bildungsrenditen, wie den USA oder China, verbreitet als in Ländern mit geringeren Bildungsrenditen wie Schweden (Doepke und Zilibotti, 2017, 2019).

Der Neunte Familienbericht zeigt, dass eine Intensivierung der Elternschaft auch in Deutschland zu beobachten ist. Da-

bei verbringen die Eltern mehr Zeit mit der Kinderbetreuung, sie verbringen die Zeit intensiver mit den Kindern oder sie investieren mehr finanzielle Ressourcen in die Ausbildung der Kinder (BMFSFJ, 2021, 148). Eigene Berechnungen mit den PISA-Daten aus dem Jahr 2018 zeigen, dass Eltern mit einem akademischen Hintergrund ihre Kinder bei gleichen Kompetenzen der Kinder öfter bei den Schulaufgaben unterstützen als Eltern mit niedrigeren Bildungsabschlüssen (Anger und Plünnecke, 2020). Darüber hinaus ist der Anteil von Kindern im vorschulischen Alter, denen täglich vorgelesen oder Geschichten erzählt werden, in Familien, in denen Eltern über keine guten Deutschkenntnisse verfügen, unterdurchschnittlich gering. Nur 37,8 % von ihnen werden im Jahr 2019 durch tägliches Vorlesen geprägt, während dieser Anteil für Kinder ohne Migrationshintergrund mit 68,2 % erheblich höher ausfällt. Noch größer sind die Unterschiede zwischen Kindern mit Eltern, die mindestens einen akademischen Elternteil haben zu Kindern mit Eltern ohne berufsqualifizierenden Abschluss. Hier betragen die entsprechenden Werte im Jahr 2019 78,5 % bzw. 23,9 % (Geis-Thöne, 2022).

Unterschiedlicher Kontakt zum Bildungssystem

Neben Unterschieden bei der Förderung in den Familien zeigen sich ebenfalls schon sehr früh Unterschiede bei der Nutzung freiwilliger Bildungsangebote. So ist der Anteil der Kinder, die eine Kindertagesstätte besuchen, sowohl bei Kindern aus Familien mit guten Kenntnissen der deutschen Sprache als auch bei Eltern mit höheren Bildungsabschlüssen deutlich größer als bei Kindern aus Elternhäusern mit weniger guten Deutschkenntnissen oder niedrigeren Bildungsabschlüssen. Letztere weisen dabei oftmals einen höheren Betreuungswunsch auf, können diesen jedoch häufiger nicht realisieren (BIB, 2023). Zudem unterscheidet sich die Kontakthäufigkeit der Eltern zu den Lehrkräften. So liegt im Jahr 2019 der Anteil der Kinder mit Eltern ohne gute deutsche Sprachkenntnisse, die nicht regelmäßig die Elternabende in der Schule besuchen, mit 29,3 % um mehr als das Sechsfache höher als bei Kindern mit Eltern ohne Migrationshintergrund. Ähnlich groß fällt der Unterschied zwischen Kindern mit Eltern aus, die mindestens einen akademischen Elternteil haben, zu Kindern mit Eltern ohne berufsqualifizierenden Abschluss. Hier betragen die entsprechenden Werte 5,3 % bzw. 22,5 % (Geis-Thöne, 2022).

Hinzu kommt, dass auch in den Fällen, in denen die höher gebildeten Eltern ihre Kinder nicht selbst unterstützen können, sie eher externe Unterstützung für ihre Kinder organisieren. So haben Kinder aus Akademikerhaushalten nach den coronabedingten Schulschließungen häufiger an Fördermaßnahmen zum Nachholen des Schulstoffs teilgenommen als Kinder aus Nicht-Akademikerhaushalten. An mindestens einer Maßnahme nahmen 31 % der Akademikerkinder und nur 18 % der Nicht-Akademikerkinder teil (Wößmann et al., 2021).

Neben den primären Herkunftseffekten, die sich auf die Leistung der Kinder auswirken, erweisen sich im deutschen Bildungssystem aber auch die sekundären Herkunftseffekte als relevant (Anger und Plünnecke, 2021, 18 f.). So können Eltern mit akademischem Hintergrund ihre Kinder auf Grundlage ihrer eigenen bildungsbezogenen Erfahrungen besser beraten und verfügen unter Umständen über umfangreicheres Wissen über die Zugänge zu und Möglichkeiten von höheren Bildungswegen (Blossfeld et al., 2019, 19). Wie Anger und Plünnecke (2021) zeigen, variieren jedoch nicht nur die Bildungsentscheidungen der Eltern in Abhängigkeit von ihrem Bildungshintergrund, sondern auch Lehrkräfte können durch das Wissen über den familiären Bildungshintergrund eines Kindes in ihren Empfehlungen etwa für die weiterführende Schule beeinflusst werden, worauf auch der Neunte Familienbericht der Bundesregierung hinweist (BMFSFJ, 2021).

Eltern gezielt unterstützen und begleiten

In vielen Familien kommt es zu einer Kumulierung und gegenseitigen Verstärkung mehrerer ungünstiger Herkunftsfaktoren. Um fehlende Möglichkeiten der Eltern zur Förderung ihrer Kinder zu kompensieren, sollten Eltern gezielt unterstützt und begleitet werden (BMFSFJ, 2021). Die Sprachförderung sollte früh im Leben einsetzen und bei Bedarf sehr intensiv erfolgen. Wichtig ist, dass sie sich an den individuellen Bedarfen der Kinder orientiert. Bestehende und gut evaluierte Programme an Kitas sollten ausgebaut und verstetigt werden sowie zusätzliche Programme an Schulen entwickelt werden. Im Fokus des Sprach-Kita-Programms liegt beispielsweise die gezielte Förderung von „Kindern mit besonderem Bedarf an sprachlicher Bildung“ (Anders et al., 2020, 3). Ferner wird auch der Kontakt zu den Familien adressiert, um die Kooperation der beiden Lernumwelten der Familie und der Kindertageseinrichtung zu fördern (Anders et al., 2020, 3). Von zunehmender Bedeutung für gute Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten ist auch eine gelungene Kooperation zwischen Schule und Eltern. Der Neunte Familienbericht spricht in diesem Zusammenhang von Erziehungs- bzw. Bildungspartnerschaften, die es zu stärken gilt. Demnach wirkt es sich positiv auf die Entwicklung von Kindern aus, wenn Eltern an ihren schulischen Fortschritten teilhaben und die individuellen Bedürfnisse eines Kindes zwischen Schule und Eltern kommuniziert werden (BMFSFJ, 2021). Weiterhin ist es wichtig, Kitas im Sinne einer nachhaltigen investiven Sozialpolitik zu Familienzentren weiter auszubauen und Familienzentren auch an Grundschulen einzuführen. Somit können auch Eltern besser unterstützt werden, sodass die Durchlässigkeit im Bildungssystem weiter erhöht werden kann. Familienzentren können dazu beitragen, herkunftsbedingte Ungleichheiten abzubauen. Die Angebote in den Familienzentren sollten niedrigschwellig zugänglich sein, d.h. „passgenau, formal voraussetzungsfrei, unverbindlich, in den Alltag integrierbar, räumlich nah und erschwinglich“ (Boll, 2021, 883).

Qualität der individuellen Förderung verbessern

Um von den Förderangeboten bereits früh profitieren und Ungleichheiten möglichst schon vor Schuleintritt abbauen zu können, sollte eine Erhöhung der Teilnahme in Kindertageseinrichtungen angestrebt werden. Aktuell besuchen Kinder mit Migrationshintergrund vor Schulbeginn seltener eine Kindertageseinrichtung als Kinder ohne Migrationshintergrund (Geis-Thöne, 2022). Wie Boll (2021, 871) zeigt, haben dadurch in den vergangenen Jahren von einem Ausbau der Kindertagesstätten für Kinder unter drei Jahren vor allem ressourcenstarke Familien profitiert. Zudem sollten Ganztagsangebote ausgeweitet und die Qualität der Einrichtungen durch multiprofessionelle Teams verbessert werden, die die Lehrkräfte in ihrer Arbeit unterstützen. Durch die Ausweitung multiprofessioneller Teams (IT-Expert:innen, Gesundheitsberater:innen, Schulpsycholog:innen) kann die individuelle Förderung an Schulen besser gelingen. Wie der Neunte Familienbericht betont, können durch multiprofessionelle Blickwinkel die individuellen Lebenswelten und Bedürfnisse der Schüler:innen umfangreicher berücksichtigt werden (BMFSFJ, 2021). An den Ganztagschulen sollten Stellen für Chancenbeauftragte an Schulen geschaffen werden, die Konzepte entwickeln und umsetzen, wie die im Zuge der Coronakrise entstandenen Einbußen an Chancengleichheit kompensiert und darüber hinaus nachhaltig Chancengleichheit bei der Bildung erreicht werden können. Hierzu sollten Daten zu Kompetenzen und Bildungsverläufen bundesweit in allen Jahrgängen erhoben und zur Evaluation bestehender Maßnahmen sowie deren Weiterentwicklung genutzt werden. Diese zusätzlichen Förderbedarfe sollten bei der Verteilung der finanziellen Mittel und Planstellen berücksichtigt werden. Grundlage sollte ein Sozialindex sein, der die familiären Hintergründe der Schüler:innen statistisch erfasst (Anger und Plünnecke, 2021). Letztlich zeigen auch die computer- und informationsbezogenen Kompetenzen der Jugendlichen ein hohes Maß an sozialer Selektivität (Eickelmann et al., 2019). Neben den teilweise zu geringen Les- und Mathematikkompetenzen besteht damit eine weitere Hürde für die Nachwuchsgewinnung in MINT-Fächern. Um die MINT-Fächer als Aufstiegsfächer zu stärken und die Potenziale der Bildungsaufsteiger:innen besser zu erschließen, sollte die Vermittlung digitaler Kompetenzen gestärkt und Informatik

als Schulfach ausgebaut werden. Die Versorgung mit MINT-Lehrkräften ist sicherzustellen und eine klischeefreie Studien- und Berufsorientierung ist zu stärken. Wichtig sind dabei auch bessere Feedbacksysteme, damit Kinder aus bildungsfernen Haushalten ihre vorhandenen Stärken besser wahrnehmen und erkennen können (Anger et al., 2022).

Literatur

- Anders, Y. et al. (2020), Policy Brief zum vierten Zwischenbericht zur wissenschaftlichen Evaluation des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“.
- Anger, C. und A. Plünnecke (2020), Schulische Bildung zu Zeiten der Corona-Krise, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(4), 353-360.
- Anger, C. und A. Plünnecke (2021), Bildungsgerechtigkeit. Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem, *IW-Analysen*, 140.
- Anger, C., J. Betz, E. Kohlsch und A. Plünnecke (2022), *MINT-Herbstreport 2022*.
- Bethhäuser, B. A. et al. (2022), A systematic review and meta-analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on learning.
- BIB (2023), Weiterhin Ungleichheiten bei der KITA-Nutzung, *Bevölkerungsforschung aktuell*, 2, 2023, 3-8.
- Blossfeld, H.-P., G. J. Blossfeld und P. N. Blossfeld (2019), Soziale Ungleichheiten und Bildungsentscheidungen im Lebensverlauf. Die Perspektive der Bildungssoziologie, *Journal for Educational Research Online*, 11(1), 16-30.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021), Neunter Familienbericht, Eltern sein in Deutschland, Drucksache 19/27200.
- Boll, C. (2021), Soziale Disparitäten bei der Nutzung familienbezogener sozialer Infrastruktur, in Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts (Hrsg.), *Eltern sein in Deutschland. Materialien zum Neunten Familienbericht der Bundesregierung*, 863-888.
- Demary, V., J. Matthes, A. Plünnecke und T. Schaefer (2021), Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern, *IW-Studien*.
- Doepke, M. und F. Zilibotti (2017), Parenting with Style: Altruism and Paternalism in Intergenerational Preference Transmission, *Econometrica*, 85(5), 1331-1371.
- Doepke, M. und F. Zilibotti (2019), *Love, Money and Parenting, How economics explains the way we raise our kids*.
- Eickelmann, B. et al. (Hrsg.) (2019), ICILS 2018, Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im zweiten internationalen Vergleich im Bereich Computational Thinking.
- Geis-Thöne, W. (2022), Kinder mit nicht deutschsprechenden Eltern, *IW-Trends*, 49(1), 111-132.
- Hammerstein, S. et al. (2021), Effects of COVID-19 Related School Closures on Student Achievement – A Systematic Review.
- Patrinos, H. A. et al. (2022), An Analysis of COVID-19 Student Learning Loss, *World Bank Policy Research Working Paper*, 10033.
- Stanat, P. et al. (Hrsg.) (2022), IQB-Bildungstrend 2021, Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe. Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge), Bildung und Kultur, Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1.
- Wößmann, L. et al. (2021), Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, *ifo Schnelldienst*, 74(5), 36-52.
- Zierer, K. (2021), Effects of Pandemic-Related School Closures on Pupils' Performance and Learning in Selected Countries: A Rapid Review, *Education Sciences*, 11(252), 1-12.

Title: *Improving Educational Opportunities – Supporting Families*

Abstract: *The deteriorating competencies of pupils in recent years and the increasing inequality of educational opportunities threaten to reduce the supply of skilled labour and innovative strength in Germany. The diminishing educational opportunities begin with the fact that parents from educationally disadvantaged households are less able to support their children by reading to them. Children from educationally disadvantaged households attend early childhood education less often; their parents have greater difficulty finding a place in a day-care centre, have less contact with teachers at schools and are often unable to assist with homework. There are also disadvantages in the choice of educational paths and professions. In order to increase educational equity, parents in particular should receive more language support in early childhood education; all-day facilities should be expanded (as well as the quality in the direction of family centres), more multi-professional staff could be available at schools to support teachers and parents, and STEM subjects and vocational orientation at schools could be strengthened to help improve equal opportunities and better utilise the potential of children from educationally disadvantaged households for securing skilled labour.*

Christine Steiner, Frank Tillmann

Mehr Teilhabe ermöglichen – Wie Schüler:innen besser auf ihre berufliche Ausbildung vorbereitet werden können

Deutschland hat ein Fachkräfteproblem. Nicht erst seit der COVID-19-Pandemie wird in zahlreichen Branchen händeringend nach Mitarbeitenden gesucht. Deutschland hat aber auch ein Ausbildungsproblem, insbesondere in der betrieblichen Ausbildung. Der für das Jahr 2021 ausgewiesene rechnerische Ausgleich in der bundesweiten Angebots-Nachfrage-Relation verdeckelt, dass sich das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen zwischen 2007 und 2021 um ca. 17 % vermindert hat; noch stärker rückläufig war die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, die um rund 28 % abnahm (Euler und Seeber, 2023, 10). Zugleich steht eine wachsende Zahl unbesetzter Ausbildungsplätze immer mehr unvermittelten Ausbildungssuchenden gegenüber (BIBB, 2022, 21).

Obwohl die Situation zwischen Regionen, Branchen und Berufen erheblich variiert: Die Angaben sprechen für vielfältige Passungsprobleme und Dysfunktionalitäten in der beruflichen Bildung. Die Arbeitsgruppe 9+1, ein interdisziplinärer Zusammenschluss von Expert:innen der beruflichen Bildung, hat daher die Weiterentwicklung und Neugestaltung der beruflichen Ausbildung angemahnt (Arbeitsgruppe 9+1, 2022). Zu den Vorschlägen zählt auch die Neuausrichtung der beruflichen Orientierung für Jugendliche und junge Erwachsene, die vor allem dem Umstand Rechnung zu tragen habe, dass die berufliche Orientierung zunehmend zu einem biografischen Langzeitprojekt wird (Arbeitsgruppe 9+1, 2022, 15).

Vor diesem Hintergrund geben wir in diesem Beitrag zunächst einen kurzen Einblick in den aktuellen Stand der Berufsorientierung. Tiefgreifende Krisen haben jedoch die Eigenheit, Defizite deutlicher hervortreten zu lassen. So hat die COVID-19-Pandemie die mangelnde digitale Infrastruktur in Bildungseinrichtungen nahezu unmittelbar offenbart. Sie schränkte aber auch Möglichkeiten der Berufsorientierung drastisch ein, auch weil die vielfältigen, zumeist projektförmig organisierten Angebote kaum strukturell abgesichert sind. Wir zeichnen anhand bisher vorliegender Befunde nicht nur mögliche Folgen für Jugendliche und junge Erwachsene nach, sondern diskutieren auch Konsequenzen für die Weiterentwicklung der beruflichen Orientierung.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Berufliche Orientierung: Von der Entscheidungshilfe zur Laufbahnplanung

Seit ihrer Einführung in den 1960er Jahren ist es die genuine Aufgabe der Berufsorientierung, Jugendlichen die theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen über das Wirtschafts- und Arbeitsleben zu vermitteln, die sie in die Lage versetzen, eine rationale Berufswahl zu treffen. Sie soll auf diese Weise zugleich zwischen den Wünschen und Interessen von Ausbildungsinteressierten und den Bedarfen von Betrieben und Unternehmen ausgleichend vermitteln. Seit ihrer Einführung ist jedoch umstritten, inwieweit ihr dies gelingt. In der Kritik stehen die bis heute bestehenden Unterschiede in der institutionellen Verankerung. Die Berufsorientierung ist in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise geregelt, sie ist bundesweit zudem in Haupt- und Realschulbildungsgängen weitaus stärker implementiert als in Gymnasien. Als unzulänglich gilt jedoch vor allem die pädagogische Gestaltung der Berufsorientierung. In der Revision der Rahmenvereinbarung zwischen der Kultusministerkonferenz und der Bundesagentur für Arbeit (2004) wurden einige Kritikpunkte an der pädagogischen Gestaltung der Berufsorientierung, wie etwa der zu späte Beginn oder der mangelnde Praxisbezug, aufgegriffen. Sie empfiehlt eine möglichst früh einsetzende, auf den Erwerb von individuellen Kompetenzen zur eigenverantwortlichen Gestaltung des eigenen Berufs- und Lebensweges ausgerichtete berufliche Orientierung und unterstreicht dabei die Zusammenarbeit aller relevanten regionalen Akteure.

Zwischenzeitlich ist die schulische Berufsorientierung zu einem schullaufbahnbegleitenden Lernfeld geworden, das in der Regel in der Klassenstufe 7, in nicht wenigen Schulen der Sekundarstufe I bereits mit der Klassenstufe 5 beginnt;

Dr. Christine Steiner ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München.

Dr. Frank Tillmann ist wissenschaftlicher Referent am Deutschen Jugendinstitut (DJI) in der Außenstelle Halle (Saale).

vereinzelt hat sie sogar Einzug in Grundschulen gehalten (Schröder, 2020). Niemeyer und Frey-Huppert (2009) kommen in ihrer Dokumentenanalyse der Erlasse und Verordnungen der Bundesländer zur schulischen Berufsorientierung zu dem Ergebnis, dass die Angebote sich durch eine stärkere Ausrichtung an den individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen auszeichnen, etwa durch den Einsatz von Instrumenten wie dem Berufswahlpass, und inzwischen eher als beratende Begleitung der Schüler:innen angelegt sind. Zugleich konstatierten die Autorinnen eine Fokussierung auf die Vermittlung von Praxiserfahrungen sowie, auch infolgedessen, auf eine stärkere Kooperation mit außerschulischen Partnern.

Allerdings hat letzteres durchaus auch eine Kehrseite – eine Vielzahl, vielleicht sogar zu viele Angebote. In den Landkreisen und kreisfreien Städten kann die Zahl im weitesten Sinne auf die berufliche Orientierung Jugendlicher zielender Angebote leicht im dreistelligen Bereich liegen (Pelka, 2016). Die Angebotslandschaft ist nicht nur äußerst heterogen, sondern aufgrund ihrer häufig projektförmigen Anlage auch sehr dynamisch (Pelka, 2016). Eine solche Vielfalt ist weder für Fachleute, schon gar nicht für Jugendliche überschaubar und als ein sinnvolles Ganzes erfahrbare. Auch aus diesem Grund haben in der Berufsorientierung Fragen der Qualitätssicherung, d. h. der Entwicklung von inhaltlichen, didaktischen und professionellen Standards, an Bedeutung gewonnen (Driesel-Lange et al., 2020). Dabei interessiert vor allem, was Jugendlichen und jungen Erwachsenen wirklich hilft, d. h. es geht um die Identifizierung von Formen bewährter Praxis. Mit Blick auf die Vielfalt der verschiedenen Angebotsformate wurde bereits im Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs (2009) auf die notwendige Verstärkung guter Praxis im Regelangebot der beruflichen Orientierung aufmerksam gemacht.

Welche Formate unterstützen Jugendliche nun in besonderem Maß? Wenn es um den Erwerb berufswahlrelevanter Kenntnisse und Fähigkeiten geht, dann profitieren Jugendliche von einer längeren und damit intensiveren Auseinandersetzung mit dem eigenen (künftigen) Lebens- und Berufsweg eher als von einer Vielzahl von informationsorientierten Einzelveranstaltungen (Brüggemann und Driesel-Lange, 2022). Sie empfinden die berufliche Orientierung vor allem dann als nützlich, wenn sie anspruchsvoll gestaltet sind, d. h. von hoher pädagogischer Qualität ist (Arnold et al., 2017). Dazu zählt etwa, ob Jugendliche Neues lernen konnten, die Lehrenden um gute und vertrauensvolle Beziehungen im Kurs bemüht waren, vor allem aber, ob Jugendliche ihre eigenen Interessen, Vorstellungen und Wünsche einbringen können (Arnold et al., 2017). Ähnliches konnte auch im Rahmen einer qualitativen Studie herausgearbeitet werden, in der

die aus Sicht von Jugendlichen relevanten Qualitätskriterien für berufliche Orientierungsangebote ermittelt wurden. Jugendliche erwarten im Allgemeinen eine stärkere Berücksichtigung ihrer individuellen Schulsituation, ihrer Neigungen, Interessen und Wünsche. Dies kann in gruppenbezogenen Angeboten, wie Besuchen in Berufsinformationszentren im Klassenverband, kaum gewährleistet werden. Im Besonderen sind es Kriterien wie die Vertrauenswürdigkeit von Informationen, die Neutralität, d. h. die fehlende Absicht der Einflussnahme, die Nähe zur Berufspraxis, die Empathie der Interaktionspartner:innen sowie die Breite an Informationen, welche die jungen Menschen an Beratungs- bzw. Orientierungsangeboten schätzen. Eltern gelten zwar als besonders empathisch, aber als wenig neutral, während Online-Quellen eine große Breite an Informationen bereithalten, die jedoch bei den Jugendlichen nicht unbedingt als vertrauenswürdig gelten (Tillmann et al., 2014, 89).

Auf sich selbst gestellt: Berufsorientierung während der COVID-19-Pandemie

Für Schüler:innen sind dialogische Formate gerade in frühen Phasen des Orientierungsprozesses besonders wertvoll (Barlovic et al., 2022). Ihre berufliche Orientierung erwächst aus unmittelbaren Praxiserfahrungen, persönlichen Begegnungen mit Berufstätigen und Gesprächen mit Gleichaltrigen, Eltern und anderen Personen ihres sozialen Umfeldes. Sie sind während der COVID-19-Pandemie durch Kontaktbeschränkungen und die Unterbindung von Präsenzangeboten wie Kurzzeitpraktika, Ausbildungsmessen, individueller Beratung, Betriebsbesichtigungen oder dem Austausch mit Auszubildenden weitgehend zum Erliegen gekommen (ZDH, 2021). Auch viele Möglichkeiten zur persönlichen Entwicklung blieben verschlossen, z. B. Auslandsjahre oder Freiwilligendienste. Zur Kompensation dieser Einschränkungen wurde vorgeschlagen, digitale Beratungsformen verstärkt zum Einsatz zu bringen (Bellmann und Fitzenberger, 2021). Zu solchen Ansätzen beruflicher Orientierung, die meist in Form regionaler Sonderwege beschränkt wurden, zählen etwa die Ausweitung von Skype-Speed-Datings für Betriebe und potenzielle Auszubildende der IHK Nürnberg, die Beratungsangebote des Walk & Talk der Bundesagentur für Arbeit in Köln oder virtuelle Orientierungstage in Betrieben (Fernández, 2020).

Kontaktbeschränkungen, Distanzunterricht und der Wegfall der meisten schulischen und außerschulischen Angebote zur beruflichen Orientierung trafen alle Jugendliche schwer. Sie fühlten sich mit ihren Sorgen und Nöten alleingelassen, nicht informiert und in Entscheidungen nicht einbezogen (Lippegaus, 2021). In besonderem Maß trifft dies jedoch auf Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien

zu. Zwar sind auch für sie die Eltern und Bezugspersonen aus dem sozialen Nahraum in allen Phasen des Berufsorientierungsprozesses wichtige Ansprechpersonen, allerdings greifen sie, da sie hier nicht genug Unterstützung finden, vermehrt auf Beratungsangebote von Lehrer:innen, Berufsberater:innen und Sozialpädagog:innen zurück (Tillmann et al., 2014). Schulen, die Bundesagentur für Arbeit sowie die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe erfüllen daher mit ihren oft niedrigschwelligen Angeboten und Formaten einer persönlichen Ansprache eine wichtige kompensatorische Funktion.

Die Nutzung digitaler Angebote, denen eine große Zukunft als das „neue Normal“ in der beruflichen Orientierung vorausgesagt wird (Brüggemann und Driesel-Lange, 2022), scheiterte während der Pandemie schlicht auch daran, dass es an Schulen und gerade auch in sozial benachteiligten Familien keine entsprechende digitale Infrastruktur gab. Aber auch unabhängig davon ist ihre Inanspruchnahme nicht jedem Jugendlichen in gleichem Maß möglich. Vor allem Schüler:innen mit Sprachproblemen, etwa neu Zugewanderte oder Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf, profitieren weniger von Online-Formaten (Hemming und Hofmann-Lun, 2023).

Insgesamt sind viele junge Menschen durch die Pandemie in hohem Maß verunsichert. Es fällt ihnen schwer, ihre persönlichen beruflichen Aussichten sowie die Konsequenzen ihrer durchaus weitreichenden Übergangentscheidungen abzuschätzen (Hemming und Hofmann-Lun, 2023). Längsschnittanalysen zur Übergangsbewältigung von Sekundarschüler:innen in Mitteldeutschland, die 2020 die Schule verließen, zeigen, dass sie häufiger zu einem fortgesetzten Schulbesuch neigen und ihre Übergangentscheidungen weniger selbstbestimmt treffen konnten (Hemming und Tillmann, 2022). Das hat auch damit zu tun, dass insbesondere Wirtschaftsbereiche von der Pandemie betroffen waren, die im bevorzugten Suchfeld von Jugendlichen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen liegen wie der Hotel- und Gastronomiebereich. Ähnliches zeigte sich aber auch für Gymnasiast:innen (Sander et al., 2022). Im dritten Coronajahr fühlt sich auch nur eine Minderheit der Jugendlichen in Deutschland (37 %) ausreichend über berufliche Optionen informiert (Barlovic et al., 2022).

Mehr Teilhabe ermöglichen: Berufsorientierung nach der Pandemie

Von Anfang an wurde befürchtet, dass die COVID-19-Pandemie zu einer Verstärkung der seit langem bekannten und beklagten sozialen Disparitäten in der Bildungsteilhabe führe. Die Forschung dazu ist in vollem Gange. Noch ist offen, ob sich eine „Generation Corona“ formiert und welche Folgen ihre Erfahrungen, erlebten Einschränkun-

gen und aufgegebenen Pläne für ihren weiteren Lebens- und Berufsweg, aber auch für das gesellschaftliche Miteinander haben werden. Aber bereits jetzt wird deutlich, dass vor allem die Jugendlichen von den Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung betroffen waren, die schon zuvor geringe Teilhabechancen hatten. Denn das Pandemiemanagement setzte auf Maßnahmen, die im Grunde eine gut situierte Familie voraussetzen, mit Eltern, die über eine gute Bildung verfügen. Sie sind mit einiger Wahrscheinlichkeit auch eher in der Lage, ihre Kinder durch pandemiebedingte Unwägbarkeiten des Übergangs in weiterführende Bildungsgänge zu begleiten.

Sicher: Weder Schulen, noch Unternehmen, weder Lehrer:innen, noch Berufsberater:innen oder Sozialpädagog:innen waren für Lockdowns und Kontaktbeschränkungen verantwortlich. Allerdings stehen sie wie alle anderen in der beruflichen Orientierung Tätigen in der Verantwortung, Angebote, Maßnahmen und Unterstützungsleistungen künftig verbindlicher, vor allem aber sozial inklusiver zu gestalten. Dazu gehört, die vielen, in einer Region vorhandenen Angebote zu systematisieren und zu prüfen, inwieweit sie wirklich allen Ratsuchenden zugänglich sind, ihren Bedarfen und ihrer lebensweltlichen Verankerung angemessen Rechnung tragen. Das gilt umso mehr als die aktuelle Leitidee der Berufsorientierung, Jugendliche für ein eigenverantwortliches berufliches Laufbahnmanagement zu befähigen, eher an den Lebenswelten und damit verbundenen Vor- und Fürsorgestrategien sozialer Mittelschichten anknüpft. Jugendliche aus benachteiligten Elternhäusern überfordert eine solche Verantwortungszuschreibung für den eigenen Übergangserfolg häufig, was ihnen dann das Etikett einer mangelnden „Ausbildungsreife“ einbringt. Zu prüfen ist auch die Inklusivität digitaler Berufsorientierungsformate, und zwar auch jenseits bestehender Defizite in der digitalen Infrastruktur. Denn neben den durchaus vorhandenen Potenzialen, etwa bei der Überwindung von Mobilitätsbarrieren in ländlichen Regionen, bestehen eben auch Zugangshürden für junge Menschen, weil sie andere Sprachen sprechen oder persönliche Einschränkungen ihnen die Nutzung digitaler Formate erschweren.

Vor allem aber benötigen Jugendliche und junge Erwachsene reale Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten, insbesondere auch diejenigen, die in den Coronajahren ihre Ausbildungspläne aufgeschoben haben. Dies mag angesichts des Mangels an qualifizierten Mitarbeiter:innen zunächst wenig einleuchtend erscheinen. Allerdings wurde bereits eingangs darauf hingewiesen, dass trotz zahlreicher unbesetzter Ausbildungsplätze immer mehr Jugendliche noch nach einem Ausbildungsplatz suchen. Das kann im Einzelnen unterschiedliche Gründe haben, im Kern ist es jedoch darauf zurückzuführen, dass Ju-

gendliche ohne und mit dem Hauptschulabschluss, aber auch mit einem mittleren Schulabschluss seit geraumer Zeit zunehmende Schwierigkeiten haben, Zugang zu beruflichen Ausbildungsgängen zu finden (Kleinert und Jacob, 2012). Letztlich bleiben trotz aller Bemühungen seit zwei Jahrzehnten rund 15 % aller 25- bis 34-Jährigen ohne Berufsabschluss. Aus diesem Grund wird aktuell die Einführung einer Ausbildungsplatzgarantie diskutiert, zur Sicherung benötigter fachlicher Expertise, aber auch zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe (ausführlich Euler und Seeber, 2023). Durch inklusive Ausbildungsformen unter Einbeziehung sozialpädagogischer Unterstützung, durch modularisierte Ausbildungsinhalte und eine bedarfsgerechte Flexibilisierung der Ausbildungsdauer könnte jedoch darüber hinaus ein inklusives Ausbildungssystem entstehen, das eine Ausbildungsplatzgarantie für alle ausbildungsinteressierten Jugendlichen verbrieft.

Literatur

- Arbeitsgruppe 9+1 (2022), Zukunftsfähig bleiben! 9+1 Thesen für eine bessere Berufsausbildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/17769> (1. April 2023).
- Arnoldt, B., P. Furthmüller und C. Steiner (2017), Zwischen Bildung und Beratung, Akzentverschiebungen in der schulischen Berufsorientierung, in F. Sowa und F. Staples (Hrsg.), *Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat*, 387-418, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Barlovic, I., C. Burkard, N. Hollenbach-Biele, C. Lepper, und D. Ullrich (2022), *Berufliche Orientierung im dritten Corona-Jahr. Eine repräsentative Befragung von Jugendlichen 2022*, Bertelsmann Stiftung.
- Bellmann, L. und B. Fitzenberger (2021), Die Covid-19-Krise auf dem Ausbildungsmarkt, *WSI-Mitteilungen*, 74(4), 262.
- Brüggemann, T. und K. Driesel-Lange (2022), Evidenzbasiert und digital. Das „neue Normal“ in der Beruflichen Orientierung. SCHÜLER – Wissen für Lehrer, *Jahresheft 2022 „Jugend und Zukunft“*, 58-59.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2022), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*.
- Driesel-Lange K., U. Weyland und B. Ziegler (2020), Berufsorientierung in Bewegung. Themen. Erkenntnisse und Perspektiven, in diess. (Hrsg.), *Berufsorientierung in Bewegung. Themen. Erkenntnisse und Perspektiven*, 7-20, ZBW-Beiheft 30, Franz Steiner Verlag.
- Euler, D. und S. Seeber (2023), Ausbildungsplatzgarantie. Ein Instrument zur Fachkräftesicherung und gesellschaftlichen Integration junger Menschen, *FES diskurs*, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19972-20230209.pdf> (1. April 2023).
- Fernández, V. (2020), Mit flexiblen Lösungen durch die Corona-Krise. Auswirkungen der Pandemie auf die Übergänge in Ausbildung und Beruf, Überaus, Bundesinstitut für Berufsbildung, <https://www.ueberaus.de/www/mit-flexiblen-loesungen-durch-die-corona-krise.php> (29. März 2023).
- Hemming, K. und F. Tillmann (2022), Ausgebremst am Übergang? Corona und nachschulische Übergangswege von Jugendlichen in nicht-gymnasialen Bildungsgängen, *Zeitschrift für Pädagogik*, 68(3), 307-327.
- Hemming, K. und I. Hofmann-Lun (2023), Feeling (un-)certain? Future worries and uncertainty during school-to-work-transition in times of the COVID-19 pandemic in Germany, in E. Krzaklewska, H. Williamson, A. Stapleton und F. Tillmann (Hrsg.), *Transitions on Hold? How the COVID-19 pandemic affected young people's transitions to autonomy*, 25-47, Council of Europe.
- Kleinert C. und M. Jacob (2012), Strukturwandel des Übergangs in eine berufliche Ausbildung, in R. Becker, und H. Solga (Hrsg.), *Soziologische Bildungsforschung, Sonderheft 52 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 211-233, Springer VS.
- Kultusministerkonferenz (KMK) und Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004), Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung zwischen der Kultusministerkonferenz und der Bundesagentur für Arbeit.
- Lippegaus, P. (2021), Berufsorientierung – was folgt aus der Corona-Krise? Probleme, Erkenntnisse und Lösungsansätze, *Überaus*, Bundesinstitut für Berufsbildung, <https://www.ueberaus.de/www/berufsorientierung-was-folgt-aus-der-corona-krise.php> (29. März 2023).
- Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs (2009), Ausbildungsreife sicherstellen – Berufsorientierung stärken, Kultusministerkonferenz.
- Niemeyer, B. und C. Frey-Huppert (2009), *Berufsorientierung an Allgemeinbildenden Schulen in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme*, Hans-Böckler-Stiftung.
- Pelka, B. (2016), Welche Berufsorientierung suchen Jugendliche?, *dvb forum*, 1, 2016.
- Sander, M., A. Patzina, S. Anger, S. Bernhard und H. Dietrich (2022), The COVID-19 pandemic, well-being, and transitions to post-secondary education, *Review of Economics of Households*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11150-022-09623-9> (1. April 2023).
- Schröder, R. (2020), Rahmenkonzepte zur Berufsorientierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in T. Brüggemann und S. Rahn (Hrsg.), *Berufsorientierung. Ein Lehr- und Arbeitsbuch*, 109-117, Waxmann.
- Tillmann, F., G. Schaub, T. Lex, R. Kuhnke und N. Gaupp (2014), *Attraktivität des dualen Ausbildungssystems aus Sicht von Jugendlichen*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- ZDH (2021), *Berufsorientierung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie*, ZDH.

Title: *Enabling More Participation – How Students Can Be Better Prepared for Their Vocational Training*

Abstract: *In view of the cross-sectoral shortage of skilled workers in Germany, the structural deficits and dysfunctions in vocational education and training are currently being discussed intensively and, among other things, the further development of vocational orientation is recommended. The COVID-19 pandemic has not only massively limited the possibilities for vocational orientation, but has also made existing deficits more apparent. After a brief look at the status quo of vocational guidance, this article uses current findings to trace the possible consequences for young people and discusses some consequences for the future development of vocational guidance.*

Kerstin Schneider

Was wir über Lernrückstände wissen (müssten)!

Corona hat viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betroffen und insbesondere der Bildungsbereich mit Themen wie Schulschließungen und Digitalisierung ist bis heute Gegenstand der Diskussion. Auch nach Ende der pandemiebedingten Einschränkungen wird aufgearbeitet, welche Konsequenzen die getroffenen Entscheidungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hatten. Zudem wurden staatliche Programme aufgelegt, um Schüler:innen das Aufholen nach Corona zu erleichtern.

Im Frühjahr 2020 waren Kitas und Schulen vollständig geschlossen und zwischen Dezember 2020 und Juni 2021 waren sie in den 16 Ländern wieder vollständig oder teilweise geschlossen. Im zweiten Lockdown waren ältere Jahrgänge der Sekundarstufen I und II durch Distanzunterricht stärker betroffen als jüngere Schüler:innen, die im Wechselbetrieb beschult bzw. betreut wurden. Eine einheitliche Linie findet sich beim Thema Distanzunterricht in Deutschland nicht, vielmehr gibt es erhebliche Varianz zwischen den Ländern (SWK, 2021). Die Schulschließungen der Jahre 2020 und 2021 werden von der Politik heute als Fehler bezeichnet und die Umsetzung des Distanzunterrichts wird als wenig gelungen beurteilt. Eine Befragung von mehr als 2.000 Familien zeigt, dass Schulkinder während der Schulschließungen 2021 im Durchschnitt 4,3 Stunden pro Tag mit schulischen Tätigkeiten verbrachten. Dies war zwar mehr als während der ersten Schulschließungen im Frühjahr 2020, aber immer noch drei Stunden weniger als an einem regulären Schultag (Grewenig et al., 2021; Wößmann et al., 2021).

Um die vermuteten negativen Folgen der pandemiebedingten Schulschließungen abzumildern, wurde das Programm „Aufholen nach Corona“ mit einem Volumen von 2 Mrd. Euro von BMBF und BMFSFJ für die Jahre 2021 und 2022 auf den Weg gebracht. Neben dem Ziel, durch das Programm Lernrückstände abzubauen, sollten die Mittel auch in frühkindliche Bildung, außerschulische und Ferienangebote sowie die Schulsozialarbeit investiert werden. Grundsätzlich ist es natürlich sinnvoll, zusätzliche Bildungsangebote zu finanzieren. Damit aber das mit der Förderung verbundene Ziel erreicht werden kann, ist es zum einen notwendig, dass die Angebote bei den be-

sonders betroffenen Gruppen ankommen und zum anderen muss evaluiert werden, ob und wie die Maßnahmen gewirkt haben. Dazu ist eine belastbare Datenlage zu den Lernständen sowie ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen erforderlich (SWK, 2021). In einem offenen Brief an die KMK fordert der RatSWD (2021), auch in Reaktion auf die Coronapandemie, insgesamt bessere Bildungsdaten zu erheben und diese für die Forschung zugänglich zu machen. Dazu gehören auch verbindliche deutschlandweite Lernstandserhebungen.

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt auf der Frage, welche Daten als Grundlage für Analysen vorliegen und ob diese ausreichend sind, um für Deutschland bildungspolitische Schlussfolgerungen zu ziehen und somit gezielt negativen Entwicklungen effizient gegensteuern zu können.

Lernrückstände in Deutschland im internationalen Vergleich

Um Lernrückstände zu diskutieren, muss man diese zunächst erheben. Anders als in Deutschland konnten in den Niederlanden bereits im Herbst 2020 erste Ergebnisse vorgelegt werden (Engzell et al., 2021). Auf Basis von Kompetenzmessungen bei 350.000 niederländischen Schüler:innen zeigt sich, dass der pandemiebedingte achtwöchige Lockdown zu Einbußen in der Lernentwicklung geführt hat. Dabei waren Schüler:innen aus Familien mit einem eher bildungsfernen Hintergrund besonders betroffen. Die Autoren schreiben in der Zusammenfassung: „The findings imply that students made little or no progress while learning from home and suggest losses even larger in countries with weaker infrastructure or longer school closures.“ Aber lassen sich diese Ergebnisse und Vermutungen auf Deutschland übertragen? Wäre es nicht richtig und wichtig, wenn wir genauso viel über unser Bildungssystem wüssten wie die Niederländer?

In Deutschland gab es während der Coronapandemie zunächst keine bundesweiten Lernstandserhebungen

Prof. Dr. Kerstin Schneider hat den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal inne.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

und zunächst nur wenige Studien, die auf mögliche Lernrückstände schließen lassen (Helbig et al., 2022; Brändle, 2023). In Baden-Württemberg und Hamburg wurden jedoch auch 2020 Lernstandserhebungen durchgeführt. In Hamburg zeigt sich ein gemischtes Bild in den verschiedenen Kompetenzbereichen und Jahrgangsstufen. Kompetenzeinbußen lassen sich nicht durchgängig nachweisen. Dort wo sich Lernrückstände zeigen, betreffen diese jedoch insbesondere Schüler:innen aus benachteiligten Kontexten (Lücken et al., 2022). Baden-Württemberg führte eine verpflichtende Lernstandserhebung in den Bereichen Mathematik und Lesen zu Beginn der 5. Jahrgangsstufe 2020 durch. Die Ergebnisse sind eindeutiger als für Hamburg: In den Bereichen Lesen und Mathematik verschlechterten sich die Leistungen signifikant und schwächere Schüler:innen waren im Bereich Mathematik besonders betroffen (Schult et al., 2022).

Neben diesen regionalen Studien gibt es bundesweite aber keine flächendeckenden Studien. So wurden 211 Schulen, die 2016 an der PIRLS-Studie teilgenommen haben, 2021 nochmals getestet. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2021 finden sich durchgängig substanzielle Lernrückstände im Umfang eines Drittel Lernjahres. Anders jedoch als von den Autoren erwartet, fallen die Ergebnisse für Schüler:innen verschiedener Kontexte gleich aus (Ludewig et al., 2022).

Mehr als zwei Jahre nach Beginn der Pandemie, wurde im Juni 2022 der IQB-Bildungstrend veröffentlicht (Stanat et al., 2022). Hier zeigen sich bei Kindern der vierten Klasse im Vergleich zu 2016 deutliche Lernrückstände. Vergleicht man die Ergebnisse von 2021 mit 2011 fallen die Rückstände noch deutlicher aus. Kann daraus geschlossen werden, dass der Rückgang in den Kompetenzen auf pandemiebedingte Schulschließungen zurückzuführen ist? Zur Steuerung im Bildungssystem sind die Bildungstrends nur bedingt geeignet. Sie bieten zwar ein sehr gutes Bild über die mittel- und langfristige Entwicklung der Kompetenzen in Deutschland und den Bundesländern, sind aber nicht geeignet, um Schulen zu identifizieren, die gezielt unterstützt werden müssen und sie können auch keine Monitoringfunktion übernehmen. Dazu braucht es eine mindestens jährlich durchgeführte und standardisierte Lernstands(voll)erhebung mit wenigen Kontextvariablen, wie sie international üblich ist.

Wie sind die Befunde aus Deutschland im internationalen Vergleich einzuordnen? In einer Metastudie werden Ergebnisse aus insgesamt 42 Studien in 15 Ländern ausgewertet (Betthäuser et al., 2023), auch Deutschland ist dabei. Im Vergleich mit den Studien der anderen Länder sind die Effekte für Deutschland aber eher gering, nur die

Studie Ludewig et al. (2022) weist Effekte aus, die im internationalen Vergleich im Mittelfeld liegen.

Insgesamt zeichnet sich also keine einheitliche Einschätzung der Lernrückstände in Deutschland ab und das überrascht auch nicht. Wenn es kein allgemein akzeptiertes Instrument zur Feststellung des Lernstands gibt, die Studien sehr heterogen bezogen auf die Methode oder die Stichprobe sind, ist nicht zu erwarten, dass sich ein einheitliches Bild mit belastbaren Ergebnissen ergibt. Erforderlich wäre eine Vollerhebung mit (mindestens jährlichen) Wiederholungsmessungen von Kompetenzen in mehreren Kompetenzbereichen. Dabei sollte es nicht den Schulen überlassen sein, ob und was sie testen. Soll die Lernstandserhebung auch für das Monitoring und die (lokale) Steuerung eingesetzt werden, dann ist eine Vollerhebung alternativlos – so wie sie beispielsweise in Hamburg zwischen der Jahrgangsstufe 2 und 9 jährlich durchgeführt wird.

Programme und Programmevaluation

Um schulische Defizite aufzuholen, wurde von der Bundesregierung das Programm „Aufholen nach Corona“ in Höhe von 2 Mrd. Euro für die Jahre 2021 und 2022 aufgelegt. In einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern verständigte man sich darauf, dass der Abbau von Lernrückständen ein Ziel des Programms sein sollte. In der Vereinbarung heißt es: „Die Lehrkräfte vor Ort können ihre Schüler:innen am besten einschätzen und mögliche Lernrückstände in den Blick nehmen. Sie werden dabei mit geeigneten Testmaterialien und Diagnoseinstrumenten unterstützt, die die Länder gemeinsam zur Verfügung stellen. Sie sollten soweit wie möglich für Lernstandsermittlungen eingesetzt und gezielt für die Ermittlung der Förderbedarfe und sozialen Unterstützungsbedarfe genutzt werden“ (BMBF, 2021, 3). Wie Helbig et al. (2022) betonen, wird die Durchführung von Lernstandserhebungen mehr als eine Unterstützung zur Feststellung individueller Förderbedarfe verstanden, nicht aber als verbindliches Instrument zum Monitoring. Damit wird es jedoch schwierig, die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen zu evaluieren.

Die SWK (2021) fordert für die Planung und Gestaltung der Fördermaßnahmen in den Ländern zudem die gezielte Unterstützung besonders betroffener Gruppen. Diese Forderung bezieht sich auf die empirischen Befunde, dass Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Kontexten besonders durch die pandemiebedingten Schulschließungen betroffen waren. Um jedoch diese Gruppen durch die verfügbaren Mittel und Maßnahmen erreichen zu können, müssen Bildungseinrichtungen und Schüler:innen mit besonderem Unterstützungsbedarf zunächst identifiziert

werden und die Unterstützungsangebote müssen auch angenommen werden. Die übliche Verteilung der Mittel auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel ist dabei nicht zielführend. Aber auch innerhalb der Bundesländer müssen die Mittel zielgerichtet und nach transparenten Kriterien verteilt werden. Hier wären Daten auf Ebene der Schulen einzusetzen. Das könnten einheitlich definierte Schulsozialindizes sein, die sich idealerweise aus Informationen einer Schülerindividualstatistik in Verbindung mit Daten der kleinräumigen Statistik ableiten ließen. Schließlich sind Informationen zum Leistungsstand der Schüler:innen erforderlich. Dafür muss es einheitliche und verpflichtende Lernstandserhebungen geben, wie sie in Hamburg aber auch in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern üblich sind.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Förderangebote aus dem „Aufholen nach Corona“-Programm nicht in dem Umfang bei den Kindern und Jugendlichen angekommen sind, wie es entsprechend des Unterstützungsbedarfs zu erwarten gewesen wäre (Helbig et al., 2022). Das verwundert nicht. Zum einen ist die Verteilung nach dem sogenannten Gießkannenprinzip hinderlich und zum anderen reicht eben nicht aus, Angebote nur zu unterbreiten. Angebote müssen auch von denjenigen angenommen werden, für die sie entwickelt wurden. Mit einem systematischen Monitoring wäre es leichter, die Kinder und Jugendlichen in Unterstützungsmaßnahmen zu vermitteln.

Sollen die Maßnahmen gegen die Folgen der Pandemie evaluiert werden, so ist auch das nur auf Basis einer guten Datengrundlage möglich, aus der sich ablesen lässt, wen die Maßnahme erreicht hat und welche Wirkung die Maßnahme hatte. Damit evaluiert werden kann, wie sich die Pandemie auf Bildungs- und Erwerbsverläufe auswirkt, sind Individualdaten im Längsschnitt erforderlich, die mit Daten zum Erwerbsverlauf verknüpft werden können.

Die Pandemie hat in vielen Bereichen gezeigt, dass Deutschland einen erheblichen Nachholbedarf bei der Erhebung und Nutzung von Daten hat. Es fehlt eine moderne Datenkultur, die den Wert von Daten für eine evidenzbasierte Politik schätzt. Diese strukturellen Defizite beschränken sich nicht nur auf das Bildungssystem und sie sind auch nicht nur in Zeiten der Pandemie ein Problem. Nicht nur die Pandemie hat die Notwendigkeit für eine bessere Datenlage sehr deutlich gemacht. Eine bessere Datenlage ist unter anderem auch notwendig, um Fragen zur Integration neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher zu beantworten. Bereits in der Flüchtlingskrise 2015/2016 blieben viele wichtige Fragen offen, die mit einer besseren Datenbasis hätten beantwortet werden können.

Wie kann aus Daten eines Bildungsverlaufsregisters steuerungsrelevantes Wissen generiert werden?

Unser Wissen über die Effekte der pandemiebedingten Schulschließungen in Deutschland ist nicht ausreichend, auch weil wir eine im internationalen Vergleich schlechte Datenbasis haben. Sowohl die Wirkungen der Maßnahmenprogramme als auch deren Zielgenauigkeit sind deshalb nur schwer zu erfassen. Vermutlich hätte man in Deutschland schon während der Pandemie viele Fragen beantworten können und zielgerichteter steuern können, wenn die hierfür erforderliche Datenbasis vorhanden gewesen wäre.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hat in einem Positionspapier ein Bildungsverlaufsregister für Deutschland gefordert (RatSWD, 2022). Das Bildungsverlaufsregister sollte mindestens mit Daten des von der KMK geplanten Schülerkerndatensatzes, der Studienverlaufsstatistik und der Berufsbildungsstatistik gefüllt werden. Das Bildungsverlaufsregister wäre ein Datensatz, der für das Bildungsmonitoring und die Bildungssteuerung verwendet werden könnte. Und um das Potenzial für ein Monitoring und die Steuerung des Bildungssystems ausschöpfen zu können, müsste die Bildungsverlaufsstatistik auch Daten zu Kompetenzen der Schüler:innen enthalten. In Hamburg gibt es bereits seit vielen Jahren eine datenschutzkonforme Schülerindividualstatistik, ergänzt um jährliche standardisierte Leistungserhebungen.

Die Erhebung von Daten alleine löst jedoch kein Problem. Mit Daten muss gearbeitet werden und für das Arbeiten mit komplexen Daten wie Bildungsverlaufsdaten sind Kompetenzen aus der Wissenschaft erforderlich. Es muss also sichergestellt werden, dass die Daten aus dem aufzubauenden Bildungsverlaufsregister für wissenschaftliche Analysen zugänglich gemacht werden. Nur so steht einer evidenzbasierten Politik in Zeiten mit und ohne Krise das erforderliche Steuerungswissen zur Verfügung.

Literatur

- Bethhäuser, B., A. Bach-Mortensen und P. Engzell (2023), A systematic review and meta-analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on learning, *Nature Human Behaviour*, 1-11.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021), Vereinbarung zur Umsetzung des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182380/2918d4b1a3f91a682c64e763bfaccf11/aufholpaketvereinbarung-bund-laender-data.pdf> (21. April 2023).
- Brändle, T., (2023), Was wissen wir über Lernrückstände?, *Pädagogik*, Ausgabe 2, 15-18.
- Engzell, P., A. Frey und M. Verhagen (2021), Learning Loss due to School Closures during the COVID-19 pandemic, *PNAS*, 17(118)

- Grewenig, E., P. Lergetporer, K. Werner, L. Woessmann und L. Zierow (2021), COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low- and high-achieving students, *European Economic Review*, 140.
- Helbig, M., B. Edelstein, D. Fickermann, C. Zink (2022), Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern, *DDS*, 19, Beiheft.
- Ludewig, U., R. Kleinkorres, R. Schaufelberger, T. Schlitter, R. Lorenz, C. König, A. Frey und N. McElvany (2022), COVID-19 Pandemic and Student Reading Achievement. Findings From a School Panel Study, *Frontiers in psychology*, 13.
- Lücken, M., D. Depping und M. Jartó (2022), KERMIT im Kohortenvergleich, Vergleich der Ergebnisse von KERMIT 3, 5 und 7 aus dem Jahr 2021 mit früheren Erhebungen, Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung, www.hamburg.de/contentblob/15935050/19a8ab3b185aa080dcc894322563776f/data/ergebnisbericht-kermit.pdf (21. April 2023).
- RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2021), COVID-19 Pandemie und Bildungsdaten: Wissenschaftliche Grundlagen für Entscheidungen schaffen, https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/RatSWD_Offener_Brief_Zugang_zu_Bildungsdaten.pdf (21. April 2023).
- RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2022), Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich, <https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/Positionspapier-RatSWD-Aufbau-eines-Bildungsverlaufsregisters.pdf> (21. April 2023).
- Schult, J., N. Mahler, B. Fauth, M. A. Lindner (2022), Long-Term Consequences of Repeated School Closures During the COVID-19 Pandemic for Reading and Mathematics Competencies, *Frontiers in Education*, 13, 1.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. Sachse, A. A. Weirich, S. Henschel (Hrsg.) (2022), *IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe: Erste Ergebnisse nach über einem Jahr Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen*, Waxmann.
- SWK – Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (2021), Pandemiebedingte Lernrückstände aufholen – Unterstützungsmaßnahmen fokussieren, verknüpfen und evaluieren, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/SWK/2021/2021_06_11-Pandemiebedingte-Lernruckstaende-aufholen.pdf (21. April 2023).
- Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2021), Bildung erneut im Lockdown. Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, *ifo Schnelldienst*, 5, 21.

Title: *What we (should) know about learning gaps!*

Abstract: *The effect of school closures and distance learning during the COVID19 pandemic on student achievement is still the subject of discussion. After the end of the pandemic-related restrictions, learning losses of students are being assessed and state programs were launched to help students catch up after Corona. However, to evaluate whether and how the programs have worked, reliable data on student achievement and a systematic monitoring of schools is needed. The paper argues that the data basis in Germany is not sufficient in an international comparison to fully assess the effects of the COVID19 pandemic on school students or to evaluate the government programs. This is a fundamental problem. The pandemic has only highlighted this once again.*

Clemens Fuest, Simon Jäger*

Können höhere Löhne zur Überwindung des Fachkräftemangels beitragen?

In Deutschland wird derzeit intensiv über Fachkräftemangel diskutiert. Höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen sowie mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt können einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems Fachkräftemangel leisten. Andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Fachkräfteknappheit, wie Reformen des Einwanderungssystems, der Kinderbetreuung, des Bürgergelds oder des Ehegattensplittings, sind aber keineswegs überflüssig. Da sich aber durch den demografischen Wandel eine weitere Verknappung des Arbeitskräfteangebots abzeichnet, ist eine wettbewerbliche Anpassung an diese Verknappung besonders wichtig.

In Deutschland wird derzeit intensiv über Fachkräftemangel diskutiert. Zunächst ist die Diagnose eines Mangels mit Blick auf die Arbeitsmarktzahlen erstaunlich, da die Zahl der Beschäftigten in Deutschland mit 45,5 Mio. (Statistisches Bundesamt, 2023a) einen Höchststand erreichte. Gleichzeitig fiel der reale Preis von Arbeit 2022 mit einem Reallohnrückgang um 3,1 % (Statistisches Bundesamt, 2023b und Abbildung 1) – ein Rückgang, der in dieser Größe in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu verzeichnen war.¹ Dennoch sagen nach Umfragen des ifo Instituts knapp 50 % der Unternehmen, sie seien durch Fachkräftemangel eingeschränkt (ifo Institut, 2023 und Abbildung 2). Dies ist ebenfalls ein Höchststand.

Zwar sind parallel zum Anstieg der Erwerbstätigen die Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen so stark gefallen, dass das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen in den vergangenen 30 Jahren ungefähr konstant geblieben ist (vgl. Abbildung 3). Zu einem Rückgang des Arbeitsangebots, der vor allem wegen der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren unvermeidlich erscheint, ist es aber noch gar nicht gekommen. Umso wichtiger ist es, das Problem des Fachkräftemangels angemessen zu analysieren und die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

¹ Hier ist zu berücksichtigen, dass die steigenden Energiepreise 2022 wichtiger Treiber des Reallohnrückgangs waren. In energieimportierenden Ländern wie Deutschland hat dieser Anstieg zur Folge, dass die mit dem Konsumentenpreisindex deflationierten realen Einkommen stärker sinken als das mit dem BIP-Deflator gemessene reale Bruttoinlandsprodukt (Nierhaus, 2023).

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

* Eine stark komprimierte Version dieses Aufsatzes erschien am 5.3.2023 in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.

Fuest und Jäger (2023) haben in sehr kompakter Form argumentiert, dass höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen sowie mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems des Fachkräftemangels leisten können. In diesem Beitrag erklären wir die Gründe ausführlicher und beschreiben die der Analyse zugrunde liegende Forschungsliteratur.

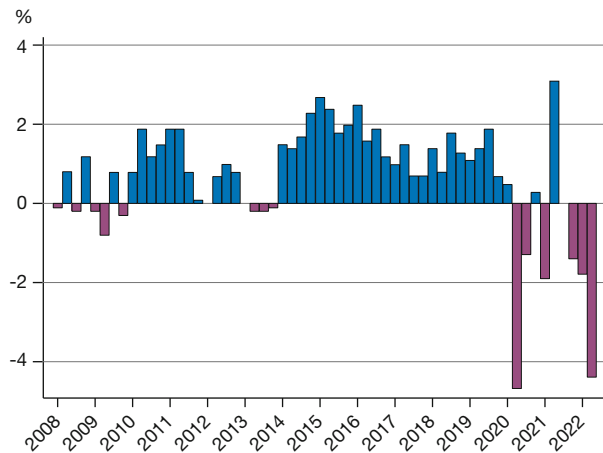
Sind höhere Löhne die Antwort auf Fachkräftemangel?

Aus klassischer ökonomischer Sicht gibt es auf eine Situation des Mangels, verstanden als eine Situation, in der die Nachfrage größer ist als das Angebot, eine einfache Antwort: die Preiserhöhung. Wenn die Preise steigen, sinkt die Nachfrage und das Angebot steigt. Das geht so lange, bis jeder, der bereit ist, den Marktpreis zu zahlen, auch zum Zuge kommt. Das ändert nichts daran, dass Güter knapp sind, aber ein Mangel in dem Sinne, dass Nachfrager nicht zum Zuge kommen, obwohl sie bereit sind, den herrschenden Marktpreis zu zahlen, besteht nicht mehr. Preiserhöhungen helfen allerdings insofern gegen Knappheit als sie üblicherweise das Angebot steigern.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

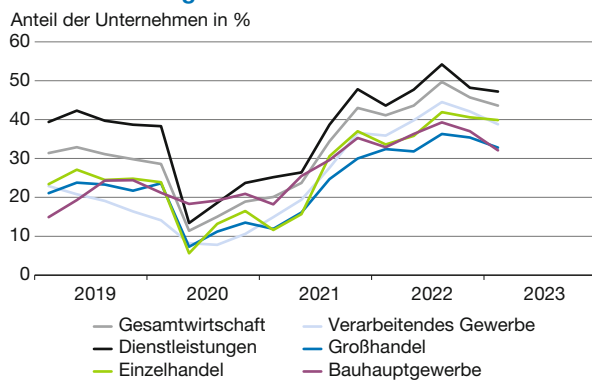
Prof. Simon Jäger, Ph. D., ist Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und Berlin und Associate Professor am Massachusetts Institute of Technology.

Abbildung 1
Veränderung des Reallohnindex



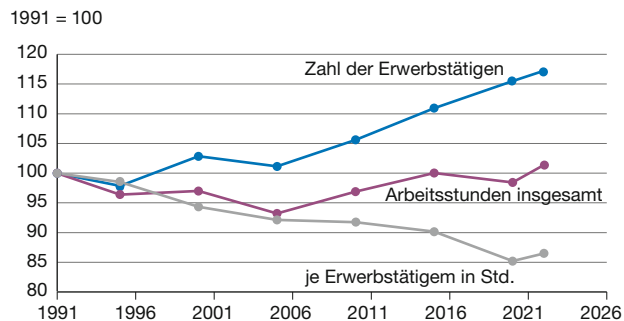
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten von Destatis.

Abbildung 2
Fachkräftemangel



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2023.

Abbildung 3
Erwerbstätige und Arbeitsstunden in Deutschland



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten von Destatis.

Übertragen auf den Arbeitsmarkt würde das bedeuten, dass man den Mangel schlicht aus der Welt schaffen kann, indem man die Löhne erhöht oder Arbeitsbedingungen verbessert. Dies wirft eine entscheidende Frage

auf: Würden wettbewerbsbedingte Lohnerhöhungen in der jetzigen Situation, selbst wenn sie Mängel im oben erläuterten Sinn beseitigen, wenig verändern, weil sie lediglich von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern umverteilen? Oder ergäben sich daraus gesamtwirtschaftliche Vorteile, also eine Vergrößerung des „Kuchens“?

Aus der üblichen Analyse von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt gibt es auf diese Frage eine klare Antwort: Wenn Unternehmen zu den herrschenden Löhnen gerne mehr Arbeitskräfte einstellen würden, aber keine finden, führt eine Lohnerhöhung in funktionierenden Märkten dazu, dass einige Unternehmen sich aus dem Markt zurückziehen, weil die Löhne höher sind als das, was sie mit zusätzlichen oder vorhandenen Beschäftigten erwirtschaften. Manche, insbesondere unliebsame Tätigkeiten werden wegfallen oder automatisiert. Beschäftigte wechseln in Jobs mit höheren Löhnen und höherer Produktivität. Für einzelne Unternehmen, die bei der Konkurrenz um Arbeitskräfte nicht mehr mithalten können, kann das bitter sein. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich daraus aber ein Gewinn.

Hinzu kommt, dass das Arbeitsangebot tendenziell steigt; Menschen, die bei niedrigeren Löhnen lieber weniger oder gar nicht arbeiten, sind nun eher bereit, eine Stelle anzunehmen. Ein gegenläufiger Effekt, den Ökonomen als Einkommenseffekt bezeichnen, besteht darin, dass höhere Löhne mehr Wohlstand bedeuten und einige Menschen darauf mit höherem Freizeitkonsum, also geringerer Arbeitsbereitschaft reagieren. Aber empirische Studien legen nahe, dass der positive Effekt höherer Löhne auf das Arbeitsangebot überwiegt (Chetty et al., 2011; Bargain und Peichl, 2016). Somit ist aus klassischer Perspektive klar, dass höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen in der aktuellen Situation der Knappheit von Arbeitskräften zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen führen.

Was bedeuten Arbeitsmarktfriktionen für Lohnerhöhungen und Fachkräftemangel?

Der These, Lohnerhöhungen seien die richtige Antwort auf Fachkräftemangel, halten einige Ökonomen entgegen, dass der Arbeitsmarkt eben kein voll funktionierender Markt und der gezogene Schluss daher irreführend sei (Rürup, 2023; Rürup und Hüther, 2023). Aus Perspektive der evidenzbasierten Arbeitsmarktforschung ist dies richtig und falsch zugleich.

Richtig ist, dass der Arbeitsmarkt kein Markt mit perfektem Wettbewerb in dem Sinne ist, dass keinerlei Friktionen auftreten und alle Akteure Löhne und Arbeitsbedingungen als gegeben, also von ihnen nicht beeinflussbar ansehen. Falsch ist die Schlussfolgerung, aus diesem Grund könnten Lohnerhöhungen nicht helfen, das Pro-

blem des Fachkräftemangels zu lösen. Das erklärt sich, wie folgt. Friktionen sind am Arbeitsmarkt nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Viele Beschäftigte haben spezifische Fähigkeiten und langjährige Erfahrung und sind nicht ohne Weiteres austauschbar. So verursacht der Verlust langjähriger Beschäftigter für Unternehmen große Kosten (Jäger und Heining, 2022).

Zugleich wollen oder können Arbeitnehmer oft nicht mühelos von einem zum anderen Arbeitgeber wechseln. Nach Verlust des Arbeitsplatzes können Beschäftigte oft nicht ohne Weiteres einen vergleichbaren Arbeitsplatz finden – der Verlust einer gut bezahlten Stelle geht daher mit langfristigen Lohnverlusten einher (Schmieder et al., i. E.). Gleichzeitig sind Beschäftigte im Niedriglohnbereich nicht ausreichend über ihre Alternativen und Bezahlung bei anderen Arbeitgebern informiert (Jäger et al., 2021).

Aus diesen Faktoren entsteht eine gewisse Marktmacht von Arbeitgebern und auch von manchen Arbeitnehmern, die anders als im perfekten Wettbewerb nicht Preisnehmer sind, sondern selbst Löhne mit beeinflussen (Manning, 2003, 2021; Berger et al., 2022). Ein Symptom für diese Marktmacht besteht darin, dass das Gesetz des einheitlichen Preises am deutschen Arbeitsmarkt nicht gilt. Für gleich qualifizierte Arbeitnehmer kann es je nach Arbeitgeber deutliche Unterschiede in der Entlohnung geben (Card et al., 2013). Produktivere Firmen zahlen dabei tendenziell höhere Löhne (Jäger et al., 2021). Selbst bei einfachen Dienstleistungen gibt es einigen Spielraum für Lohnunterschiede (Goldschmidt und Schmieder, 2017).

Diese Perspektive hilft dabei, viele überraschende Befunde besser zu verstehen: z. B., dass es gleichzeitig offene Stellen und Arbeitslosigkeit gibt; in Deutschland etwa gibt es zurzeit 2 Mio. offene Stellen (IAB, 2023) und 2,6 Mio. Arbeitslose (Arbeitsagentur, 2023). Oder dass der Mindestlohn in Deutschland zumindest bislang nicht zu starken Beschäftigungsverlusten geführt hat (Caliendo et al., 2018) und sich durch den Mindestlohn stattdessen die Beschäftigung von weniger produktiven in produktivere Betriebe verlagerte (Dustmann et al., 2022).

Gerade bei Arbeitsmarktfriktionen helfen Lohnerhöhungen gegen Fachkräftemangel

Nun zur entscheidenden Frage: bedeutet die Tatsache, dass der Arbeitsmarkt kein perfekter Markt ist, dass Wettbewerb und Lohnsteigerungen in der aktuellen Lage lediglich umverteilen oder gar schädlich sind? Aus der Perspektive der modernen Arbeitsmarktökonomik spricht viel dafür, dass das Gegenteil richtig ist. Arbeitskräftemangel ist demnach Ausdruck der Tatsache, dass – anders als im perfekten Wettbewerb – die angebotenen Löhne ge-

ringer sind als die Produktivität, also als das, was der Arbeitnehmer für das Unternehmen erwirtschaften könnte. Gerade die Friktionen am Arbeitsmarkt sorgen dafür, dass Arbeitskräfte nicht dort eingesetzt werden, wo sie am produktivsten sind und im Zuge des Strukturwandels gebraucht werden. Man stelle sich vor, ein hochproduktives E-Mobility-Startup kann sich nicht entwickeln, weil die benötigten Ingenieur:innen aufgrund von Friktionen bei einem etablierten Zulieferer für Verbrennungsmotoren bleiben. Durch derartige Arbeitsmarktrigiditäten können gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste entstehen, die nach Schätzungen für Deutschland erheblich sind (Bachmann et al., 2022).

Mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte hat also auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Vorteile: Arbeitskräfte werden vermehrt dort eingesetzt, wo sie produktiver sind, und Löhne und Arbeitsbedingungen verbessern sich insbesondere dort, wo sie aus marktwirtschaftlicher Sicht zu niedrig waren. Sofern Beschäftigte mit niedrigen Einkommen überproportional profitieren, sinkt zusätzlich die Ungleichheit, es ergibt sich also eine Art „Doppelte Dividende“ in Form von Effizienzverbesserungen und sinkender Ungleichheit.

Genau diesen Schluss legt eine aktuelle Studie von Autor et al. (2023) aus den USA nahe, wo trotz günstigerer demografischer Struktur ebenfalls über Fachkräftemangel geklagt wird. In der Pandemie hatten sich dort viele Arbeitnehmer beruflich oder geografisch neu orientiert. Diese höhere Mobilität hat den Wettbewerb um Arbeitskräfte verstärkt, zu Abwanderung aus relativ schlecht bezahlten Jobs und zu Lohnzuwächsen insbesondere im Niedriglohnbereich geführt. Die Ungleichheit ging zurück.

Hat stärkerer Wettbewerb um Arbeitskräfte auch Nachteile?

Kritiker eines stärkeren Wettbewerbs um Arbeitskräfte führen an, dass damit zumindest für Teilbereiche der Wirtschaft auch Kosten einhergehen können. Eine Sorge besteht darin, dass höhere Löhne zu höheren Preisen führen, sodass Reallöhne stagnieren oder gar zurückgehen. Mit solchen Preissteigerungen ist zu rechnen. Allerdings legt z. B. die Studie von Autor et al. (2023) nahe, dass stärkerer Wettbewerb um Arbeitskräfte zu steigenden Realöhnen für einen großen Teil der Beschäftigten führt. Das ist nicht überraschend, weil Löhne eben nur einen Teil der gesamtwirtschaftlichen Einkommen darstellen. Wenn alle Einkommen in einer Volkswirtschaft proportional erhöht werden, kann der Effekt neutral sein in dem Sinne, dass die Preise im gleichen Umfang steigen. Lohnsteigerungen, von denen wir hier sprechen, bedeuten aber eine Verschiebung der Einkommen zugunsten des Faktors

Arbeit sowie durch Produktivitätssteigerungen und mehr Arbeitsangebot eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion.

Sofern Löhne durch vermehrten Wettbewerb insbesondere im Niedriglohnbereich steigen, kommt eine weitere wichtige Überlegung hinzu: In Deutschland wird der Niedriglohnbereich durch staatliche Transfers wie etwa Aufstocken oder das Wohngeld subventioniert – eine Zeche, die durch Steuern und Sozialabgaben an anderer Stelle gezahlt wird. In dieser Situation kann ein großer Niedriglohnsektor hohe gesellschaftliche Kosten haben, die zum Teil verdeckt sind, vor allem dann, wenn produktivere Arbeitsplätze vorhanden sind, aber nicht besetzt werden. Damit ist das vom App-Fahrer ausgelieferte Essen schon heute gesamtgesellschaftlich teurer als es die Rechnung ausweist – es gibt also eine Arbeitsmarktverzerrung. In einer Welt mit umverteilendem Steuer- und Transfersystem sind bestimmte Arbeitsmarktverzerrungen unvermeidlich. Aber wenn Beschäftigte wegen rigider Arbeitsmärkte nicht in die bestmögliche Verwendung gelangen, entsteht ein Wohlfahrtsverlust. Vor diesem Hintergrund kann ein verstärkter Wettbewerb um Arbeitskräfte, der hier zu Lohnsteigerungen führt, gesellschaftlich wünschenswert sein, da dann die ausgewiesenen Preise auch eher den gesellschaftlichen Kosten entsprechen.

Selbst in einer Welt ohne Subventionen führen Friktionen dazu, dass es einen zu großen Niedriglohnsektor geben kann (Acemoglu, 2001; Jäger et al., 2021; Bachmann et al., 2022). Auch vor diesem Hintergrund können Lohnsteigerungen in diesem Bereich die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern. Höhere Löhne in diesem Bereich würden zudem zu stärkeren Anreizen führen, dass Firmen in die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren (Acemoglu und Pischke, 1999). In der dynamischen Perspektive können höhere Löhne auch zu Innovationschüben führen, die zwar teilweise Arbeit durch Automatisierung ersetzen, aber die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern (Acemoglu, 2010).

Eine weitere Sorge ist, dass verstärkter Wettbewerb um Arbeitskräfte zur Abwanderung von Arbeitskräften aus Bereichen wie Kindergärten oder dem Pflegesektor führen könnte. Diese Bereiche sind nicht marktwirtschaftlich organisiert, aber gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich von großer Bedeutung. In diesen Sektoren bestimmen politische Entscheidungen statt Marktkräfte, wie Leistungen bewertet und wie die Löhne und Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten gestaltet werden. Hier hat die Politik die Aufgabe, Bezahlung und Arbeitsbedingungen so anzupassen, dass genügend Arbeitskräfte verfügbar sind. Z. B. legt für die Pflegebranche eine aktuelle Studie nahe, dass viele Arbeitskräfte bei ver-

besserten Löhnen und Arbeitsbedingungen sogar mehr arbeiten würden oder aus anderen Sektoren zurückkehren würden (Becka et al., 2023). In jedem Fall wäre es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kontraproduktiv, Löhne anderswo niedrig zu halten, nur um Arbeitskräfte in diesen Bereichen zu halten.

Was können Politik und Tarifparteien tun, um den Wettbewerb am Arbeitsmarkt zu stärken?

Unsere Analyse führt zu dem klaren Befund, dass mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte und damit verbundene Verbesserungen von Löhnen und Arbeitsbedingungen signifikant zur Lösung des Fachkräftemangels in Deutschland beitragen können. Dies heißt keineswegs, dass andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Fachkräfteknappheit überflüssig oder auch nur nachrangig sind. Reformen des Einwanderungssystems, der Kinderbetreuung, des Bürgergelds oder des Ehegattensplittings sollten nicht auf die lange Bank geschoben werden. Aber gerade weil sich durch den demografischen Wandel eine weitere Verknappung des Arbeitskräfteangebots abzeichnet, ist eine wettbewerbliche Anpassung an diese Verknappung besonders wichtig.

Was kann die Politik dazu beitragen? Ein Hebel ist der Abbau von Wettbewerbshemmnissen am Arbeitsmarkt. In den USA hat die Biden-Administration hierzu ein breites Maßnahmenpaket angekündigt, das per Erlass mit Instrumenten des Wettbewerbs- und Kartellrechts für stärkeren Wettbewerb um Arbeitskräfte sorgen soll (Executive Order 14036, 2021). Die geplanten Maßnahmen beinhalten nachvertragliche Wettbewerbsverbote (in Deutschland in § 74a HGB geregelt), ein stärkeres Vorgehen gegen Lohnabsprachen sowie gegen Abwerbverbote (in Deutschland geregelt § 75f HGB geregelt). Marktmacht im Arbeitsmarkt entsteht allerdings nicht nur durch kartellähnliche Absprachen zwischen Arbeitgebern, sondern auch bereits durch eine horizontale Differenzierung von Stellen und heterogene Präferenzen (Card et al., 2018; Berger et al., 2022) sowie durch Mobilitäts- und Informationsfriktionen (Manning, 2003; Jäger et al., 2021).

Vor diesem Hintergrund plant die Biden-Administration auch eine Liberalisierung der Berufszulassungen (Kleiner und Soltas, i. E.). In Deutschland gibt es entsprechende Diskussionen beispielsweise mit Blick auf den Meisterzwang (Runst et al., 2018; Thomä and Runst, 2018) sowie die reglementierten Berufe. Derzeitige Rufe nach stärkerer Berufsorientierung und Stärkung des Ausbildungssystems (Deutsche Handwerkszeitung, 2022) sollten berücksichtigen, dass berufliche Ausbildungen im Vergleich zu einem Hochschulstudium lang-

fristig mit geringerer Anpassungsfähigkeit und damit in Zeiten ökonomischen Wandels größeren Beschäftigungsrisiken und weniger beruflicher Mobilität im späteren Leben einhergehen (Hanushek et al., 2017) und so einen zukünftigen Mismatch begünstigen könnten. Eine Antwort darauf könnte eine Aufwertung der dualen Ausbildung durch akademische Ausbildungselemente wie etwa in dualen Studiengängen sein.

Ein weiteres Instrument, das auf eine Wettbewerbsstärkung durch Verringerung der Informationsfraktionen abzielt, ist die Stärkung der Entgelttransparenz. Ein entscheidender Faktor ist hierbei – anders als bei dem in Deutschland 2017 eingeführten Entgelttransparenzgesetz – die Stärkung der Transparenz über Entgeltunterschiede bei unterschiedlichen Arbeitgebern (Cullen, 2023). Mehrere andere europäische Länder wie Österreich oder die Slowakei führten z. B. die Pflicht ein, bei Stellenausschreibungen Löhne auszusprechen. Dies führte zu einem Anstieg der Bewerbungen bei besser zahlenden Unternehmen sowie einem Anstieg der Löhne in Bereichen, in denen vor Einführung der Transparenzpflicht wenig Entgelttransparenz herrschte (Skoda, 2022). In Deutschland ist es zudem durch den Rückgang der Tarifbindung (Jäger et al., 2022) aus Arbeitnehmerperspektive schwerer geworden, etwaige Lohnunterschiede zwischen Betrieben und Branchen festzustellen. Eine Stärkung der Transparenz kann auch über Branchen hinweg zu einer Reallokation von Beschäftigten zu höher zahlenden Branchen und Betrieben führen, wie eine Untersuchung zur Transparenzwirkung branchenspezifischer Mindestlöhne verdeutlicht (Demir, 2023).

Als weiteres Instrument zur Stärkung des Wettbewerbs kann die Regierung auch Maßnahmen wie die Kurzarbeit, die Arbeitsplatzwechseln möglicherweise entgegenwirken, überprüfen. Trotz fast 2 Mio. offener Stellen erhalten zurzeit über 200.000 Beschäftigte in Deutschland Kurzarbeitergeld (IAB, 2023b). Das Kurzarbeitergeld kann gerade in Krisenzeiten zu einer Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen (Giupponi et al., 2022). Allerdings sorgt es auch dafür, dass Beschäftigungsverhältnisse, die in einem Unternehmen gesichert werden, Arbeitskräfte binden, die anderen Arbeitgebern natürlicherweise nicht zur Verfügung stehen können und somit Strukturwandel behindert wird. Zudem deutet eine aktuelle Studie aus Italien darauf hin, dass Kurzarbeitsregelungen insbesondere von weniger produktiven Arbeitgebern in Anspruch genommen werden und zu negativen Spillovers auf das Beschäftigungswachstum produktiver Firmen führen (Giupponi und Landais, 2023). Insofern könnte auch eine Überprüfung der Kurzarbeitsregelungen, die sich z. B. dynamisch an branchenspezifischen Personalengpässen oder Produktiv-

tätsentwicklungen orientieren könnten, zu einer doppelten Dividende durch mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte führen.

Neben diesen Instrumenten zur Stärkung des Wettbewerbs um Arbeitskräfte, die in der Hand des Gesetzgebers und der Bundesregierung liegen, gilt aber vor allen Dingen: die Tarifparteien haben es selbst in der Hand, dort, wo Arbeitskräfte fehlen, der Knappheit durch Lohnerhöhungen und Verbesserungen von Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken.

Literatur

- Acemoglu, D. und J. S. Pischke (1999), Beyond Becker: Training in imperfect labour markets, *The economic journal*, 109(453), 112-142.
- Acemoglu, D. (2001), Good jobs versus bad jobs, *Journal of Labor Economics*, 19(1), 1-21.
- Acemoglu, D. (2010), When does labor scarcity encourage innovation?, *Journal of Political Economy*, 118(6), 1037-1078.
- Arbeitsagentur (2023), <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2023-11-arbeitsmarkt-im-februar-2023> (21. April 2023).
- Autor, D., A. Dube und A. McGrew (2023), The Unexpected Compression: Competition at Work in the Low Wage Labor Market, w31010, National Bureau of Economic Research.
- Bachmann, R., C. Bayer, H. Stüber und F. Wellschmied (2022), *Monopsony makes firms not only small but also unproductive: Why East Germany has not converged*.
- Bargain, O. und A. Peichl (2016), Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods, *IZA Journal of Labor Economics*, 5(2016), 1-31.
- Becka, D., J. Auffenberg, E. Braun, M. Evans und E. Windscheid (2023), Fachkräftepotenziale für die Pflege: 300.000 Vollzeitkräfte ließen sich aktivieren, 008, *Forschungsförderung Policy Brief*.
- Berger, D., K. Herkenhoff und S. Mongey (2022), Labor market power, *American Economic Review*, 112(4), 1147-1193.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), The short-run employment effects of the German minimum wage reform, *Labour Economics*, 53, 46-62.
- Card, D., A. R. Cardoso, J. Heining, und P. Kline (2018), Firms and labor market inequality: Evidence and some theory, *Journal of Labor Economics*, 36(S1), S13-S70.
- Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, *The Quarterly journal of economics*, 128(3), 967-1015.
- Chetty, R., A. Guren, D. Manoli und A. Weber (2011), Are micro and macro labor supply elasticities consistent? A review of evidence on the intensive and extensive margins, *American Economic Review*, 101(3), 471-475.
- Cullen, Z. (2023), Is Pay Transparency Good?, in preparation for *Journal of Economic Perspectives*.
- Demir, G. (2022), Labor market frictions and spillover effects from publicly announced sectoral minimum wages, *Ruhr Economic Papers*.
- Deutsche Handwerkszeitung (2022), Fachkräftemangel – Meister statt Master: Politiker wollen berufliche Bildung stärken, 29. August, <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/politiker-wollen-berufliche-bildung-staerken-256104/> (21. April 2023).
- 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.
- Executive Order 14036 (2021), "Promoting Competition in the American Economy," 9. Juli, in *Federal Register*, 86(132) (14. Juli 2021), 36987-36999.
- Fuest, C. und S. Jäger (2023), Mehr Lohn, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5. März.
- Giupponi, G., C. Landais und A. Lapeyre (2022), Should We Insure Workers or Jobs During Recessions?, *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 29-54.
- Giupponi, G. und C. Landais (202), Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short Time Work, *Review of Economic Studies*.

- Goldschmidt, D. und J. F. Schmieder (2017), The rise of domestic outsourcing and the evolution of the German wage structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 132(3), 1165-1217.
- Hüther, M. und B. Rürup (2023), Handelsblatt Economic Challenges Podcast, Der flexibelste Arbeitsmarkt löst nicht alle Probleme, 10. Februar, <https://www.handelsblatt.com/audio/economic-challenges-podcast/handelsblatt-economic-challenges-der-flexibelste-arbeitsmarkt-loest-nicht-alle-probleme-/28970204.html> (21. April 2023).
- Hanushek, E. A., G. Schwerdt, L. Woessmann und L. Zhang (2017), General education, vocational education, and labor-market outcomes over the lifecycle, *Journal of human resources*, 52(1), 48-87.
- IAB 2023, <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung/> (21. April 2023).
- ifo Institut (2023), Pressemitteilung, <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2023-02-15/mangel-fachkraefte-entspannt-sich-leicht> (21. April 2023).
- Jäger, S. und J. Heining (2022), How substitutable are workers?, evidence from worker deaths, w30629, National Bureau of Economic Research.
- Jäger, S., C. Roth, N. Roussille und B. Schoefer (2022), Worker beliefs about outside options, w29623, National Bureau of Economic Research.
- Jäger, S., B. Schoefer und J. Heining (2021), Labor in the Boardroom, *The Quarterly Journal of Economics*, 136(2), 669.
- Jäger, S., S. Noy und B. Schoefer (2022), The German Model of Industrial Relations: Balancing Flexibility and Collective Action, *Journal of Economic Perspectives*, 36(4), 53-80.
- Kleiner, M. M. und E. J. Soltas (im Erscheinen), A welfare analysis of occupational licensing in US states, *Review of Economic Studies*.
- Manning, A. (2013), *Monopsony in motion*, Princeton University Press.
- Manning, A. (2021), Monopsony in labor markets: A review, *ILR Review*, 74(1), 3-26.
- Nierhaus, W. (2023), Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2022, *ifo Schnelldienst*, 2/2023, 47-53.
- Runst, P., K. Fredriksen, T. Proeger, K. Haverkamp und J. Thomä (2018), Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, *Wirtschaftsdienst*, 98(5), 365-371, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/5/beitrag/handwerksordnung-oekonomische-effekte-der-deregulierung-von-2004.html> (21. April 2023).
- Rürup, B. (2023), Mit Geld allein lässt sich das Fachkräfte-Problem nicht lösen, 10. Februar, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-der-choefoekonom-mit-geld-allein-laesst-sich-das-fachkraefte-problem-nicht-loesen/28986400.html> (21. April 2023).
- Schmieder, J. F., T. M. von Wachter und J. Heining (im Erscheinen), The costs of job displacement over the business cycle and its sources: evidence from Germany, *American Economic Review*.
- Skoda, S. (2022), Directing Job Search in Practice: Mandating Pay Information in Job Ads, *Working Paper*, 2022.
- Statistisches Bundesamt (2023a), https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_077_132.html (21. April 2023).
- Statistisches Bundesamt (2023b), https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_078_62321.html (21. April 2023).
- Thomä, J. and Runst, P., 2018. Pro & Contra Wiedereinführung der Meisterpflicht, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 534-535, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/pro-contra-wiedereinfuehrung-der-meisterpflicht.html> (21. April 2023).

Title: *Can Higher Wages Contribute to Solving the German Labor Shortage?*

Abstract: Germany faces an intense debate around labor and skills shortages. The authors argue that increased competition in the labor market and consequently higher wages and better working conditions are a crucial factor to address labor scarcity. This does not mean that other measures to combat labor scarcity, such as reforms to the immigration system, provision of childcare, or tax disincentives are redundant. However, as the demographic transition will dramatically reduce labor supply, increased competition for labor is important to allocate a scarce factor more efficiently.

Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser*

Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken

Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hat ihre Prognose für den Anstieg der Wirtschaftsleistung im laufenden Jahr auf 0,3 % angehoben. Im Herbst 2022 hatte sie noch mit einem Rückgang um 0,4 % gerechnet. Der konjunkturelle Rückschlag im Winterhalbjahr 2022/2023 ist glimpflicher ausgefallen als im Herbst befürchtet, weil die Energiepreise schneller wieder gesunken sind als erwartet. Dennoch wird die Inflationsrate nur langsam zurückgehen, von 6,9 % im vergangenen Jahr auf 6,0 % im Jahr 2023.

Im Frühjahr 2023 ist die Weltkonjunktur schwach. Vorerorts wird die Kaufkraft der privaten Haushalte durch hohe Inflation geschmälert und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch steigende Zinsen gedämpft. Zwar verbessert die Öffnung der chinesischen Volkswirtschaft nach dem Ende der Pandemie die wirtschaftlichen Aussichten vor allem in Asien. Das dortige Verarbeitende Gewerbe bekommt aber das Auslaufen des Booms für IT-Güter und Halbleiter zu spüren. In Europa belasten zudem hohe Energiepreise die Haushalte und Unternehmen.

Für den Fortgang der Weltkonjunktur ist die Entwicklung der Inflation in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wesentlich. Angesichts der in den meisten Volkswirtschaften niedrigen Arbeitslosigkeit und der in vielen Bereichen hohen Nachfrage nach Fachkräften haben die Löhne vielfach kräftig angezogen. Zudem werden die gestiegenen Kosten für Energie und Vorprodukte mehr und mehr an die Verbraucher weitergereicht. Im Einklang mit den Notierungen an den Terminmärkten wird unterstellt, dass der Erdgaspreis in Europa bis Ende 2024 in etwa auf dem gegenwärtigen, wieder deutlich niedrigeren Niveau liegen wird. Im Prognosezeitraum schlägt sich zwar der Rückgang der Energiepreise allmählich in wieder sinkenden Inflationsraten nieder, aber die Kerninflationsraten dürften vielerorts nur sehr langsam zurückgehen.

Durch die geldpolitische Straffung werden vor allem die Bauinvestitionen gebremst. Da die Inflation nur langsam zurückgeht und staatliche Transfers auslaufen, dürfte

auch der private Konsum in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zunächst schwach bleiben. Alles in allem rechnen die Institute mit einem Zuwachs der Weltproduktion von 2,0 % (2023) und 2,6 % (2024). In den Schwellenländern wird der Produktionsanstieg im Jahr 2023 vor allem durch die Konjunkturerholung in China und die hohe Dynamik in Indien gestützt. Im Prognosezeitraum dürften die Zuwachsraten 3,9 % (2023) bzw. 4,4 % (2024) betragen. Für die fortgeschrittenen Volkswirtschaften erwarten die Institute eine Ausweitung der Produktion um 0,9 % im laufenden sowie 1,5 % im kommenden Jahr. Für die EU beträgt die erwartete Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 0,8 % im Jahr 2023 sowie 1,7 % im Jahr 2024. Damit revidieren die Institute ihre Prognose vom Herbst 2022 für die Weltproduktion für 2023 um 0,2 Prozentpunkte nach oben und für 2024 um 0,5 Prozentpunkte

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Prof. Dr. Torsten Schmidt leitet den Kompetenzbereich Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* In diesem Beitrag werden ausgewählte Inhalte aus der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023 vorgestellt, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023.

nach unten. Die Inflation in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürfte mit 4,8 % im Jahr 2023 und 2,4 % im Jahr 2024 zwar sinken, sie bleibt aber deutlich höher als im langjährigen Durchschnitt, denn die Kerninflation wird sich wohl auch aufgrund der expansiven Geld- und Fiskalpolitik in den Vorjahren nicht rasch zurückbilden.

Schwaches Jahresende 2022 in Deutschland aber keine Rezession

Die deutsche Wirtschaft entfaltete 2022 keine große Dynamik. Am Ende des Jahres war mit dem Produktionsrückgang die Wirtschaftsleistung sogar wieder niedriger als vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Anhaltende Lieferschwierigkeiten bei Vorprodukten, starke Turbulenzen mit extremen Preisspitzen an den Energiemärkten sowie ein Mangel an Arbeitskräften, unter anderem auch als Folge außergewöhnlich hoher Krankenstände, reduzierten die Produktionsmöglichkeiten und verhinderten einen kräftigeren Anstieg des BIP.

An Nachfrage mangelte es zunächst nicht. So waren im Verarbeitenden Gewerbe und der Bauwirtschaft die Auftragsbücher prall gefüllt und in den kontaktintensiven Konsumbereichen bestand ein enormes Aufholpotenzial nach den pandemiebedingten Einschränkungen. Hier haben die expansiven Impulse der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre nachgewirkt, die auch die Ersparnisse der privaten Haushalte während der Pandemiejahre anschwellen ließen. Im Verlauf des Jahres 2022 haben die deutlich gesunkenen Reallöhne die Konsummöglichkeiten vieler Haushalte trotz staatlicher Entlastungsmaßnahmen eingeschränkt, und die Zinswende führte zu einem Einbruch im Wohnungsbau. Trotzdem waren die verfügbaren Produktionskapazitäten aus Sicht der Unternehmen bis zuletzt deutlich überausgelastet.

Damit konnte der Preisauftrieb an Breite gewinnen. Während sich zunächst vor allem importierte Vorleistungen und Energie spürbar verteuerten, beschleunigte sich die heimische Teuerung zunehmend. Die bis zuletzt kräftigen Anstiege der Wertschöpfungsdeflatoren – vor allem in konsumnahen Bereichen und der Bauwirtschaft – deuten darauf hin, dass der Nachfrageüberhang den Unternehmen Preisanhebungen und damit eine spürbare Ausweitung der Gewinnmargen ermöglichte. Dadurch veränderten sich auch die Triebkräfte des Verbraucherpreisanstiegs, der seit einigen Monaten auf historischen Höchstständen verharrt. Während die Energiepreise die Inflation nunmehr weniger treiben, verstärkten sich bis zuletzt die Beiträge nahezu aller übrigen Waren und Dienstleistungen.

Die angebotsseitigen Behinderungen haben in den vergangenen Monaten nachgelassen. Die Großhandelsprei-

se für Erdgas und Strom sind deutlich gesunken, wozu nicht zuletzt der ausgesprochen milde Winter beigetragen hat. Damit dürfte der konjunkturelle Rückschlag im Winterhalbjahr 2022/2023 glimpflicher ausgefallen sein als im Herbst befürchtet. Insbesondere deutet eine Vielzahl von Indikatoren darauf hin, dass die Wirtschaftsleistung bereits zu Jahresbeginn wieder zugelegt hat. Das Verarbeitende Gewerbe dürfte in den kommenden Quartalen die Konjunktur stützen, da es unmittelbar vom Abflauen der Lieferengpässe und der günstigeren Energie profitiert. Die Bauwirtschaft wird die Konjunktur hingegen bremsen, auch wenn dort zu Jahresbeginn wohl witterungsbedingt ein Produktionszuwachs verzeichnet wurde. Besonders im Wohnungsbau wird die Nachfrage schwach bleiben, auch weil die EZB ihren geldpolitischen Kurs weiter straffen wird und damit die Finanzierungskosten weiter steigen werden.

Der Höhepunkt der Inflationswelle dürfte mittlerweile erreicht sein, wobei die gemessene Inflation von den staatlichen Preisbremsen für Strom und Gas zunächst gedämpft wird. Ein merklicher Rückgang beim Verbraucherpreisanstieg wird jedoch noch etwas auf sich warten lassen, da der Nachfragesog vorerst noch andauern dürfte. Dazu trägt neben den staatlichen Entlastungsmaßnahmen insbesondere der voraussichtlich kräftige Anstieg der Tarifverdienste bei. Im Verlauf des Jahres dürften die Reallöhne wieder anziehen und der private Konsum 2024 positiv zur gesamtwirtschaftlichen Expansion beitragen.

Alles in allem prognostizieren die Institute, dass das preisbereinigte BIP in diesem Jahr um 0,3 % und im kommenden Jahr um 1,5 % zulegen wird (vgl. Tabelle 1). Damit heben die Institute ihre Prognose vom Herbst 2022 für das laufende Jahr spürbar um 0,7 Prozentpunkte an, während die Prognose für das kommende Jahr um 0,4 Prozentpunkte gesenkt wurde. Die Inflationsrate wird 2023 mit durchschnittlich 6,0 % nur wenig niedriger liegen als im Vorjahr. Erst im kommenden Jahr dürfte die Rate, insbesondere aufgrund der rückläufigen Energiepreise, auf 2,4 % sinken. Der Rückgang der Kerninflationsrate (also der Anstieg der Verbraucherpreise ohne Energie) fällt deutlich schwächer aus. Sie dürfte im laufenden Jahr mit 6,2 % sogar höher liegen als noch im Vorjahr (4,9 %), und im kommenden Jahr nur langsam auf 3,3 % zurückgehen. Im Vergleich zur Prognose vom Herbst 2022 wurden damit insbesondere für das laufende und das kommende Jahr die heimische Inflationsdynamik stärker eingeschätzt und damit die Prognose für die Kerninflationsrate um 1,7 bzw. 0,9 Prozentpunkte angehoben. Hingegen wurde wegen der günstigeren Entwicklung der Energiepreise die Prognose für die Gesamtinflationsrate 2023 um 2,8 Prozentpunkte gesenkt; für 2024 fällt die Prognose hingegen leicht um 0,2 Prozentpunkte höher aus.

Tabelle 1
Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2020	2021	2022	2023	2024
BIP ¹	-3,7	2,6	1,8	0,3	1,5
Erwerbstätige ² (1.000 Personen)	44.915	44.980	45.570	45.900	45.963
Arbeitslose (1.000 Personen)	2.695	2.613	2.418	2.483	2.405
Arbeitslosenquote BA ³ (in %)	5,9	5,7	5,3	5,4	5,3
Verbraucherpreise ⁴	0,5	3,1	6,9	6,0	2,4
Lohnstückkosten ^{4,5}	2,8	0,7	3,3	6,4	4,0
Finanzierungssaldo des Staates ⁶ in Mrd. Euro	-147,6	-134,3	-101,3	-90,8	-39,9
In % des nominalen BIP	-4,3	-3,7	-2,6	-2,2	-0,9
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. Euro	238,7	265,0	145,1	232,2	257,5
In % des nominalen BIP	7,0	7,4	3,8	5,7	6,0

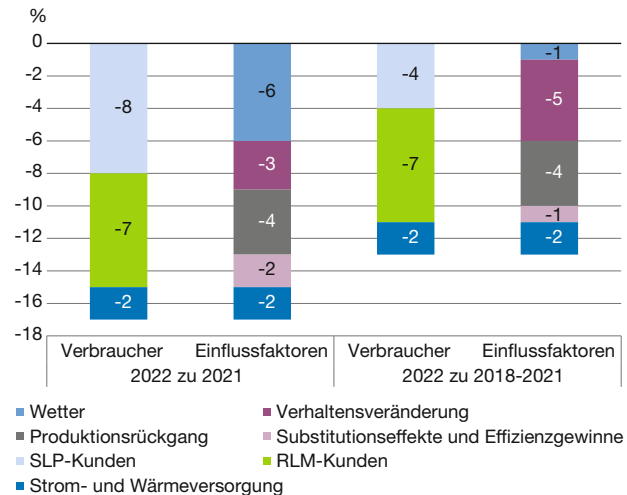
¹ Preisbereinigt. Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. ² Inlandskonzept. ³ Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). ⁴ Veränderung gegenüber dem Vorjahr. ⁵ Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale BIP je Erwerbstätigenstunde. ⁶ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2023 und 2024: Prognose der Institute.

Die Schwächephase im Winterhalbjahr dürfte die Arbeitslosenzahlen kaum steigen lassen, da Unternehmen aufgrund der sich seit Jahren verschärfenden Arbeitskräfteknappheit an ihrem Personal festhalten. Der Staat wird sein Finanzierungsdefizit im laufenden Jahr nur leicht auf 2,2 % in Relation zum nominalen BIP verringern, weil die Finanzpolitik zunächst an ihrem expansiven Kurs festhält. Erst 2024 dürfte das Defizit dann auf 0,9 % sinken. Der Leistungsbilanzsaldo wird bis 2024 wieder auf 6,0 % der Wirtschaftsleistung steigen, nachdem er 2022 als Folge der kräftigen Verteuerung vor allem der Energieimporte vorübergehend auf 3,8 % gesunken war.

Ein Risiko für die konjunkturelle Entwicklung besteht darin, dass sich die aktuellen Turbulenzen im internationalen Bankensektor auf Kreditinstitute in Deutschland ausweiten. Dadurch könnte vor allem über einen Rückgang des Kreditangebots die wirtschaftliche Dynamik deutlich stärker belastet werden als in der vorliegenden Prognose unterstellt. Unklar ist zudem, wie die privaten Haushalte auf die hohen Preisanstiege und die damit einhergehenden Kaufkraftverluste reagieren. So ist einerseits vorstellbar, dass sie ihre Sparneigung wieder erhöhen

Abbildung 1
Dekomposition der Erdgasverbrauchsreduktion



Kunden mit einem Standardlastprofil (SLP) umfassen im Wesentlichen private Haushalte und einen Großteil des nicht-produzierenden Gewerbes; das Produzierende Gewerbe (ohne Energie), die Energiewirtschaft und ein kleinerer Teil des nichtproduzierenden Gewerbes sind Kunden in der registrierenden Leistungsmessung (RLM).

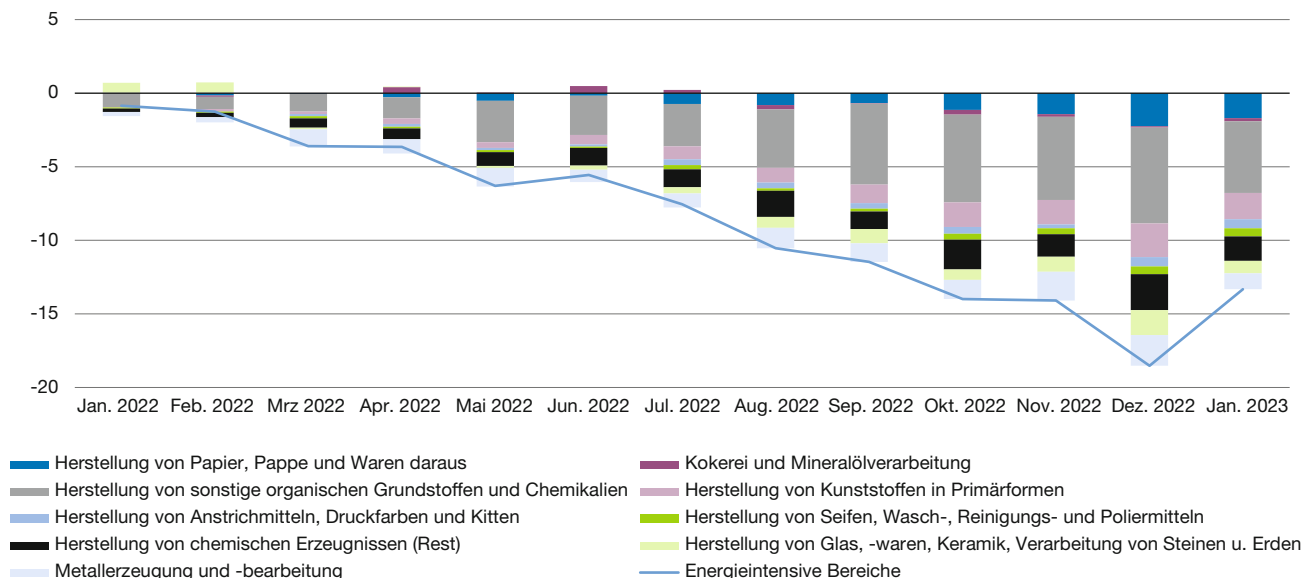
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesnetzagentur; Berechnungen der Institute.

und einen zunehmenden Anteil ihres Einkommens, etwa aus einem Vorsichtsmotiv heraus, beiseitelegen. Andererseits könnten noch Überschussersparnisse aus den Pandemie Jahren für Konsumzwecke verausgabt werden. Ferner ist die Verfügbarkeit von Erdgas im kommenden Winter weiterhin unsicher. Zwar ist die Ausgangsposition deutlich günstiger als noch vor Jahresfrist, da die Gasspeicher zu Beginn des Frühjahrs mit über 60 % außergewöhnlich gut gefüllt sind. Dennoch zeigen die Simulationen der Institute, dass eine Gasmangellage im kommenden Winter nicht auszuschließen ist, vor allem wenn die Temperaturen über einen längeren Zeitraum sehr niedrig sind.

Anpassung der Wirtschaft an höhere Energiepreise

In Reaktion auf die veränderte geopolitische Lage standen 2022 Reduktionen des Energie- und insbesondere des Gasverbrauchs ganz oben auf der Agenda. Tatsächlich fiel der Gasverbrauch um 17 % gegenüber 2021 (vgl. Abbildung 1). Hierbei gehen allerdings 6 Prozentpunkte allein auf einen temperaturbedingt niedrigeren Gasverbrauch für Heizungen in privaten Haushalten zurück. In der Industrie wurde die Gasersparnis vor allem über Produktionsrückgänge in energieintensiven Wirtschaftsbereichen sowie Produktionsverlagerungen in Länder mit niedrigeren Gaspreisen erreicht.

Abbildung 2
Produktion in den energieintensiven Bereichen



Veränderung gegenüber Dezember 2021 in % und Beiträge in Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute.

Die produktionsbedingten Energieeinsparungen fanden vor allem in den energieintensiven Industriezweigen statt. Während der Ausstoß im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) insgesamt im Verlauf des Jahres 2022 weitgehend stagnierte, sank er in den energieintensiven Industriezweigen deutlich.¹ Im Dezember lag deren Produktion knapp 20% unter dem Niveau des Vorjahresmonats. Besonders stark war der Rückgang unter anderem in der Grundstoffchemie (-38,0%) und der Kunststoffindustrie (-32,4%). Diese zwei Bereiche erklären allein knapp die Hälfte des Rückgangs der Produktion in den energieintensiven Industriezweigen, die gesamte chemische Industrie mehr als zwei Drittel (vgl. Abbildung 2). Vor allem wohl aufgrund wieder rückläufiger Energiepreise konnte die Produktion zu Jahresbeginn wieder zulegen.

Die Produktionsverlagerungen ins Ausland zeigen einmal mehr, dass der Preis ein sehr wirksames Instrument ist, um Lenkungseffekte beim Energieverbrauch zu erzielen. Dies kann sich die Politik auch im Kontext der Reduktion von Treibhausgasemissionen zunutze machen, da steigende Relativpreise für Energie auch den Anreiz für energiesparenden technischen Fortschritt erhöhen. Die

deutschen Emissionsreduktionsziele können ohne einen Rückgang der Produktion nur erreicht werden, wenn die Wachstumsrate des energiesparenden technischen Fortschritts spürbar steigt. Die dafür notwendige Reduktion der Umwandlungsverluste zwischen Primär- und Endenergieverbrauch kann dabei auch durch eine vermehrte Nutzung von erneuerbaren Energien erreicht werden. Hohe Preise für fossile Energieträger werden Unternehmen veranlassen, Alternativen zu finden; insbesondere wird es attraktiver, energieintensive Produkte von Standorten zu beziehen, an denen Energie aus regenerativen Quellen kostengünstiger zur Verfügung steht als in Deutschland. Wenn insbesondere Produktion dort reduziert wird, wo hohem Energieverbrauch nur eine geringe Wertschöpfung gegenübersteht, wirkt sich das günstig auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Energiewende aus.

Zeit für Angebotspolitik

Die Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen Jahren die angebotspolitischen Zügel weitgehend schleifen lassen, auch in Zeiten, in denen kein akutes Krisenmanagement anstand. Umso größer ist nun der Reformbedarf, um insbesondere die Herausforderungen des demografischen Wandels und der Energiewende zu bewältigen. Beide erfordern potenzialstärkende Maßnahmen, auch um die sich verschärfenden Verteilungskonflikte einzuhegen.

¹ Zu den energieintensiven Bereichen zählen in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes: Papiergewerbe (WZ08-17), Kokerei und Mineralölverarbeitung (WZ08-19), chemische Industrie (WZ08-20), Glas- und Keramikgewerbe (WZ08-23) sowie Metallerzeugung (WZ08-24).

Die gegenwärtige Phase hoher Inflation ist kein bloßer Reflex auf eine beeinträchtigte Erdgasversorgung. Sie ist auch binnenwirtschaftlich bedingt als Folge der Makro-Politiken in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und die Energiekrise. Diesen primär angebotsseitigen Störungen wurde mit einer stark expansiven Finanzpolitik begegnet, die zu weiten Teilen monetär alimentiert wurde. Im Ergebnis hat sich seit Ausbruch der Pandemie ein erheblicher Nachfragesog aufgebaut, der an den Gütermärkten die Preise trieb und die Gewinne der Unternehmen steigen ließ. Die Wirtschaftspolitik ist daher gut beraten, die gegenwärtige Inflationsdynamik nicht mit weiteren Programmen zur Stimulierung der Nachfrage zu befeuern.

Es muss stattdessen darum gehen, das Produktionspotenzial in Deutschland zu stärken. Energie ist neben Arbeit und Kapital ein pervasiver Produktionsfaktor, praktisch keine ökonomische Aktivität kommt ohne sie aus. Die Versorgungssicherheit wie auch die Versorgungskosten sind daher ein wichtiger Standortfaktor. Es kommt im Rahmen der Energiewende darauf an, die Bedingungen für die Energieproduktion und -einfuhr marktwirtschaftlich so auszugestalten, dass emissionsfreie Energie in Deutschland zu den geringstmöglichen Kosten bereitgestellt werden kann. Dies gelingt am besten über eine durchgängige Bepreisung von Treibhausgasemissionen, nicht durch Technologie- oder Verbrauchsvorgaben.

Im Zuge des demografischen Wandels schwinden die Wachstumskräfte in Deutschland deutlich. Lag die durchschnittliche Wachstumsrate über mehrere Jahrzehnte recht stabil bei 1,3 % pro Jahr, schmilzt sie bereits mittelfristig auf weniger als die Hälfte. Um das Arbeitsangebot zu erhöhen, sollten die hohe Abgabenlast gesenkt, die Erwerbsbeteiligung erhöht und das Fachkräftepotenzial ausgeweitet werden. Nicht zuletzt machen höhere Arbeitsanreize hierzulande den Standort auch für qualifizierte Zuwanderer attraktiver.

Indem sich der Staat darauf konzentriert, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, erleichtert er den pri-

vaten Akteuren die Prognosen über die sich innerhalb dieser Rahmenbedingungen ergebenden Relativpreisentwicklungen. Damit leistet er zugleich einen wichtigen Beitrag dafür, dass sich im Inland Produktionsstrukturen ausprägen, die sich selbst am (Welt-)Markt tragen.

Mit Blick auf die Resilienz im Falle zukünftiger Lieferunterbrechungen besteht grundsätzlich kein Unterschied zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Rationalität. Auch Unternehmen haben kein Interesse, sich auf der Absatz- wie der Beschaffungsseite erheblichen Risiken auszusetzen. Eine adäquate private Risikovorsorge setzt voraus, dass private Akteure ihre Verluste im Schadensfall nicht sozialisieren können. Andernfalls werden insbesondere die Kapitalgeber den gegenüber problematischen Regimen exponierten Unternehmen keine angemessenen Risikoprämien in Rechnung stellen.

Die Diversifizierung von Lieferbeziehungen kann der Staat durch die Stärkung des Freihandels fördern. Demgegenüber sind Unternehmenssubventionen und staatlich gefördertes Reshoring – im Sinne von Anreizen zum Rückholen von Wertschöpfungsketten hinter die eigenen Landesgrenzen – das schlechtere Mittel. Denn Wertschöpfung lässt sich nicht netto aus der übrigen Welt zurückholen. Für die (Wieder-)Ansiedlung von Unternehmen müssen bislang in anderen Wirtschaftsbereichen gebundene Produktionsfaktoren von diesen abgezogen werden. Die abgehenden Wirtschaftsbereiche müssen somit zwangsläufig schrumpfen. Weil dies vor allem die exportorientierten sein dürften, bewirkt jedes Reshoring einen Rückzug von der internationalen Arbeitsteilung auf der Export- wie auf der Importseite. Damit werden insgesamt Spezialisierungsvorteile aufgegeben, was materiellen Wohlstand kostet.

Literatur

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*, Frühjahr 2023, <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2023/04/05/gemeinschaftsdiagnose-fruehjahr-2023-inflation-im-kern-hoch-angebotskraefte-jetzt-staerken/> (2. Mai 2023).

Title: *Stubborn Core Inflation – Time for Supply Side Policies*

Abstract: *The leading economic research institutes have raised their forecast for growth in German economic output in the current year to 0.3%. In the fall of 2022, they were still expecting a decline of 0.4%. The economic setback in the winter half-year 2022/2023 is likely to have been less severe than feared in the fall. The main reason for this is a smaller loss of purchasing power as a result of a significant drop in energy prices. Nevertheless, the rate of inflation will fall only slowly from 6.9% last year to 6.0% this year.*

André Wolf

Ressourcenpartnerschaften für mehr Rohstoffsicherheit

Die Umstellung der europäischen Industrie auf klimaneutrale Technologien schafft eine Vielzahl neuer Ressourcenbedürfnisse. Die Versorgungswege sind störanfällig und von zunehmender Verknappung bedroht. Mit dem Instrument der Strategischen Ressourcenpartnerschaft will die EU durch die Zusammenarbeit mit ausgewählten Drittländern alternative Lieferketten aufbauen, die dem europäischen Bedarf an größerer Versorgungssicherheit und höheren Umweltstandards entsprechen. Um dem Risiko einer langfristigen Instabilität der Partnerschaften entgegenzuwirken, muss die EU nachhaltige Wachstumsperspektiven bieten, insbesondere für Partnerländer mit niedrigem Einkommen.

Die Vielfalt an Zukunftstechnologien, die unseren Weg in ein digitales, post-fossiles Zeitalter prägen werden, haben eines gemeinsam: Sie hängen am Einsatz einer Gruppe von Mineralrohstoffen (zumeist Metalle), die aufgrund ihrer physikalisch-chemischen Eigenschaften gegenwärtig kaum in der Produktion ersetzbar sind. Seltenerdmetalle, Lithium und Kobalt sind die prominentesten Beispiele, aber auch besonders seltene Metalle wie Gallium und Germanium fallen hierunter. Ihre hohe wirtschaftliche Bedeutung macht aus europäischer Sicht die Tatsache besonders problematisch, dass sich Förderung und Verhüttung in wenigen außereuropäischen Ländern konzentrieren, die noch dazu strategische Rivalen darstellen oder für das Selbstverständnis der EU wesentliche Umwelt- und Sozialstandards nicht teilen. Dabei ist allen voran die Volksrepublik China zu nennen. Im Bereich der Förderung hält das Land bei einigen Metallen globale Marktanteile von weit über 50 % (vgl. Abbildung 1). Bei der Raffinade kann die chinesische Dominanz zum Teil als noch stärker eingestuft werden; sie betrifft hier auch in erheblichem Maß Kobalt (Gulley et al., 2019) und Lithium (LaRocca, 2020). Mit dieser Dominanz ist ein hoher Einfluss möglicher politi-

scher Interventionen Chinas auf die Preisentwicklung und die Versorgungslage verbunden, wie sich am Beispiel der Seltenerdmetalle gezeigt hat (Mancheri, 2015). Die Abkehr von fossilen Ressourcen droht damit, alte durch neue unerwünschte Abhängigkeiten zu ersetzen.

In ihrem Aktionsplan für kritische Rohstoffe aus dem Jahr 2020 hat die Europäische Kommission verschiedene zukünftige Handlungsfelder für die Diversifizierung von Bezugsquellen benannt (European Commission, 2020). Eines davon ist der Aufbau von strategischen Ressourcenpartnerschaften mit Drittländern. Der Horizont ist explizit global angelegt, als potenzielle Partner werden sowohl reiche Volkswirtschaften mit etablierten Bergbausektoren als auch rohstoffreiche Entwicklungsländer erwähnt. Neben der Beseitigung bilateraler Hemmnisse im Rohstoffhandel soll die Kooperation auch finanzielle und praktische Unterstützung beim Aufbau von lokalen Produktionskapazitäten und von Infrastruktur umfassen, sowohl im Bereich der Rohstoffförderung als auch der Verhüttung. Besonderen Wert legt die Kommission in diesem Zusammenhang auf das Konzept des Responsible Sourcing, d.h. die Einhaltung von Umwelt- und Menschenrechtsstandards. Dies soll durch intensive Kooperation im Bereich der lokalen Governance gewährleistet werden. In ihrer Mitteilung zum Green Deal Industrial Plan hat die Kommission unlängst die Erweiterung dieses Konzepts zu einem Club für kritische Rohstoffe angeregt (European Commission, 2023).

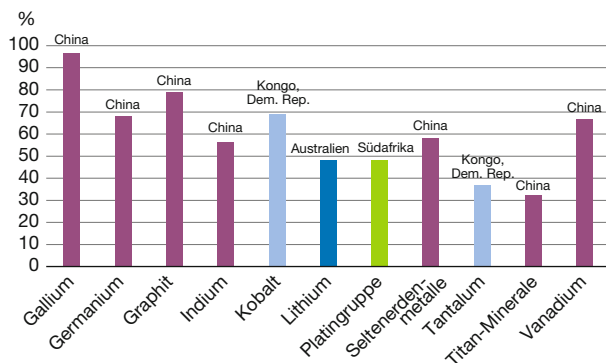
Im Juni 2021 kündigte die EU eine erste Ressourcenpartnerschaft mit Kanada an (European Commission, 2021a). Seitdem sind im Bereich der Mineralrohstoffe drei weitere Partner hinzugekommen: die Ukraine, Kasachstan und Namibia. In allen Fällen handelt es sich bei den Vereinbarungen der Form nach bislang lediglich um Memoranda of Under-

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. André Wolf ist Fachbereichsleiter am Centrum für Europäische Politik in Berlin.

Abbildung 1
**Marktanteile der wichtigsten Produzentenländer für
 ausgewählte kritische Rohstoffe, 2020**



Die Berechnungen beziehen sich hier jeweils auf die Bergwerksproduktion (Förderung). Ausnahmen: Gallium, Germanium und Indium (Raffinierungsproduktion).

Quellen: USGS (2022); eigene Berechnungen.

standing, die die Grundzüge der zukünftigen Kooperation skizzieren. Das garantiert einerseits noch erhebliche Freiheitsgrade für die praktische Gestaltung der Partnerschaften in der Zukunft. Für die EU bedeutet das andererseits aber auch, dass beim Aufbau stabiler Partnerschaftsbeziehungen ein wesentlicher Teil der Wegstrecke noch vor ihr liegt. Sie muss sich gut überlegen, welche Kooperationsinstrumente im Einzelfall geeignet sind, um ressourcenstarke Partner an sich zu binden und welcher Fahrplan an Integrationsritten praktikabel ist. Das erfordert zunächst eine nüchterne ökonomische Analyse der Nutzen und Kosten solcher Partnerschaften aus Sicht beider Seiten.

Aus der Perspektive der Clubtheorie entspricht dies der Frage nach dem Wesen des Clubgutes (Sandler und Tschirhart, 1980). Es stellt die grundlegende Motivation für die Formierung von Partnerschaften als Club von Volkswirtschaften dar. Bei den sich derzeit herausbildenden Ressourcenpartnerschaften ist das Clubgut nicht einfach ein einzelnes (materielles oder immaterielles) Produkt, sondern es besteht aus dem Aufbau und Erhalt ganzer gemeinsamer Wertschöpfungsketten. Die Wettbewerbsfähigkeit dieser Wertschöpfungsketten zu stärken und zu stabilisieren, ist primäre Motivation aller im Zuge der Partnerschaften vereinbarten Kooperationsformen. Diese Perspektive macht ihre Neuartigkeit gegenüber etablierten Formen ökonomischer Clubs aus. Der Nutzen aus diesem gemeinsam bereitgestellten Clubgut lässt sich in einen direkten und einen indirekt-langfristigen Effekt differenzieren. Direkt besteht er darin, einen Beitrag zur Absicherung gegen vorhandene Lieferkettenrisiken auf den Weltmärkten zu leisten. Aus Sicht von ressourcenverarbeitenden Industrien betrifft dies eine Senkung der Preis- und Versorgungsrisiken im Bezug von kriti-

schen, importierten Ressourcen. Aus Sicht der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe besteht er in einer Senkung der Preis- und Absatzrisiken. Ergebnis der Risikominderung ist damit eine größere Sicherheit der Auslastung bestehender Produktionskapazitäten in den Partnerländern. Sofern die Partner komplementäre Positionen in den Lieferketten einnehmen, d.h. clubinterne vertikale Spezialisierung betreiben, ist dieser Nutzen wie bei Clubgütern üblich clubintern nicht-rival (McNutt, 1999). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich überhaupt eine feste Bindung etablieren kann.

Die von der EU angestrebten Ressourcenpartnerschaften erschöpfen sich aber ihrem Anspruch nach nicht in langfristigen Lieferbeziehungen. Neben dem direkten Nutzen besteht auch Aussicht auf eine Form von langfristig-indirektem Nutzen. Er resultiert aus dem Pooling der partnerschaftlichen Kapitalressourcen zur Stärkung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der gemeinsamen Lieferketten. Indem die Partner Kapital für den Ausbau komplementärer Produktionskapazitäten bündeln, streben sie nach der Realisierung gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsgewinne aus vertikaler Spezialisierung. Bei jungen Technologien besteht zudem die Aussicht auf Kostensenkung durch Skalierung.

- Indem die Partner für die Lieferkettenintegration gemeinsam in den Ausbau der Transportinfrastruktur (Transport von Waren, Energie, Informationen) investieren, tragen sie prozessübergreifend zur Senkung von Raumüberwindungskosten bei.
- Indem sie vorhandenes Wissen austauschen, erhöhen sie die Geschwindigkeit der Adoption neuer Technologien.
- Indem sie gemeinsame F&E-Kapazitäten aufbauen, stärken sie die Innovationsfähigkeit der beteiligten Partner.
- Indem sie regulatorische Zusammenarbeit betreiben, können sie administrative Ineffizienzen senken und nicht-tarifäre Handelskosten reduzieren.

Der erhoffte indirekt-langfristige Nutzen des clubinternen Poolings besteht damit in der Schaffung neuer nicht-rivaler Güter, und der damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte.

Dem erhofften zukünftigen Nutzen stehen schon heute die Kosten der Kooperation gegenüber. Aus Sicht der EU bestehen diese auch in der langfristigen Bindung von eigenem (privaten und öffentlichen) Kapital im Ressourcenpooling. Bei Partnerschaften mit einkommensschwachen Ländern wird die Finanzierung gemeinsamer Inves-

titionsplattformen größtenteils aus europäischen Quellen geleistet werden müssen. Die damit erzeugten Kapitalgüter sind aber weitgehend Gegenstand gemeinschaftlicher Nutzung, sodass Europa in dieser Hinsicht zum Nettogebener wird. Weitere Formen von Kooperationskosten entstehen im Zusammenhang mit der Überwindung partnerspezifischer Hemmnisse. Eine Möglichkeit, die verschiedenen Formen von Kooperationshemmnissen zu konzeptualisieren, ist die Vorstellung von unterschiedlichen Dimensionen von Distanz der jeweiligen Länder zur EU. Ihre sichtbarste Ausprägung ist die räumliche Distanz. Sie beeinflusst die Höhe der Raumüberwindungskosten im wirtschaftlichen Austausch der Partner. Trotz technologischem Wandel ist der bremsende Effekt wachsender Distanz auf die Handelsflüsse zwischen Ländern empirisch über die Jahrzehnte immer wieder bestätigt worden (Chaney, 2018). Im Kontext von Ressourcenpartnerschaften bedeutet höhere räumliche Distanz vor allem höhere Transportkosten im bilateralen Handel mit materiellen Ressourcen bzw. größere Investitionsbedarfe für die Schaffung kostenseitig wettbewerbsfähiger Lieferketten.

Ein weniger intuitives, in jüngster Zeit verstärkt herangezogenes Konzept ist die institutionelle Distanz. Als eine ihrer Ausdrucksformen kann die Distanz in der Qualität der politischen Governance aufgefasst werden. Die Distanz von Drittstaaten zur EU ist in dieser Dimension umso größer, je stärker sie sich in den Grundsätzen ihres politisch-administrativen Steuerungssystems, etwa den Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der politischen Teilhabe und der Korruptionskontrolle, von der EU unterscheiden (De Groot et al., 2004). Ein solches Maß berührt sowohl Unterschiede in den Staatsverfassungen als auch im praktischen administrativen Handeln. Für Ressourcenpartnerschaften ist eine hohe Distanz angesichts des Willens der EU, elementare Werte wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auch in der Beziehung zu Partnerländern hochzuhalten, problematisch. Intransparentes und mit Korruption verbundenes Verwaltungshandeln kann zudem auch hohe Transaktionskosten für europäische Unternehmen verursachen (Doh et al., 2003).

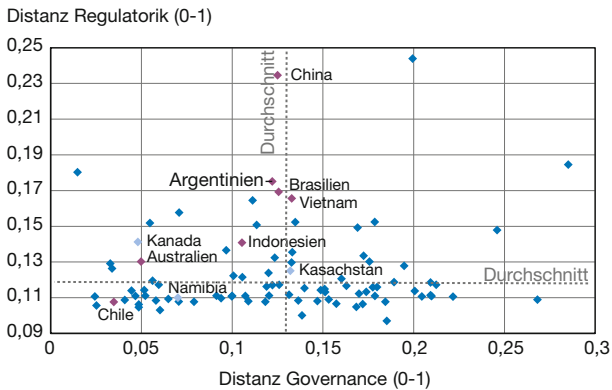
Davon abzugrenzen ist die regulatorische Distanz. Hier geht es nicht um die Qualität politischer Institutionen, sondern um den Fokus ihrer regulatorischen Aktivität. Je stärker sich die Partner in der Frage unterscheiden, welche Bereiche ihrer inländischen Wirtschaft (Branchen, Produkte) mit welchen Instrumenten staatlich reguliert werden, umso höher ist das Gesamtniveau an regulatorischer Distanz. Auch diese Form von Distanz sorgt für höhere Kosten im bilateralen Austausch, etwa wenn grenzüberschreitend aktive Unternehmen unterschiedliche gesetzliche Mindestanforderungen an die Produktqualität erfüllen oder unterschiedliche Produktzulassungs-

verfahren durchlaufen müssen. Welche Sprengkraft von solchen Diskrepanzen auch für die Gestaltung von partnerschaftlichen Wirtschaftsbeziehungen ausgeht, hat das Scheitern der TTIP-Verhandlungen eindrucksvoll vor Augen geführt. Auch ist die negative Wirkung regulatorischer Distanz auf das Volumen an bilateralem Handel empirisch dokumentiert (Dhingra et al., 2023).

Eine Gegenüberstellung dieser beiden Formen institutioneller Distanz im Ländervergleich kann allgemein Aufschlüsse über das zu erwartende Ausmaß an Hemmnissen bei Partnerschaften mit rohstoffreichen Ländern geben. Die Distanz zur EU im Bereich Governancequalität quantifizieren wir auf Basis aktueller Ergebnisse der Worldwide Governance Indicators der Weltbank (World Bank, 2022). Wir berechnen hierzu für alle sechs enthaltenen Indikatoren (Effektivität Regierungshandeln, Korruptionskontrolle, Mitspracherecht und Verantwortlichkeit, Politische Stabilität, Regulatorische Qualität, Rechtsstaatlichkeit) den EU-Länderdurchschnitt. Anschließend ermitteln wir für die einzelnen Drittstaaten je Dimension die betragsmäßige Differenz ihrer Indexwerte zum EU-Länderdurchschnitt und bilden den Mittelwert über alle sechs Dimensionen. Um die theoretisch maximal mögliche Distanz auf der vorhandenen Skala [-5;+5] auf eins zu normieren, teilen wir diesen Wert am Schluss durch zehn. Zur Abbildung der regulatorischen Distanz greifen wir auf die von Cadot et al. (2015) entwickelte Methodik zurück. Sie basiert auf den Daten des Trade Analysis Information Systems (TRAINS) der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), einer sehr umfangreichen Datenbank (ca. 20 Mio. Beobachtungen) zur Abbildung nahezu sämtlicher Formen von Maßnahmen von Ländern im Bereich Produktregulierung, differenziert nach Regulierungstyp und betroffener Produktkategorie (UNCTAD, 2023). Der Cadot-Indikator ermittelt als 0-1-Maß jeweils, ob zwei Länder denselben Regulierungstyp (z. B. Herkunftsnachweise) auf dieselbe Produktgruppe (Viersteller-Ebene der HS-Klassifikation) anwenden oder nicht und bildet hieraus den Durchschnitt über alle Regulierungstypen und Produktkategorien. Er ist somit ein Maß für Länderunterschiede im Fokus von staatlicher Regulierung, nicht in ihrer Intensität. Wir berechnen auf Basis des jüngsten bei TRAINS verfügbaren Researcher Files das Maß von Cadot et al. (2015) als regulatorische Distanz der Drittstaaten zur EU.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der errechneten Distanzmaße nach Ländern. Pink eingefärbt sind solche Länder, die nach USGS-Schätzungen zu den globalen Top 3 der Länder mit den größten heimischen Rohstoffreserven für mindestens einen der drei folgenden im Kontext der Energiewende besonders wichtigen kritischen Rohstoffe gehören: Lithium, Kobalt sowie die Gruppe der Seltenerdmetalle. Neben der Sonderstellung Chinas als regulato-

Abbildung 2
Zwei Dimensionen von institutioneller Distanz zur EU



Pink: Top-3-Länder bei Reserven von Kobalt, Lithium oder Seltenerdmetallen. Hellblau: bestehende Ressourcenpartnerschaften der EU.

Quellen: World Bank (2022); UNCTAD (2023); USGS (2022); eigene Berechnungen.

rischer Ausreißer werden im Vergleich der insgesamt 90 erfassten Länder in der regulatorischen Dimension auch für andere rohstoffreiche Länder relativ große Diskrepanzen zur EU gemessen. Dies betrifft vor allem Argentinien (Reserven von Lithium), Brasilien (Seltenerdmetalle) und Vietnam (Seltenerdmetalle). Für die Demokratische Republik Kongo als Land mit den weltweit größten Kobaltreserven liegen keine Datengrundlagen zur Schätzung der regulatorischen Distanz vor, die Distanz in der Dimension Governance ist aber besonders groß. In beiden Dimensionen deutlich näher an der EU liegen die Lithiumproduzenten Australien und Chile. Kooperationshemmnisse sind also stark rohstoffspezifisch und erfordern ein individuelles Management.

Ein weiterer limitierender Faktor ist die zu erwartende globale Konkurrenz zu anderen Rohstoffclubs. Hier ist vor allem an Chinas umfangreiches Investitionsengagement in rohstoffreichen Ländern zu denken. Ein wesentlicher Wettbewerbsaspekt ist die Höhe der clubspezifischen Zugangskosten. Diese setzen sich zum einen aus den Kosten des Anpassungsbedarfs zusammen, den die Erfüllung der Beitrittsanforderungen mit sich bringt. Für ärmere Länder mit relativ gering entwickelten Institutionen werden hier vielfach die Kosten der politisch-regulatorischen Anpassung im Vordergrund stehen, d.h. die Aufwendungen zum Monitoring von vorgegebenen Qualitäts- und Umweltstandards zur Schaffung von administrativer Transparenz und zur Korruptionskontrolle. Neben diesem unmittelbar wirksamen Kosten kann der Club-Beitritt aber noch zusätzliche Langfristkosten mit sich bringen. Für rohstoffreiche Schwellen- und Entwicklungsländer steht hier vor allem die Gefahr des wirtschaftlichen Lock-ins

im Vordergrund: Der Aufbau gemeinsamer Lieferketten droht sie im internationalen Handel dauerhaft auf die Rolle des Rohstofflieferanten zu beschränken, ohne Aussicht auf Teilhabe an den zumeist wertschöpfungs- und innovationsintensiveren Fertigungsstufen im Downstream-Segment. Verantwortlich ist die Rohstoffnachfrage der Partnerländer, die heimische Produktivmittel im Rohstoffsektor gebunden hält. Der Ausbau von vornehmlich Kostensenkungen in der Rohstoffförderung dienender Infrastruktur kann den Lock-in noch verstärken. Strategische Partnerschaften drohen so eine neue Form des „Ressourcenfluchs“ auszulösen, dessen Relevanz seit geraumer Zeit kontrovers diskutiert wird (Ploeg, 2011).

Die Zusammensetzung der Zugangskosten kann je nach Partner variieren. Beobachtungen zum bisherigen Engagement Chinas in rohstoffreichen Ländern legen nahe, dass die politisch-regulatorischen Hürden für Kooperation sehr niedrig gesetzt sind (Mohsin et al., 2021). Die Gefahr des Lock-ins kann für einkommensschwache Länder mit großem Primärsektor dagegen als durchaus hoch eingeschätzt werden (Sun et al., 2021). Hierin liegt im Wettbewerb der Clubs eine Chance für Europa. Mit der Global Gateway Initiative hat die EU deutlich gemacht, dass sie im Bereich politisch-regulatorischer Hürden keinen Wettbewerb mit China eingehen will: Grundlegende europäische Werte und Zielvorstellungen werden als unverhandelbar präsentiert (European Commission, 2021b). Umso entscheidender ist es für den Erfolg Europas, die zweite Komponente der Zugangskosten für mögliche Partner attraktiv zu gestalten.

Ein Weg ist die verbindliche Einbeziehung von Schritten zum Upgrading der Wertschöpfungsbeiträge in die Roadmaps der zukünftigen Zusammenarbeit. Partnerländer erhalten eine Perspektive, ihre Rolle innerhalb gemeinsamer Lieferketten im Zeitverlauf auf nachgelagerte Verarbeitungsschritte ausdehnen zu können, um so ihre industrielle Entwicklung voranzutreiben und zugleich noch stärker von clubinternem Wissen und Innovation zu profitieren. Um dies zu ermöglichen, sollten gemeinsame Infrastruktur- und Forschungsprojekte bewusst mit Blick auf Nutzungsmöglichkeiten in der Downstream-Produktion hin angelegt sein. Zudem sollte die clubinterne Handelsintegration möglichst konditional gestaltet sein. Während die EU ihre Märkte für Partnerländer als Signal des Commitments möglichst kurzfristig öffnen sollte, könnte bei der Markttöffnung der Partnerländer ein schrittweises Vorgehen vereinbart werden, das sich an der Entwicklung industrieller Kapazitäten in den Partnerländern orientiert. Auch dauerhafte Kooperation bei der (Weiter-)Entwicklung von Prozess-Standards kann zur Stärkung der langfristigen Bindung beitragen. Partner können so Einfluss auf die technische Gestaltung von Standards ausüben,

um eigene Anpassungskosten gering zu halten und gegenüber der Weltmarktkonkurrenz einen First-Mover-Vorteil zu erlangen. Bei der globalen Durchsetzung der gemeinsam entwickelten Standards profitieren sie zugleich vom Einfluss der europäischen Wirtschaftskraft.

Aus strategischer Sicht ist dies ein langwieriger, mehrstufiger Prozess. Die EU ist mit den bislang eingesammelten Absichtserklärungen gerade mal dabei, den ersten Schritt zu gehen. Die Dringlichkeit des Problems erfordert für den weiteren Weg einen klaren Fokus. Anstelle einer Maximierung der Zahl an unverbindlichen Vereinbarungen sollten möglichst schnell die nächsten Verhandlungsschritte mit ausgewählten Partnern eingeleitet werden. Der Blick auf Partnerschaften als Portfolio kann dabei hilfreich sein. Insgesamt sollte es bei der Wahl an Partnern und Kooperationsinstrumenten darum gehen, ein angemessenes Risiko-Rendite-Verhältnis im Gesamtportfolio an Partnerschaften für verschiedene kritische Ressourcen herzustellen. Bei systemisch besonders bedeutenden Ressourcen und solchen mit hohem Versorgungsrisiko sollte ein besonderer Fokus auf die Senkung ihres Risikobeitrags gelegt werden. Das wird in der Regel mit einem höheren Bedarf an Redundanz bei den Rohstofflieferanten und/oder stärkeren Zugeständnissen der EU an die Kooperationspartner verbunden sein, in jedem Fall mit höheren Kooperationskosten für die EU.

Notwendig für die Umsetzung einer solchen Strategie sind zusätzliche Monitoring-Instrumente und eine bessere Informationslage. Das von der EU entwickelte Indikatoren-System zur Kritikalitätsbewertung von Mineralrohstoffen stellt hierfür eine gute Basis dar. Es sollte aber auf Risikoeinschätzungen für andere zukunftsrelevante Ressourcen wie erneuerbare Energien, Humankapital und Innovationspotenzial ausgeweitet werden. Außerdem sollte es die Potenziale und Hemmnisse in der Kooperation mit bestimmten Partnern in den Blick nehmen. Die in diesem Artikel vorgestellten Distanzmaße liefern eine erste Anregung, müssen aber durch spezifischere Datenerhebungen, insbesondere zur Identifizierung von Unterschieden bei rohstoffrelevanter Regulierung, ergänzt werden.

Literatur

- Cadot, O., A. Aspilla, J. Gourdon, C. Knebel und R. Peters (2015), Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis. UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study, 37, 69, United Nations Conference on Trade and Development.
- Chaney, T. (2018), The gravity equation in international trade: An explanation, *Journal of Political Economy*, 126(1), 150-177.
- De Groot, H. L., G. J. Linders, P. Rietveld und U. Subramanian (2004), The institutional determinants of bilateral trade patterns, *Kyklos*, 57(1), 103-123.
- Dhingra, S., R. Freeman und H. Huang (2023), The Impact of non-tariff barriers on trade and welfare, *Economica*, 90(357), 140-177.
- Doh, J. P., P. Rodriguez, K. Uhlenbruck, J. Collins und L. Eden (2003), Coping with corruption in foreign markets, *Academy of Management Perspectives*, 17(3), 114-127.
- European Commission (2020), Critical raw materials resilience: charting a path towards greater security and sustainability. Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, (2020) 474 final.
- European Commission (2021a), EU and Canada set up a strategic partnership on raw materials, Press Release, 21. Juni.
- European Commission (2021b), The Global Gateway. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, JOIN(2021) 30 final.
- European Commission (2023), A green deal industrial plan for the net-zero age. Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, (2023) 62 final.
- Gulley, A. L., E. A. McCullough und K. B. Shedd (2019), China's domestic and foreign influence in the global cobalt supply chain, *Resources Policy*, 62, 317-323.
- LaRocca, G. M. (2020), Global value chains: lithium in lithium-ion batteries for electric vehicles, Office of Industries, US International Trade Commission.
- Mancheri, N. A. (2015), World trade in rare earths, Chinese export restrictions, and implications, *Resources Policy*, 46, 262-271.
- Mohsin, A. K. M., H. Lei, H. Tushar, S. F. A. Hossain, M. E. Hossain und A. H. Sume (2021), Cultural and institutional distance of China's outward foreign direct investment toward the „Belt and Road“ countries, *The Chinese Economy*, 54(3), 176-194.
- McNutt, P. (1999), Public goods and club goods, *Encyclopedia of Law and Economics*, 1, 927-951.
- Ploeg, F. V. D. (2011), Natural resources: curse or blessing?, *Journal of Economic Literature*, 49(2), 366-420.
- Sandler, T. und J. T. Tschirhart (1980), The economic theory of clubs: An evaluative survey, *Journal of Economic Literature*, 18(4), 1481-1521.
- Sun, Y., K. Zhang und S. Zhang (2021), The impact of Chinese Outward Foreign Direct Investment on the comparative advantage of the Belt and Road countries, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 1-35.
- UNCTAD (2023), Trade Analysis Information System (TRAINS). United Nations Conference on Trade and Development, <https://trainsonline.unctad.org/home> (24. April 2023).
- USGS (2022), Mineral Commodity Summaries 2022. U.S. Geological Survey.
- World Bank (2022), Worldwide Governance Indicators. The World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (24. April 2023).

Title: *Resource Partnerships for Greater Raw Material Security*

Abstract: *The transformation of the European industry toward climate-neutral technologies is creating a variety of new resource needs. Current supply routes are prone to disruption and threatened by increasing scarcity. Through the instrument of Strategic Resource Partnerships, the EU aims to build alternative supply chains that meet European needs for greater supply security and higher environmental standards by cooperating with selected third countries. To counter the risk of long-term instability in partnerships, the EU needs to provide sustainable growth perspectives, especially to low-income partner countries. The partner portfolio should be managed by the EU holistically according to risk-return aspects, with a focus on the right degree of supply route redundancy. A prerequisite is permanent monitoring based on, among other things, an expanded system of risk indicators.*

Nikolaus Kowall

Die orthodoxe Wirtschaftspolitik der SPD zwischen 1929 und 1933

Die SPD war von 1930 bis 1932 nicht an der Regierung beteiligt, tolerierte aber die Spar- und Deflationspolitik des Kabinetts Brüning. Diese Tolerierung suggeriert, dass die SPD die Regierung Brüning gegen ihre wirtschaftspolitischen Überzeugungen unterstützt hätte, um Demokratie und Frieden zu bewahren. Zumindest im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik handelte es sich jedoch eher um Unterstützung als um Duldung. Weite Teile der SPD wandten sich sogar explizit gegen frühe keynesianische Vorstellungen einer aktiven Wirtschaftspolitik.

Die SPD war die stimmenstärkste politische Kraft der Weimarer Republik – sie stellte bis 1932 stets die größte Fraktion im Reichstag. Winkler (1986, 74) bezeichnet sie als „die staatstragende Partei der Weimarer Republik“. Gates (1974) fasst es etwas breiter, wenn er resümiert, dass keine demokratische Regierung die Weimarer Republik ohne Unterstützung der Arbeiterbewegung hätte retten können. Die SPD war in mehreren Koalitionsregierungen vertreten, wenngleich sie völlig unterschiedliche Auffassungen von den „wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Sozialen“ (Winkler, 1986, 68) vertrat als die bürgerlichen Koalitionspartner. Das gilt jedoch nicht für die Austeritäts- und Deflationspolitik der Regierung Brüning zwischen 1930 und 1932, die von der SPD bis zum Schluss toleriert wurde. Der Begriff Tolerierung suggeriert, dass die SPD gegen ihre wirtschaftspolitischen Überzeugungen, zum höheren Zweck des Erhalts von Demokratie und Frieden, die Regierung Brüning unterstützt hätte. Ein Blick in die wirtschaftshistorische Forschung sowie in zeitgenössische Publikationen, Programme und Protokolle lässt jedoch einen anderen Schluss zu. Zumindest im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik handelte es sich vielmehr um eine Unterstützung, denn um eine Tolerierung. So konstatierte etwa der in ADGB (Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund) und SPD gewichtige Wirtschaftspolitiker Fritz Naphtali, niemand habe die Notwendigkeit einer Deflationspolitik „deutlicher erkannt als das Kabinett Brüning, die Notverordnung gab ihr alle Vollmachten. Es kommt nur darauf an, dass die Regierung von ihren eigenen Rechten Gebrauch macht“ (Naphtali, 1930a, 334).

Tatsächlich haben erhebliche Teile der SPD die Idee einer aktiven Konjunkturpolitik explizit bekämpft. Das gab ausgerechnet den Nazis die Möglichkeit ein von den Ge-

werkschaften entwickeltes expansives wirtschaftspolitisches Programm zu vereinnahmen und damit am Ende für die Arbeiterbewegung zu kompromittieren. Der Eifer, mit dem Alternativen zur orthodoxen Wirtschaftspolitik abgelehnt wurden, lässt sich nur dadurch erklären, dass die Austeritäts- und Deflationspolitik der Regierung Brüning mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen und ideologischen Überzeugungen vieler sozialdemokratischer Protagonisten korrespondierte.

Orthodoxer Marxismus und orthodoxer Liberalismus

Die „Tolerierung“ des Präsidialkabinetts Brüning durch die SPD hat erheblich mit dem Ökonomen Rudolf Hilferding zu tun, den Gates (1974) als einflussreichsten Denker in der sozialistischen Arbeiterbewegung der 1920er Jahre bezeichnet. Der Verfasser des marxistischen Standardwerks „Das Finanzkapital“ war nicht nur Theoretiker, sondern auch zweimaliger Finanzminister und wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Reichstag. Das Heidelberger Programm der SPD von 1925 war maßgeblich durch Hilferding geprägt und er hielt die Hauptreferate auf den Parteitag 1924, 1925 und 1927 (Gottschalch, 1962). Hilferdings Schüler Fritz Naphtali war Leiter der von freien Gewerkschaften und SPD gemeinsam getragenen Forschungsstelle für Wirtschaftspolitik und konkretisierte dort das Konzept der Wirtschaftsdemokratie (Schneider, 1976). Hilferding, der während des Krieges zur linken USPD übergetreten war, identifizierte nach dem Krieg Spielräume für Reformen im Rahmen der demokratischen Republik und

Dr. Nikolaus Kowall ist Inhaber der Stiftungsprofessur für Internationale Makroökonomie an der Hochschule für Wirtschaft, Management und Finance des BFI in Wien.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

einen evolutionären Weg zum Sozialismus. Das Betriebsrätegesetz, die progressive Einkommenssteuer oder die Arbeitslosenversicherung seien Bausteine einer künftigen Wirtschaftsdemokratie (Hilferding, 1924a), deren konzeptionelle Ausgestaltung Fitz Naphtalis Forschungsstelle konkretisierte (Schneider, 1976). Naphtali (1929a) stellte klar, dass Wirtschaftsdemokratie die konkrete Ausgestaltung der Beschreitung des Wegs zum Sozialismus sei. Negative Reaktionen aus Unternehmerzirkel auf die Wirtschaftsdemokratie – die bisherigen Sozialreformen seien bereits gefährliche Meilensteine auf dem Weg zur Sozialisierung – empfand Naphtali dementsprechend als Auszeichnung. Die Argumentationen Hilferdings und Naphtalis waren, ebenso wie die offiziellen Stellungnahmen der SPD, stets innerhalb eines marxistischen Theorierahmens verortet und bedienten sich einer antikapitalistischen Rhetorik.

Der „orthodoxe“ Marxismus in der Tradition Kautskys, der von Hilferding fortgeführt wurde (Gates, 1974), hatte stets die Überwindung, aber niemals die Verbesserung des Kapitalismus im Sinn. Dieser Geisteshaltung folgend hatte beispielsweise der innerhalb des ADGB einflussreiche Deutsche Metallarbeiter-Verband (DMV) erhebliche ideologische Schwierigkeiten mit der Idee eines staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogramms: „Es lag z.B. in der Natur von konjunkturpolitischen Maßnahmen, dass sie sich zunächst zur Stützung des bestehenden Wirtschaftssystems auswirkten“ (Zollitisch, 1982, 96). Tatsächlich polemisierte auch die konkurrierende KPD gegen einen Gewerkschaftsplan zur Arbeitsbeschaffung, indem sie dem ADGB unterstellte, mit kapitalistischen Reaktionären zu kollaborieren (Gates, 1974). Aus orthodox-marxistischer Perspektive war der staatliche Interventionsradius im Bereich der Wirtschaftspolitik innerhalb kapitalistischer Parameter stark eingeschränkt. Typisch hierfür ist Hilferdings Einlassung (1920, 9): „Solange der Sozialismus nicht in der ganzen Welt verwirklicht ist, solange die deutsche Wirtschaft im Getriebe der Weltwirtschaft steht, solange werden auch die kapitalistischen Preisgesetze ihre Geltung behalten.“ Etliche Beobachter:innen kommen deshalb zu der Annahme, dass ein orthodox-marxistischer Ideologieüberschuss die orthodox-liberale Wirtschaftspolitik der SPD mindestens begünstigt habe (Gates, 1974; Schneider, 1982; Barkai, 1988; Berman, 2006).

Tatsächlich teilten sowohl Hilferding (1920, 1924a) als auch Naphtali die Krisenanalyse der orthodox-liberalen österreichischen Schule für Nationalökonomie. Naphtali (1931b) bezog sich dabei sogar explizit auf den radikalsten Vertreter dieser Schule: Ludwig von Mises. In der Konjunkturpolitik fokussierten ihre Vorschläge darauf die Selbstheilungskräfte des Marktes zur Entfaltung zu bringen. Dies könne nur klappen, wenn die marktkonforme Preisbildung, die durch Monopole, Kartelle, Trusts und Zölle verzerrt sei, wiederhergestellt würde. Resultat der Beseitigung von Preisrigidi-

täten wären sinkende Preise, also Deflation (Naphtali 1930a, 1930b). Die zugrundeliegende Logik bestand in der Vorstellung, dass bürgerliche Wirtschaftspolitik für ein bürgerliches Wirtschaftssystem schon angemessen sein werde, wahren sozialen Fortschritt gäbe es ohnehin nur im Sozialismus.¹ In diesem Sinne forderte Hilferding (1931d), dass man „wenigstens die richtige kapitalistische Methode anwenden“ solle.

Gerade das Trauma der Hyperinflation von 1919 bis 1923 machte orthodoxe Standpunkte für die SPD aus einer Reihe von Gründen plausibel. Naphtali (1933, 62) betont, dass inflationistische Politik die Währung destabilisieren und mehr Arbeitslosigkeit verursachen als beseitigen würde. Hilferding (1920) führte die soziale Schieflage der Arbeiterklasse, die die schlecht bezahlteste der industriellen Welt sei, auf die Preissteigerungen zurück. James (1981) sieht deshalb in der konservativen Geldpolitik eine Strategie, die Begehrlichkeiten der Industrie die Reallöhne über die Geldpolitik zu mindern, abzuwenden. Die Inflation wurde überdies als Folge der desolaten öffentlichen Finanzen eingestuft – es sei kein Fall bekannt, wo Inflation bei ausgeglichenen Budgets aufgetreten wäre (Hilferding, 1928). James (1981, 860) resümiert: „Sound money was the policy of the left in Germany.“

Das liberale Ökonomieverständnis umfasste auch die Außenwirtschaftsbeziehungen. Freier Kapitalverkehr und Freihandel waren aus Perspektive Hilferdings und Naphtalis wesentliche Maßnahmen zur Konjunkturbelebung.² Die Prioritäten waren auch Folge der engen Restriktionen, die das Reparationsregime mit sich brachte. Um Währungsstabilität sowie Kapitalverkehrsfreiheit zu garantieren, wurde die Reichsbank durch den die Reparationen regelnden Dawes-Plan von 1924 auf die Inflationsbekämpfung festgelegt. Darüber hinaus wurde der Reichsbank verboten, dem Staat direkt Kredite zu geben, wie es in der Hyperinflationszeit der Fall gewesen war. Damit wollten die Alliierten verhindern, dass Deutschland sich seiner Reparationsverbindlichkeiten entledigte (Borchardt, 1979). Naphtali (1931b, 1933) betonte in diesem Kontext die wirtschaftliche Bedeutung einer politischen Verständigung mit Frankreich. Einem reibungslosen Kapitalverkehr beider Länder komme eine Schlüsselrolle für den Aufschwung zu. Hilferding (1931c, 103) postulierte, dass die Aufrechterhaltung des Kapitalverkehrs „oberstes Ziel“ bleibe und erachtete die gegenwärtigen Möglichkeiten zur „nationalen Selbsthilfe“ als sehr eingeschränkt. „Damit erledigt sich sogleich das inhaltslose Gerede von nationaler Autarkie“ (Hilferding, 1931b, 237). Feldman (1997, 712) zitiert Hilferding, damit, dass eine gute Außenpolitik

1 Gates (1974) verweist auf die Tradition innerhalb des marxistischen Denkens bis hin zu Marx selbst, dass orthodoxe Wirtschaftspolitik für eine kapitalistische Gesellschaft angemessen sei.

2 Zum Thema Freihandel im Interesse der deutschen Industriearbeiterschaft Hilferding, 1932b; Naphtali, 1930b.

die beste Wirtschaftspolitik sei. Tatsächlich war die Motivlage für die „Verständigungspolitik“ wohl umgekehrt. Für Hilferding (1924b, 1929) und Naphtali (1929b) stand nach dem Krieg die Eindämmung von Nationalismus und Militarismus – und damit der Erhalt des Friedens – ganz oben auf der politischen Prioritätenliste.

Soziale Austerität

Die steigenden Arbeitslosenzahlen infolge der Weltwirtschaftskrise 1929 führten in der SPD-geführten Koalitionsregierung zu Auseinandersetzungen über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (Hilferding, 1930). Das war für die SPD insofern brisant, als die Einführung der Arbeitslosenversicherung nach den großen Reformen von 1918 (8-Stunden-Tag, Betriebsrätegesetz, Tariflohnsystem) der einzige herausragende sozialpolitische Erfolg war. Die Gewerkschaften erachteten die Maßnahme überhaupt als Höhepunkt der parlamentarischen Arbeit der Republik (Gates, 1974). Die seit Mitte 1928 bestehende Koalition zerbrach schließlich an dieser Thematik, weil die industriennahe Deutsche Volkspartei Beitragserhöhungen ablehnte (Winkler, 1986). Im Mai 1930 setzte Reichspräsident Paul von Hindenburg den Zentrumspolitiker Heinrich Brüning als neuen Reichskanzler ein. Dessen Präsidialkabinett stützte sich nicht mehr auf parlamentarische Mehrheiten, sondern auf Notverordnungen. Den vorherrschenden ökonomischen und außenpolitischen Vorstellungen innerhalb der Partei folgend, reagierte die SPD auf den Ausbruch der Weltwirtschaftskrise mit einem Konzept, das man als „Soziale Austerität“ bezeichnen kann. Gefordert wurden ein ausgeglichener Haushalt, „äußerste Sparsamkeit“ aller öffentlichen Körperschaften und gegebenenfalls neue Abgaben. Darüber forderte man einen „allgemeinen Abbau der Preise“ – also Deflation (Gewerkschaftszeitung, 1930, 26, 403-404). Naphtali (1931b) anerkannte eine lähmende Wirkung der Preissenkung auf das Wirtschaftsgeschehen, klassifizierte dies aber als Kollateralschaden bei der Beseitigung dessen ein, was aus seiner Sicht das Kernproblem war – die Wiederherstellung korrekter Marktpreise. Hilferding (1931a, 3) sprach in diesem Zusammenhang von „harten Opfern“, die nicht zu vermeiden wären. Das Programm der SPD stand in Einklang mit der von Brüning per Verordnung durchgesetzten Austeritätspolitik. Hilferding wurde von Brüning sogar öfters zu intimen Beratungen hinzugezogen (James, 1981). Es gab viele nachvollziehbare Gründe die Regierung Brüning zu tolerieren. Im Bereich der Krisen- und Konjunkturpolitik stimmten die politischen Vorstellungen jedoch so weit überein, dass es sich mehr um eine Unterstützung denn um eine Tolerierung handelte.

Die Brüning-Regierung strich die sozialen Leistungen und die sonstigen Ausgaben des Staates radikal zusammen und erhöhte gleichzeitig massiv Steuern und Abgaben (Büttner,

1989). Beides verringerte die Kaufkraft der Bevölkerung und verschärfte die Wirtschaftskrise. In der Frage, wer nun die Opfer dieser Politik zu tragen habe, wich die SPD allerdings von Brünings Kurs ab. So sollten die Preise stärker sinken als die Löhne, um die Reallöhne zu erhöhen; die als notwendig akzeptierten Einsparungen sollten nicht das Soziale, sondern das Militär, Diplomatie und hohe Pensionen sowie Gehälter treffen; Steuern sollten vor allem für hohe Einkommen erhöht werden (Gewerkschaftszeitung, 1930, 26). Insofern gab es mit der Brüning-Regierung einen Konsolidierungskonsens, aber einen Verteilungsdissens (Winkler, 1986). Die reale Wirtschaftskraft ging um 18% zurück, das Preisniveau fiel um 20%. Die Arbeitslosigkeit stieg bis 1932 auf 30% der Erwerbspersonen (Petzina, 1987).

Bis Mitte 1931 herrschte von der SPD bis zur nationalliberalen DVP Konsens über den Vorrang der Etatsanierung (Büttner, 1989). Ebenso einhellig war zwischen Regierung, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden die Überzeugung, dass während der Krise eine Deflationpolitik notwendig sei (Schneider, 1978), eine Position die wissenschaftlich durch das Institut für Konjunkturforschung gestützt wurde (Naphtali, 1931c). Die Gewerkschaftszeitung (1930, 48, 753) titelte „Die Preise herunter!“ Die Industrieverbände waren der Auffassung, dass die Senkung der „Gestehungskosten“ (Steuern, Löhne, Sozialabgaben) der Weg sei, um die Preissenkungen in Gang zu setzen (Schneider, 1976). Die Gewerkschaften betonten allerdings, dass die nominellen Lohnsenkungen nicht auf Kosten der Reallöhne und der effektiven Kaufkraft gehen dürften (z.B. Gewerkschaftszeitung, 1930/28; 1930/47). Dabei beriefen sie sich auf die vom Vorsitzenden des Holzarbeiterverbands Fritz Tarnow entwickelte Kaufkrafttheorie (Schneider, 1976). Die SPD forderte überdies gemeinsam mit dem AGDB eine Arbeitszeitverkürzung, sowie Erleichterungen für die Kapitaleinfuhr, kartellbehördliche Initiativen und Investitionen bei Reichsbahn und Reichspost – ohne entsprechende Finanzierungsvorschläge (Schneider, 1985). Die soziale Dimension der Austerität konnte sich allerdings nicht durchsetzen. Die Gewerkschaften zogen mit dem Argument der Kaufkraft bei der Regierung gegenüber den Unternehmen den Kürzeren, ebenso mit der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung (Schneider, 1978, 1983). Die Unternehmen lehnten jede „schematische Arbeitszeitverkürzung“ als unberechtigten Staatseingriff ab und argumentierten, dass die Kostensteigerungen zur mehr Arbeitslosigkeit führen würden (Schneider, 1985, 482).

Obwohl Brüning durch Notstandsgesetze regierte, war er doch auf den Reichstag angewiesen. Das Parlament musste die Brüning'schen Gesetze zwar nicht verabschieden, es konnte sie aber per einfacher Mehrheit ablehnen, hatte also ein Vetorecht (Ferguson und Temin, 2003). Ein solches Parlamentsveto durch die SPD führte im Septem-

ber 1930 zu Neuwahlen (Winkler, 1986). Die Missachtung aller Argumente der Arbeiterbewegung hatte zur Folge, dass der ADGB im Wahlkampf gegen die „Rechtsregierung“ polemisierte. Die offensive Kritik basierte nicht nur auf den genannten inhaltlichen Auffassungsunterschieden, sondern auch auf der als faschistisch apostrophierten Notverordnungs politik. Der ADGB setzte sich mit Verve für die SPD ein, deren Niederlage (-5,3 Prozentpunkte), bei gleichzeitig abruptem Anwachsen der NSADP auf 18 %, die schlimmsten Befürchtungen übertraf (Schneider, 1983).

Der Schock über den Wahlerfolg der Nazis saß so tief, dass die Gewerkschaften Brüning als das geringere Übel erachteten (Gates, 1974). Die SPD verteidigte ihrerseits die Tolerierung der Brüning'schen Politik vor allem mit zwei Argumenten. Ökonomisch, weil ein Sturz der Regierung Brüning „die Panik vermehrt“ und „die wirtschaftliche Lage akut verschlechtert“ hätte (Hilferding, 1931a, 6). Politisch-taktisch wollte die SPD eine Regierungsbeteiligung der Nazis verhindern. Jeder Alternativvorschlag zur Regierungslinie wurde mit einer Rücktrittsdrohung Brünings beantwortet (Büttner, 1989). „Ihn im Amt zu halten und dadurch den Nationalsozialisten den Weg zur Macht zu verstellen, hatte aber für die demokratischen Parteien, insbesondere für die SPD, oberste Priorität“ (Büttner, 1989, 249). Überdies war die Partei in Sorge, das von ihr regierte Preußen zu verlieren, das als „Bollwerk der Demokratie“ galt (Bundestag, 2007).³ Brünings Zentrum stützte nämlich in Preußen die SPD-Regierung und damit den Zugriff auf die preußische Polizei, das wichtigste staatliche Machtinstrument gegen die Nazis (Winkler, 1986). Hilferding glaubte eine Verweigerung der Tolerierung durch die SPD würde „das Zentrum nach rechts“ zwingen und „den letzten Widerstand im bürgerlichen Lager gegen den Faschismus“ zerstören (Hilferding, 1932a, 2-3). „Damit unterwarf sich die Sozialdemokratie den Prioritäten der Politik Brünings, um – wie es hieß „Schlimmeres“ zu verhüten“ (Schneider, 1985, 485). Die SPD verfügte nun weder über ein plausibles Konzept zur Krisenbekämpfung, noch über eine strategische Alternative zur Tolerierung der Regierung Brüning.

WTB-Plan: Die keynesianische Agenda

Auf dem Leipziger Parteitag im Juni 1931 hielt nicht Hilferding das Hauptreferat, sondern Fritz Tarnow, der eine konkrete Hinwendung zur Konjunkturpolitik forderte. Seine Begründung ging in die Geschichte ein: „Nun stehen wir ja allerdings am Krankenlager des Kapitalismus nicht nur als Diagnostiker, sondern auch – ja was soll ich sagen – als Arzt, der heilen will?, oder als fröhlicher Erbe, der das Ende nicht erwar-

ten kann und am liebsten mit Gift noch etwas nachhelfen möchte?“ (Tarnow, 1931, 45). Tarnow wies darauf hin, dass die Doppelrolle als Arzt und Erbe eine „verflucht schwierige Aufgabe“ sei, denn selbst wenn man mit dem Patienten wenig Mitleid hätte, so doch mit den Massen, die wegen seiner schlechten Verfassung hungern müssten. Wenn es also eine Medizin gäbe, die dann gleichzeitig den Massen wieder Essen beschere, dann müsse man sie auch verwenden (Tarnow, 1931, 44-45). Konkretisiert wurden die Überlegungen schließlich in dem nach seinen Autoren (Wladimir Woytinsky, Leiter der statistischen Abteilung des ADGB, Fritz Tarnow und dem Beamten im Reichsernährungsministerium Fritz Baade) benannten WTB-Plan vom Januar 1932. Durch ein Investitionsprogramm bei der Reichsbahn, der Reichspost und kommunalen Körperschaften sollten Aufträge vergeben werden, die den Einsatz von 1 Mio. Arbeitskräften erforderlich machen. Die Finanzierung sollte durch die Reichsbank mittels zusätzlicher Geldschöpfung erfolgen (Bombach et al., 1976). Diese erhebliche Weichenstellung in Richtung einer autarkeren Wirtschaftspolitik wurde im Rahmen des WTB-Plans erstmals von gewerkschaftlicher Seite vorgelegt. Sorge über eine mögliche Inflation zerstreuten die Autoren mit dem Hinweis, dass im Gegensatz zur Inflation von 1923 Unterauslastung herrsche (Bombach et al., 1976).

Keynesianismus versus Marxismus

Die sozialdemokratischen Vorstöße in Richtung einer Arbeitsbeschaffung durch Kreditausweitung lösten eine heftige Kontroverse aus. Publizistischer Hauptkontrahent der „Früh-Keynesianer“ war Fritz Naphtali. Schon die schiere Idee öffentlicher Auftragsvergaben durch „inflationische Mittel“ sei geeignet, das Vertrauen in den deutschen Finanzmarkt zu erschüttern (Naphtali, 1931a, 494). Die interne Finanzierung über die Zentralbank wurde von Hilferding und Naphtali generell abgelehnt, egal ob der Vorschlag aus der Gewerkschaftsecke oder von den Nationalsozialisten kam. Hilferding (1932b) habe von den Nazis noch keinen Finanzierungsvorschlag zur Arbeitsbeschaffung gehört, der etwas anderes sei als Inflation. Naphtali (1931b, 485, 494) stellte die Zentralbankfinanzierung in die Nähe jener „Scharlatanerien“, die der Krise mit einem simplen Inflationismus begegnen möchten und nennt dafür exemplarisch den Nationalsozialisten Gottfried Feder und die „Freigeldapostel“. Hilferding und Naphtali verhinderten im gleichen Zeitraum den Abdruck der Kampfschrift „Ist eine Armut eine Tugend?“ im sozialdemokratischen Dietz-Verlag. In einer an Keynes angelegten Analyse prognostizierte der Spitzenfunktionär des liberalen Gewerkvereins Anton Erkelenz in dieser Schrift, dass die Deflationspolitik das gesamte soziale Gefüge erschüttere und zu einer Revolution führen müsse. Das Manuskript, so die Begründung der Ablehnung, entspricht in entscheidenden Punkten weder einer sozialistischen Analyse der Wirtschaftskrise noch der Auffassung der Partei (Büttner, 1989).

3 Mehr als die Hälfte der gesamten Bevölkerung des Reiches lebte in Preußen. Neben Berlin waren auch andere wichtige und bevölkerungsreiche Industrieregionen wie das Ruhrgebiet, das Rheinland und Schlesien Bestandteil Preußens.

Hilferding bekämpfte den WTB-Plan unermüdlich und propagierte stattdessen planwirtschaftliche Kontrolle der Industrie (Gates, 1974). Auch das Programm zum „Umbau der Wirtschaft“ des Bundes der Allgemeinen freien Angestellten (AfA) passte viel besser zu Weltanschauung und Rhetorik der SPD. AfA-Vorstandsmitglied Fritz Corner: „Es gibt keine aktive Wirtschaftspolitik mehr, die innerhalb des versagenden kapitalistischen Systems bleibt, die nicht zugleich den Umbau in Angriff nimmt (...) Damit aber ist uns die Aufgabe des Sozialismus konkret gestellt“ (Marxistische Tribüne, 1932, 249). Naphtali argumentierte im Bundesausschuss des ADGB im Juli 1931 gegen eine Kreditausweitung zur Arbeitsbeschaffung wegen der befürchteten inflationistischen Wirkung (Schneider, 1978, 224). Hilferding mobilisierte beinahe die gesamte Reichstagsfraktion gegen den WTB-Plan und entledigte die Gewerkschaften damit von jedem parlamentarischen Hebel gegenüber der Regierung (Gates, 1974).

In Anbetracht der unterschiedlichen Auffassungen, wurde in der Bundesausschusssitzung des ADGB vom Februar 1932 heiß diskutiert. Wilhelm Eggert, stellvertretender Vorsitzender des ADGB betonte, dass man nicht mehr so lange warten könne, ohne zu versuchen, Not und Elend durch Arbeitsbeschaffung zu lindern. Die Gewerkschaften müssten die Verantwortlichen aus „ihrer Passivität aufscheuchen“ (Gewerkschaftszeitung, 1932, 8, 239). Naphtali erkannte Arbeitsbeschaffung als notwendig an, verwehrte sich jedoch nach wie vor gegen eine Zentralbankfinanzierung. Er befürchtete „Kreislaufstörungen“ sowie eine Gefährdung der Währung und schlug stattdessen Auslandsanleihen infolge einer deutsch-französischen Verständigung vor. Woytinski bezeichnete den Vorschlag als illusionär. Fritz Tarnow glaubte nicht mehr an eine baldige selbsttätige Erholung. „Die öffentlichen Arbeiten müssen die früheren privatkapitalistischen Investitionen ersetzen, die jedesmal beim Abschluss der Depression auftauchen.“ Die Finanzierung müsse durch die Reichsbank erfolgen (Gewerkschaftszeitung, 1932, 8, 240). Der Ausschuss setzte sich über die Bedenken Naphtalis hinweg, ebenso über die Einwände der SPD-Reichstagsfraktion und des AfA-Bundes. Der WTB-Plan wurde akzeptiert, ab Februar 1932 hatte die Arbeitsbeschaffung für den ADGB absolute Priorität. „Von der planmäßigen Arbeitsbeschaffung hängt die Existenz von Volk und Staat ab“ verlautbarte der ADGB im Februar 1932 (Gewerkschaftszeitung, 1932, 8, 236). Die Gewerkschaften wurden sich klar, dass eine wirtschaftliche Erholung und damit das Überleben der Republik von der Bereitschaft abhingen, mit Brüning's Kurs zu brechen und unorthodoxe ökonomische Maßnahmen einzufordern (Gates, 1974). Ein im April 1932 abgehaltener Krisenkongress sollte, so ADGB Vorsitzender Theodor Leipart, ein SOS-Ruf an die gesamte deutsche Öffentlichkeit sein (Gewerkschaftszeitung, 1932, 17, 261). Leipart fragte, ob es der Sicherheit Frankreichs diene, „wenn infolge der steigenden Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Verelendung immer weitere Kreise der Be-

völkerung (...) dem politischen Radikalismus verfallen?“ Insgesamt lässt sich laut Schneider (1983) am Krisenkongress eine Wende gegenüber der Regierung Brüning in Form eines offensiven Tons konstatieren.

Aktive Konjunkturpolitik versus Umbau der Wirtschaft

Die wirtschaftspolitische Positionierung des ADGB wurde in dem Moment pikant, als es in der NSDAP plötzlich mehr Verständnis dafür zu geben schien als in der SPD. Gregor Strasser, der „mächtigste Mann neben Hitler“ (Kissenkoetter, 1978, 146) zeigte im Rahmen einer Reichstagsrede im Mai 1932 offenen Sympathie für die gewerkschaftlichen Ideen. Auf Basis der Rede entstand auch das wirtschaftliche Sofortprogramm der NSDAP (Humann, 2011), in dem Arbeitsbeschaffung durch Kreditschöpfung gefordert wurde (Bombach et al., 1976). Die NSDAP erkannte wie kaum eine andere Partei die politische Bedeutung des Vorgehens gegen die Massenarbeitslosigkeit (Bons, 1995). Das Mantra „Arbeit und Brot“ wurde überhaupt zur Generallinie der NS-Wahlkampagne von 1932 (Paul, 1992). Die tief gespaltete Arbeiterbewegung (Gates, 1974) hatte hingegen größte Schwierigkeiten, die unorthodoxen Vorstellungen der Gewerkschaften und die orthodoxen Auffassungen der Reichstagsfraktion unter einen Hut zu bekommen.⁴ Auch die ersten Ansätze zur Arbeitsbeschaffung der Regierung Papen vom Juni 1932 verdeutlichten den Handlungsbedarf. Auf massiven Druck der Gewerkschaft einigte sich die sozialdemokratische Reichstagsfraktion auf einen Kompromiss zum Thema Arbeitsbeschaffung, um – wie Tarnow rückblickend meinte – den drohenden Bruch zwischen ADGB und SPD zu vermeiden (Schneider, 1983). Zollitsch (1982) betont allerdings, dass die Idee der kreditfinanzierten Arbeitsbeschaffung wegen der Vereinnahmung der Thematik durch die Nazis für die Arbeiterbewegung zunehmend kompromittiert gewesen sei. In der Fraktionssitzung vom August 1932 einigte man sich auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Umfang von einer Milliarde Reichsmark. Tarnow machte insbesondere Hilferding für die geringe Summe verantwortlich. Die Finanzierung sollte intern erfolgen, allerdings nicht über die Zentralbank, sondern über Anleihen (Schneider, 1978).

Noch beachtlicher als die späte Reaktion und das relativ geringe Volumen ist jedoch die Einbettung in einen umfassenden Plan zum Umbau der Wirtschaft Richtung Sozialismus. Der Kapitalismus sollte quasi stabilisiert und abgeschafft werden. Die Hoffnung bestand darin, dass die verproletarisierten Mittelschichten den Antikapitalismus der Nazis als Schwindel entlarven und zur SPD überlaufen würden (Zollitsch, 1982). Entsprechende Rhetorik begleitete den Beschluss: „Die gegenwärtige wirtschaftliche und politische Si-

⁴ Insofern ist Bons (1995) nicht zuzustimmen, wenn der SPD und Gewerkschaft unisono unterstellt wird, keine überzeugende Antwort auf die Herausforderungen der Weltwirtschaftskrise gefunden zu haben.

tuation hat neue und günstigere Voraussetzungen für einen schnelleren Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus geschaffen, als sie jemals früher bestanden haben (...) Zweifellos gewinnt aber im Massenbewusstsein des deutschen Volkes das Verständnis für den Sozialismus immer mehr an Boden. Der Scheinsozialismus der Nazis wird früher oder später entlarvt werden (...) (Mitteilungsblatt des SPD-Parteivorstands, 1932, 265-266). Die permanente Verknüpfung von Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsdemokratie dürfte laut Schneider (1985) auf bürgerlicher Seite die Bereitschaft für eine staatliche Konjunkturpolitik nicht erhöht haben. Die Unternehmenspresse betonte, dass die Krise Folge der sozialistischen Entartung des Kapitalismus sei und es zwischen kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftsmethoden keinen Kompromiss gebe (Naphtali, 1931d). Dennoch gab es auch im bürgerlichen Lager zunehmend Unterstützung für eine aktive Konjunkturpolitik. Büttner (1989) führt zahlreiche bürgerliche Intellektuelle, Berufsverbände (unter anderem liberale und nationale Angestellten- und Beamtenverbände mit jeweils hunderttausenden Mitgliedern) und sogar Mitglieder der Regierung ins Treffen, die sich entweder gegen die Deflationpolitik oder sogar explizit für eine aktive Konjunkturpolitik aussprachen. Selbst liberale Gelehrte wie Wilhelm Röpke und Joseph Alois Schumpeter verlangten ein Ende der Deflationpolitik (Büttner, 1989). „Es fehlte nicht an gesellschaftlicher Unterstützung für eine antizyklische Wirtschaftspolitik, sondern sie hatte im Gegenteil solche Bedeutung, dass der Kanzler [Brüning Anmk.] fürchtete, seinen Kurs nicht mehr durchhalten zu können (...)“ (Büttner, 1989, 233).

Auf Druck der Industrie schwenkte die Reichsbank ab 1932 auf eine expansivere Geldpolitik um (James, 1983). Im Sommer 1932 wurden die Reparationen im Rahmen der Lausanner Konferenz bis auf einen recht geringen Betrag gestrichen (Heyde, 2000). Gleichzeitig wurden die Volumina der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unter der Regierung Papen schrittweise vergrößert. Selbst als sie Ende 1932 schon ganz oben auf der Prioritätenliste der Regierungen Papen und Schleicher stand, erhob Naphtali noch den Vorwurf, der ADGB gebe sich Illusionen über die Wirksamkeit einer „monetären Kurbelpolitik“ hin (Schneider, 1976, 673).⁵ In den letzten Stunden der Weimarer Republik konnte der ADGB einen erheblichen Erfolg verbuchen: „An dem Tag, an dem die Mittel für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – auch auf gewerkschaftlichen Druck hin – auf 500 Mio. RM aufgestockt wurden, trat die Regierung Schleicher zurück; zwei Tage darauf wurde Hitler zum Reichskanzler ernannt“ (Schneider, 1983, 69). Das Ende der Reparationen, die Wende in der Geldpolitik sowie das erste substanzielle Arbeitsbeschaffungspaket kamen direkt den Nazis zugute.

5 Barkai (1988, 52) weist darauf hin, dass Naphtali, der später Landwirtschaftsminister in Israel wurde, nachträglich „sein Gewissen nicht wenig belastete“ wegen seines damaligen massiven Widerstands.

Fazit

Die Diskussion darüber, wie hoch die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume in Bezug auf eine aktive Konjunkturpolitik in der Weimarer Republik faktisch waren, wurde im Rahmen der „Borchardt-Kontroverse“, einer in den 1980er Jahren erfolgten wirtschaftshistorischen Auseinandersetzung, intensiv geführt.⁶ Während die negativen Folgen der Deflationpolitik der frühen 1930er Jahre unstrittig gewesen seien, habe sich die Kontroverse darum gedreht, ob diese Politik alternativlos war und eine staatsinterventionistische Konjunkturpolitik überhaupt durchführbar gewesen wäre (Büttner, 1989). Die Antwort auf diese Frage ist keineswegs eindeutig. Gates (1974) hütet sich davor, eine expansive Wirtschaftspolitik der SPD als Erfolgsgarantie zu bezeichnen, aber er dürfte richtig liegen mit der Einschätzung, dass es ohne aggressive Unterstützung unorthodoxer Wirtschaftspolitik überhaupt keine Hoffnung auf eine Chance gab. Darum interessieren hier weniger Sachzwänge (bei Borchardt, 1979 ‚Zwangslagen‘) die eine aktive Konjunkturpolitik limitierten, sondern der Umstand, dass die SPD eine solche Politik nie ernsthaft in Betracht zog. Die „Tolerierung“ der Regierung Brüning kam im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik einer Unterstützung gleich. Die Stabilisierung des Kapitalismus und seine gleichzeitige Abschaffung waren mit Tarnow (1931, 45) eine „verflucht schwierige Aufgabe.“ Da die SPD folgerichtig kein eigenes Reformprogramm im Rahmen der kapitalistischen Marktwirtschaft entwickelte, folgte man wirtschaftspolitisch schlicht dem Zeitgeist, womit als ein zentraler Grund für das politische Scheitern das ökonomische Verständnis der SPD zu nennen ist. Die implizite Devise lautete: Bürgerliche Wirtschaftspolitik werde für ein bürgerliches Wirtschaftssystem schon angemessen sein, wahren sozialen Fortschritt gibt es ohnehin nur im Sozialismus. Die Partei verfolgte eine Wirtschaftspolitik, die unter Berufung auf marxistische Leitlinien von jener der genuin bürgerlichen Parteien nicht maßgeblich abwich. Unorthodoxe Wirtschaftspolitik bezeichneten Hilferding und Naphtali als „unmarxistisch“ (Gates, 1974, 351). Als die SPD im August 1932 schließlich doch einen Antrag zur Arbeitsbeschaffung in den Reichstag einbrachte, war es bereits fünf nach zwölf. Die Nationalsozialisten hatten die Sozialdemokratie im Juli als stärkste politische Kraft abgelöst.

6 Für den Auslöser der Diskussion siehe Borchardt (1979), für einen Überblick über die Diskussion siehe Holtfrerich (1996).

Literatur

- Barkai, A. (1988), *Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus: Ideologie, Theorie, Politik*, Fischer Verlag.
 Berman, S. (2006), *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*, Cambridge University Press.

- Bombach, G., H.-J. Ramser, M. Timmermann und W. Wittmann (1976), *Der Keynesianismus II. Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland*, Springer-Verlag.
- Bons, J. (1995), *Nationalsozialismus und Arbeiterfrage. Zu den Motiven, Inhalten und Wirkungsgründen nationalsozialistischer Arbeiterpolitik vor 1933*, Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Borchardt, K. (1979), Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre: Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes, in K. Borchardt (1982), *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Bundestag (2007), Auflösung des Staates Preußen durch die Alliierten vor 60 Jahren, <https://www.bundestag.de/resource/blob/506192/a8fd3cacab28018692d605f670be03b5/aufoesung-des-staates-preussen---data.pdf> (12. März 2023).
- Büttner, U. (1989), Politische Alternativen zum Brüning'schen Deflationskurs, *Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte*, 37(2), 209-251.
- Feldman, G. D. (1997), *The great disorder: politics, economics, and society in the German inflation, 1914-1924*, Oxford University Press.
- Ferguson, T. und P. Temin (2004), Comment on 'The German Twin Crisis of 1931', *The Journal of Economic History*, 64(3), 872-876.
- Gates, R. A. (1974), German Socialism and the Crisis of 1929-33, *Central European History*, 7(4), 332-359.
- Gewerkschaftszeitung (1930), Richtlinien zur Überwindung der Wirtschaftskrise, 40 (26).
- Gewerkschaftszeitung (1930), Löhne und Preise, 40 (28).
- Gewerkschaftszeitung (1930), Im Kampfe um den Reallohn, 40 (47).
- Gewerkschaftszeitung (1930), Die Preise herunter, 40 (48).
- Gewerkschaftszeitung (1932), Unsere Lösung: Arbeitsbeschaffung!, 42 (8).
- Gewerkschaftszeitung (1932), Wiederaufbau durch Arbeitsbeschaffung, 42 (17).
- Gottschlach, W. (1962), *Strukturveränderungen der Gesellschaft und politisches Handeln in der Lehre von Rudolf Hilferding*, Duncker & Humblot.
- Heyde, P. (2000), Frankreich und das Ende der Reparationen. Das Scheitern der französischen Stabilisierungskonzepte in der Weltwirtschaftskrise 1930-1932, *Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte*, 48, 37-73.
- Hilferding, R. (1920), *Die Sozialisierung und die Machtverhältnisse der Klassen, Referat auf dem 1. Betriebsrätekongress*, Verlagsgenossenschaft Freiheit.
- Hilferding, R. (1924a), Probleme der Zeit, *Die Gesellschaft*, 1(1), 1-17.
- Hilferding, R. (1924b), Referat auf dem Berliner Parteitag, *Protokoll des Parteitags*, 165-179.
- Hilferding, R. (1928), Rezension: Hat Schacht recht?, *Die Gesellschaft*, 1(2), 181-184.
- Hilferding, R. (1929), Referat auf dem Magdeburger Parteitag, *Protokoll des Parteitags*, 194-199.
- Hilferding, R. (1930), Der Austritt aus der Regierung, *Die Gesellschaft*, 1(5), 385-392.
- Hilferding, R. (1931a), In Krisennot, *Die Gesellschaft*, 2(7), 1-8.
- Hilferding, R. (1931b), Probleme der Kreditkrise, *Die Gesellschaft*, 2(9), 233-241.
- Hilferding, R. (1931c), Unheimliche Tage, *Die Gesellschaft*, 2(8), 101-107.
- Hilferding, R. (1931d), Gesellschaftsmacht oder Privatmacht über die Wirtschaft, Referat gehalten auf dem 4. AfA-Gewerkschaftskongress in Leipzig, Freier Volksverlag.
- Hilferding, R. (1932a), Unter der Drohung des Faschismus, *Die Gesellschaft*, 1(1), 1-12.
- Hilferding, R. (1932b), Redebeitrag Rudolf Hilferding, Verhandlungen des Reichstages vom 11. Mai 1932, 2631-2638.
- Holtfrerich, C.-L. (1996), Zur Debatte über die deutsche Wirtschaftspolitik von Weimar zu Hitler, *Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte*, 44(1), 119-132.
- Humann, D. (2011), *Arbeitsschlacht: Arbeitsbeschaffung und Propaganda in der NS-Zeit 1933-1939*, Wallstein Verlag.
- James, H. (1981), Rudolf Hilferding and the Application of the Political Economy of the Second International, *The Historical Journal*, 24(4), 847-869.
- James, H. (1983), Gab es eine Alternative zur Wirtschaftspolitik Brüning's?, *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 70(4), 523-541.
- Kissenkoetter, U. (1978), *Gregor Strasser und die NSDAP*, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Mitteilungsblatt des SPD Parteivorstands (1932), Nr. 8/9, in M. Schneider (1978), *Arbeitsbeschaffung. Die Vorstellungen von Freien Gewerkschaften und SPD zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise*, in W. Lunthardt (Hrsg.) (1978), *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933*, Suhrkamp Verlag.
- Petzina, D. (1987), Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik, in W. Abels-hauser (Hrsg.) (1987), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*, Franz Steiner Verlag, 239-259.
- Marxistische Tribüne für Politik und Wirtschaft (1932), Nr. 7 (1. April), in M. Schneider (1978), *Arbeitsbeschaffung. Die Vorstellungen von Freien Gewerkschaften und SPD zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise*, in W. Lunthardt (Hrsg.) (1978), *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933*, Suhrkamp Verlag.
- Naphtali, F. (1929a), Debatten zur Wirtschaftsdemokratie, *Die Gesellschaft*, 1(3), 210-219.
- Naphtali, F. (1929b), Das Ergebnis von Paris, *Die Gesellschaft*, 2(7), 24-33.
- Naphtali, F. (1930a), Weltwirtschaftskrise, *Der freie Angestellte*, 34(21), 333-335.
- Naphtali, F. (1930b), *Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit volkstümlich dargestellt*, J. H. W. Dietz Nachf.
- Naphtali, F. (1931a), Der Organisierte Kapitalismus in der Weltwirtschaftskrise, *Die Gesellschaft*, 1(5), 423-439.
- Naphtali, F. (1931b), Neuer Anelpunkt der aktiven Konjunkturpolitik oder Fehlleitung von Energien?, *Die Arbeit. Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde*, 7.
- Naphtali, F. (1931c), Die Kontrolle der Kartelle und Trusts, *Die Gesellschaft*, 1(1), 43-53.
- Naphtali, F. (1931d), Nachkriegskapitalismus, *Die Gesellschaft*, 2(12), 533-540.
- Naphtali, F. (1933), Der Ablauf der Krise, *Die Gesellschaft*, 1(2), 53-63.
- Schneider, M. (1976), „Arbeitsbeschaffung“ und „Umbau der Wirtschaft“, Probleme der gewerkschaftlichen Programmatik in den letzten Jahren der Weimarer Republik, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 27(11), 665-677.
- Schneider, M. (1978), *Arbeitsbeschaffung. Die Vorstellungen von Freien Gewerkschaften und SPD zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise*, in W. Lunthardt (Hrsg.) (1978), *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933*, Suhrkamp Verlag.
- Schneider, M. (1982), Von der Deflations- zur Arbeitsbeschaffungspolitik in der Krise der 30er-Jahre. Aspekte eines internationalen Vergleichs, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 33(2), 65-73.
- Schneider, M. (1983), Gewerkschaften und Wirtschaftskrise. Ein Streifzug durch die ‚Gewerkschafts-Zeitung‘, in Anhang zu: D. Dowe(Hrsg.) (1983), *Gewerkschafts-Zeitung. Organ des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbunds. Jahrgänge 1929-1933*, J. H. W. Dietz.
- Schneider, M. (1985), Zwischen „Arbeitsbeschaffung“ und „Umbau der Wirtschaft“, die Konzeption der deutschen Sozialdemokratie zur Überwindung der Wirtschaftskrise (1930-1933), *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Annali 1983/84*, Feltrinelli Editore.
- Tarnow, F. (1931), Referat auf dem Leipziger Parteitag im Protokoll des Parteitags, 32-53.
- Winkler, A. H. (1986), Politik ohne Alternative? Probleme einer Geschichte der Arbeiterbewegung, in der Endphase der Weimarer Republik Vortrag abgedruckt in *Jahrbuch 1985/86 des Wissenschaftskolleg zu Berlin*, Siedler Verlag, 65-79.
- Zollitisch, W. (1982), Einzelgewerkschaften und Arbeitsbeschaffung, *Geschichte und Gesellschaft*, 8, 87-115.

Title: *The Orthodox Economic Policy of the SPD Between 1929 and 1933*

Abstract: *The SPD was not part of the government between 1930 and 1932, but tolerated the austerity and deflationary policies of the Brüning cabinet. The term tolerance suggests that the SPD supported the Brüning government against their economic policy convictions for the higher purpose of preserving democracy and peace. At least in the area of monetary and fiscal policy, however, it was more a matter of support than tolerance. Significant parts of the SPD even explicitly opposed early Keynesian ideas of an active economic policy. This gave the Nazis, of all people, the opportunity to appropriate an expansive economic policy programme developed by the trade unions and thus ultimately to use it for the labour movement. The zeal with which alternatives to orthodox economic policy were rejected can only be explained by the fact that the austerity and deflationary policies of the Brüning government coincided with the economic policy ideas and ideological convictions of many social democratic protagonists.*

Wolfram F. Richter*

Solidarische Tilgung der Staatsschulden im Euroraum

Ein Vorschlag zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

An einer Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wird man nicht vorbeikommen. Bei keinem diskutierten Reformmodell ist aber zu erwarten, dass sich die Einhaltung der öffentlichen Haushaltsdisziplin besser als zuvor durchsetzen lässt. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag dafür geworben, die Sanktionskompetenz bei regelwidrigem Verhalten von der Gemeinschaftsebene auf die zwischenstaatliche Ebene zu verlagern. Damit ließe sich die Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohung steigern. Die Verlagerung würde keinen Verzicht auf die eingeführten Fiskalregeln bedeuten.

Staatsverschuldung gleicht einem Vertrag zulasten Dritter, nämlich zulasten nachwachsender Generationen. Ein solcher Vertrag ist nicht nur moralisch fragwürdig, er ist auch finanzpolitisch riskant. Diese Erfahrung hatte zuletzt Liz Truss machen müssen. Als die frisch gewählte Premierministerin des Vereinigten Königreichs versuchte, großzügige Steuer-nachlässe auf Pump zu finanzieren, reagierten die Finanzmärkte panisch. Das englische Pfund fiel auf ein historisches Tief und erzwang den Amtsrücktritt nach nur 45 Tagen.

Hätten die Briten den Euro, hätte es nicht so weit kommen müssen. Zwar hätten die Zinsen für britische Staatsanleihen möglicherweise leicht angezogen und hätte der Euro gegenüber dem US-Dollar etwas an Wert verloren, aber ansonsten hätte Liz Truss weitermachen können. Schließlich erreichte die britische Staatsverschuldung im September 2022 lediglich 98 % der Wirtschaftsleistung. Das war zwar mehr als in den vergangenen 60 Jahren,

aber ziemlich durchschnittlich für die Verhältnisse im Euroraum. Italien leistet sich eine Quote von ca. 150 % und Griechenland gar eine von annähernd 200 %.

Solche Quoten ermöglicht der Euro, indem er die Währungs- und Zinswirkungen der Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten im Euroraum diffundieren lässt. Wenn die italienische Quote um 15 Prozentpunkte anwächst, ist das so, als würde die Schuldenquote im Euroraum gerade mal um knapp 1 Prozentpunkt zulegen. Diese Pufferung der Auswirkungen bei gemeinsamer Währung schafft ein Problem für die öffentliche Haushaltsdisziplin. Sie schwächt die mitgliedstaatlichen Anreize, bei nationaler Verschuldung stärkere Zurückhaltung zu üben. Das hat zweifellos die Zunahme der gemeinsamen Verschuldungsquote von 67 % bei Einführung des Euro auf zuletzt 95 % begünstigt.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Verschuldungsanstieg kommt indes nicht überraschend. Man hatte ihn gar als Gefahr antizipiert und deshalb noch vor Einführung des Euro den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt – kurz: Euro-Stabilitätspakt – beschlossen. Mit ihm sollte sichergestellt werden, dass die Höhe der öffentlichen Verschuldung auf 60 % und die Neuverschuldung auf 3 % des BIP begrenzt bleiben. Bei regelwidrigem Verhalten sollten Sanktionen greifen, die aber in der Folge nie konsequent angewandt wurden. So ließ sich nicht verhindern, dass die Währungsunion immer stärker den Charakter einer Schuldenunion annahm. Daran haben auch Überarbeitungen des Regelwerks in den Jahren 2011 bis 2013 wenig ändern können. Auf diese hatte man sich als Antwort auf die griechische Staatsschuldenkrise verständigt (etwa Busch et al., 2021; Mühlbach,

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Wolfgang Wiegand sei für kritisch-konstruktive Kommentare vielmals gedankt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfram F. Richter ist Emeritus der Technischen Universität Dortmund und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

2022). Inzwischen droht die lasche Haushaltsdisziplin die ganze EU zu erfassen. Ob die jüngsten Reformvorschläge der Europäischen Kommission (2022) geeignet sind, den Fiskalregeln stärkere Verbindlichkeit zu verleihen, muss man leider bezweifeln (Wyplosz, 2022). Ganz im Gegenteil hat die Coronapandemie der Schuldenproblematik eine neue Dimension hinzugefügt. Um besonders betroffene Länder, wie Italien, unterstützen zu können, erfand man den Wiederaufbaufonds NextGenerationEU, der mit Schulden der EU finanziert wird. Den rechtlichen Einwand, dass der EU-Vertrag eine gemeinschaftliche Verschuldung gar nicht vorsieht, hat man mit dem Hinweis auf die außergewöhnliche Bedrohungslage übergangen. Nun setzt man in Deutschland alle Hoffnungen auf die Einmaligkeit des Regelbruchs. Diskussionen um die Finanzierung des notwendigen Wiederaufbaus der Ukraine sowie der anstehenden Digitalisierung und Dekarbonisierung der Wirtschaft geben indes Anlass zu zweifeln, dass es bei der Einmaligkeit bleibt.¹ Die naheliegende Frage, weshalb der Euro anders als das englische Pfund bisher nicht krisenhaft reagiert hat, ist nicht leicht zu beantworten und muss hier offen bleiben. Was auch immer die Gründe sein mögen, es wäre sicherlich verantwortungslos, die Grenzen der Staatsverschuldung in der EU testen zu wollen. Gefragt sind vielmehr Ideen, wie in Europa eine Umkehr in der Haushaltspolitik herbeigeführt werden kann.

Der Suche nach Lösungen muss eine Klärung der Problemverursachung vorausgehen. Zwei Ursachen geraten dabei in den Blick. Da ist zunächst die geschilderte Neigung von Staaten, die nachteiligen Auswirkungen einer übermäßigen Verschuldung in der Währungsunion zu vergemeinschaften. Man kann auch von einer Externalisierung der Währungs- und Zinswirkungen sprechen. Solches Verhalten kann sich nur deswegen ausbreiten, weil die in den Verträgen vorgesehene Sanktionierung in der Praxis nicht greift. Und das ist die zweite Problemsache: In den Verträgen hat man die Sanktionskompetenz der Gemeinschaftsebene zugeordnet und damit dem direkten Zugriff der Mitgliedstaaten entzogen. Wie in vielen Lebensbereichen zu sehen, bedeutet kollektive Verantwortung fehlende oder zumindest verwässerte Verantwortung. Will man diesen vertraglichen Konstruktionsfehler beheben, drängen sich zwei Lösungsstrategien auf. Entweder stärkt man die Machtbefugnisse der europäischen Ebene in einem Maße, die letztlich die Fortentwicklung der EU zu einem Bundesstaat erfordert. Oder man holt die Sanktionskompetenz auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurück. Da letzteres die realistischere Option ist, soll allein diese genauer betrachtet werden.

¹ So plädiert etwa der EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni in einem Interview mit der FAZ (2023) offen für neue EU-Schulden.

Neuordnung der Sanktionskompetenz

Die Verlagerung der Sanktionskompetenz auf die Ebene der Mitgliedstaaten wird dann möglich, wenn man sich darauf verständigt, statt Fehlverhalten zu sanktionieren Wohlverhalten zu prämiieren. Statt Mitgliedstaaten bei übermäßiger Verschuldung Geldbußen anzudrohen, muss man ihnen beim Abbau übermäßiger Verschuldung helfen. Auf den ersten Blick mag diese Umkehr von Zahlungsverpflichtungen nicht einleuchten, weil sie dem als natürlich empfundenen Verursacherprinzip zuwiderläuft. Die Prämiierung von Wohlverhalten hat aber zwei entscheidende Vorteile. Erstens erlaubt sie Nutzen und Kosten eines Schuldenabbaus zwischen den Mitgliedstaaten fairer auszutarieren. Zweitens wirkt es glaubwürdiger, wenn ein verpflichteter Mitgliedstaat droht, die vereinbarte Prämienzahlung bei regelwidrigem Verhalten eines begünstigten Mitgliedstaats zu verweigern, als wenn die Staatengemeinschaft bei Fehlverhalten mit der Verhängung einer Geldbuße droht. Schließlich fehlt der europäischen Ebene die hoheitliche Gewalt, um eine fällige Geldbuße einzutreiben. Sie kann allenfalls Zahlungen aus dem Haushalt der EU reduzieren, was aber einen politisch auszuhandelnden Beschluss verlangt. Ein solcher ist nicht notwendig, wenn ein verpflichteter Mitgliedstaat die Zahlung einer auf Wohlverhalten konditionierten Prämie verweigert, weil von einem begünstigten Mitgliedstaat zugesagtes Wohlverhalten nicht eingehalten wurde. Eine entsprechende Sanktionierung wäre lediglich Vollzug eines gültigen Vertrages. Vorstellbar ist allenfalls, dass sich ein Staat bereit zeigt, die in Aussicht gestellte Prämie trotz Fehlverhaltens von Begünstigten auszuzahlen. In diesem Fall gibt es aber wenigstens eine Regierung, die das regelwidrige Entgegenkommen gegenüber ihren Wählern verantworten muss. Konkret könnte ein entsprechend umgestalteter Euro-Stabilitätspakt, wie folgt, aussehen.

Zunächst teilt man die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen. Als finanzschwach sollen Länder mit überdurchschnittlicher Staatsschuldenquote gelten, als finanzstark solche mit unterdurchschnittlicher Quote. Die finanzstarken Länder werden dann zu konditionierten Transferzahlungen an die finanzschwachen verpflichtet. Daher kann man die finanzstarken Länder auch Geberländer nennen und die finanzschwachen Nehmerländer. Zum Abbau der Staatsverschuldung schließen Geber- und Nehmerländer einen Vertrag, und zwar auf zwischenstaatlicher Ebene und außerhalb des europäischen Gemeinschaftsrechts. Nach diesem Vertrag erhalten Geberländer das Recht, ihren Anteil an den vereinbarten Transferzahlungen bei vertragswidrigem Verhalten eines Nehmerlandes diesem vorzuenthalten. Das Recht der Sanktionierung bei vertragswidrigem Verhalten bleibt also den Geberländern vorbehalten und wird nicht an gemeinschaftliche Organe der EU abgetreten.

Tabelle 1

Illustration des Schuldentilgungsplan, 2021

	BIP in Mio. Euro	Staatsschuld in Mio. Euro	Staatsschuldenquote in %	Staatsschuld bei mittlerer EURO19-Quote	überhängende Staatsschuld	Transfer	Schuldentilgung/-aufnahme	resultierende Staatsschuld
Belgien	502.312	548.524	109,2	479.205	69.319	-693	-2.080	546.445
Deutschland	3.601.750	2.470.801	68,6	3.436.070		12.238	12.238	2.483.038
Estland	31.445	5.534	17,6	29.998		107	107	5.641
Finnland	251.520	182.100	72,4	239.950		855	855	182.955
Frankreich	2.500.870	2.820.981	112,8	2.385.830	435.151	-4.352	-13.055	2.807.927
Griechenland	181.675	353.357	194,5	173.318	180.040	-1.800	-5.401	347.956
Irland	426.283	236.161	55,4	406.674		1.448	1.448	237.609
Italien	1.782.050	2.678.422	150,3	1.700.076	978.346	-9.783	-29.350	2.649.071
Lettland	33.696	14.691	43,6	32.146		114	114	14.806
Litauen	56.179	24.550	43,7	53.595		191	191	24.741
Luxemburg	72.295	17.712	24,5	68.969		246	246	17.958
Malta	14.983	8.435	56,3	14.293		51	51	8.486
Niederlande	856.356	448.731	52,4	816.964		2.910	2.910	451.640
Österreich	406.148	334.260	82,3	387.465		1.380	1.380	335.640
Portugal	214.471	269.161	125,5	204.605	64.556	-646	-1.937	267.224
Slowakei	98.523	61.281	62,2	93.991		335	335	61.616
Slowenien	52.208	38.895	74,5	49.807		177	177	39.072
Spanien	1.206.842	1.427.694	118,3	1.151.327	276.367	-2.764	-8.291	1.419.403
Zypern	24.019	24.259	101	22.914	1.345	-13	-40	24.219
Euro19	12.313.624	11.747.197	95,4		2.005.123	0	-40.102	11.707.095

Quelle: eigene Berechnungen mit Daten von Eurostat.

Um es noch etwas konkreter zu machen: Als überhängende Staatsschuld soll derjenige Teil der mitgliedstaatlichen Verschuldung gelten, der jenen Teil übersteigt, der sich im Euroraum bei durchschnittlicher Schuldenquote ergäbe. Von Nehmerländern wird sodann verlangt, dass sie jährlich einen Mindestprozentsatz ihrer überhängenden Staatsschuld abbauen. Sofern dies geschieht, erhalten sie einen festzulegenden Anteil der abgebauten Staatsschuld von den Geberländern als Transferzahlung erstattet. Wenn etwa der Mindestprozentsatz auf 3 % festgelegt würde und der erstattete Anteil auf ein Drittel, dann wären die Nehmerländer also verpflichtet, ihre überhängende Staatsschuld netto mindestens um 2 % pro Jahr zurückzuführen. Die Zahlungsverpflichtungen der Geberländer würden sich dagegen an deren Wirtschaftsstärke orientieren, weil das BIP im europäischen Kontext als Maßstab von Zahlungsfähigkeit gilt. Um den Geberländern die Finanzierung ihrer Zahlungsverpflichtung zu erleichtern, würde ihnen gestattet, sich entsprechend zu verschulden.

Man wird sich fragen, ob die Solidarität beim Schuldenabbau, die der Plan verlangt, durch bewusstes Fehlverhalten missbraucht werden kann. Als direkte Kosten von Fehlverhalten haben für ein vertragswidrig handelndes Nehmerland

der entfallende Anspruch auf die vertraglich zugesagten Prämienzahlungen zu gelten. Konstruktionsbedingt wachsen diese Kosten mit der Höhe des Schuldenüberhangs. Im Umkehrschluss verschwinden die Kosten bei sinkendem Schuldenüberhang und winkt dann ein kostenloser Nutzen. Der besteht in einer aufgeschobenen ewigen Rente des vereinbarten Schuldenabbauanteils an der vertragswidrig ausgeweiteten Verschuldung. Die Gefahr eines missbräuchlichen Verhaltens ist also grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen. Sie lässt sich aber relativieren. *Erstens* lässt sich der Nutzen mindern, indem man die Phase ausweitet, in der vertragswidrig handelnde Nehmerländer Wohlverhalten zeigen müssen, bevor die Geberländer zur Zahlung von Schuldenabbauprämien zurückkehren. *Zweitens* wird vertragswidrig handelnden Ländern klar sein müssen, dass sie ihren eigenen Budgetspielraum bei wachsenden Schulden und Zinszahlungen zum eigenen Nachteil einschränken.

Eine Illustration mit Zahlen

Der Vorschlag soll kurz mit Zahlen aus 2021 illustriert werden (vgl. Tabelle 1). Dabei wird vereinfachend unterstellt, dass ein Mindestprozentsatz von 3 % und eine Erstattungsquote von einem Drittel vereinbart wurden

und dass die Nehmerländer es schaffen, genau 3 % ihrer überhängenden Staatsschuld abzubauen. Die genannten Parameter müssten natürlich verhandelt werden und sind hier lediglich exemplarisch gemeint. Es ist klar, dass mit der Wahl der Erstattungsquote nicht nur das Ausmaß der Umverteilung zwischen Geber- und Nehmerländern festgelegt wird; die Stärke der Sanktionsdrohung und damit der Anreiz für Wohlverhalten der Nehmerländer wachsen auch mit der Höhe der Erstattungsquote.

2021 betrug das BIP im Euroraum 12,3 Bio. Euro und die durchschnittliche Staatsschuldenquote lag laut Eurostat bei 95,4 %. Die deutsche Quote betrug übrigens 68,6 %. Länder mit überdurchschnittlicher Quote waren Belgien (109 %), Frankreich (113 %), Griechenland (195 %), Italien (150 %), Portugal (126 %), Spanien (118 %) und Zypern (101 %). All diese Länder wären 2021 als Nehmerländer einzuordnen gewesen. Ihre Schuldenüberhänge erreichten in der Summe 2,0 Bio. Euro. Nach dem skizzierten Plan und bei den angenommenen Parametern hätten die Geberländer 2021 die Nehmerländer mit 1 % bzw. 20 Mrd. Euro unterstützen müssen. Davon hätte Deutschland 12,2 Mrd. Euro tragen müssen. Die Summe erscheint überraschend hoch, spiegelt aber lediglich die wirtschaftliche Stärke Deutschlands als wichtigstes Geberland und ist im Übrigen von den angenommenen Parametern abhängig. Die Summe wäre der Preis, den Deutschland für die gewonnene Budgetdisziplin im Euroraum zu zahlen bereit sein müsste. Schließlich würde die Zahlungsverpflichtung nur greifen, wenn die Nehmerländer ihre überhängenden Staatsschulden um 3 mal 20 Mrd. Euro abbauten. Weil unterstellt wird, dass sich die Geberländer zwecks Finanzierung ihrer Transferleistung verschulden, würde die Staatsverschuldung im Euroraum per Saldo um 2 mal 20 Mrd. Euro abgenommen haben und hätten sich die Quoten leicht angeglichen. Mit zunehmender Angleichung würden die zwischenstaatlichen Transferzahlungen auch abnehmen.

Fazit

An einer Reform der Fiskalregeln wird man in Europa nicht vorbeikommen (Europäische Kommission, 2022; Stadler, 2023). Die Frage ist allenfalls, wie reformiert werden soll. Auf wissenschaftlicher Seite werden verschiedene Modelle diskutiert, darunter ein Fokuswechsel weg von Schul-

den- und Defizitquoten hin zu Ausgabenquoten sowie eine unterschiedliche Behandlung von konsumtiven und investiven Ausgaben (Mühlbach, 2022, mit Verweisen zur Literatur). Auf der politischen Ebene scheint man dagegen stärker die Idee zu verfolgen, nicht länger alle Mitgliedstaaten mit der gleichen Elle (One size fits it all) zu messen. Dafür werben die Europäische Kommission in ihrem Reformvorschlag vom November 2022 und noch jüngst der EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni in seinem Interview mit der FAZ (2023). Bei allen diskutierten Reformmodellen ist aber nicht zu erkennen, wie sich die Einhaltung öffentlicher Haushaltsdisziplin besser als zuvor durchsetzen lässt. Vor diesem Hintergrund wird mit diesem Beitrag dafür geworben, eine Verlagerung der Sanktionskompetenz bei regelwidrigem Verhalten von der Gemeinschaftsebene auf die zwischenstaatliche zu erwägen. Eine solche Verlagerung würde gleichwohl keinen vollständigen Verzicht auf die eingeführten Fiskalregeln nahelegen. Schließlich würde man weiterhin zu regeln haben, wie mit konjunkturellen Störungen und makroökonomischen Schocks umzugehen ist. Auch würden die Maastricht-Kriterien weiterhin als Beitrittschwelle zur Währungsunion benötigt. Schließlich gilt es zu verhindern, dass ein Land mit eigener Währung erst exzessive Schuldenpolitik betreibt und dann dem Euro in der Absicht beitrifft, dass ihm die Gemeinschaft beim Abbau der Verschuldung hilft.

Literatur

- Busch, B. und B. Kauder (2021), Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, *iw-Analysen*, 142.
- Europäische Kommission (2022), Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final.
- FAZ (2023), Wir brauchen neues Geld, 29. Januar, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/paolo-gentiloni-im-interview-eu-schulden-als-antwort-auf-us-milliardenpaket-18638385.html> (6. März 2023).
- Mühlbach, C. (2022), Ein Update für die europäischen Fiskalregeln, *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 456-460, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/ein-update-fuer-die-europaeischen-fiskalregeln.html> (7. März 2023).
- Stadler, W. (2023), Europas Finanzarchitektur im Umbruch, *Wirtschaftsdienst*, 103(2), 137-143, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/2/beitrag/europas-finanzarchitektur-im-umbruch-7310.html> (7. März 2023).
- Wyplosz, C. (2022), Reform of the Stability and Growth Pact: The Commission's proposal could be a missed opportunity, *VoxEU Column*, <https://cepr.org/voxeu/columns/reform-stability-and-growth-pact-commissions-proposal-could-be-missed-opportunity> (9. März 2022).

Title: *Solidarity-Based Redemption of Government Debt in the Euro Area – A Proposal for Reform of the Stability and Growth Pact*

Abstract: *There is no getting around a reform of the European Stability and Growth Pact. However, there is no reform model under discussion that can be expected to enforce compliance with public budget discipline more effectively than before. With this in mind, this paper argues in favour of shifting the competence to impose sanctions in the event of non-compliant behaviour from the community level to the intergovernmental level. This would increase the credibility of the sanction threat. The shift would not mean abandoning the previously introduced fiscal rules.*

Michael Bräuninger, Mark-Oliver Teuber

Die Entwicklung des Pkw-Bestands in Deutschland

Der Pkw-Bestand in Deutschland hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen und erreichte am 1. Januar 2023 einen neuen Höchststand von 48,8 Mio. Das bedeutet, dass auf jeden der 40,7 Mio. Haushalte in Deutschland im Durchschnitt 1,2 Pkw entfallen oder auf 100 Einwohner:innen – egal welchen Alters – 58 Pkw. Von 2010 bis 2023 hat die Zahl der zugelassenen Pkw um insgesamt 16,8 % zugenommen. Zum Teil ist dies auf die wachsende Einwohnerzahl zurückzuführen, im Wesentlichen aber auf eine höhere Ausstattung mit Fahrzeugen. Die Zahl der Pkw pro Einwohner:in hat in dieser Zeit um 12,2 % zugenommen. Im EU-Vergleich lag Deutschland damit auf Rang 8, wobei Luxemburg mit 68 Pkw je 100 Einwohner:innen die höchste Motorisierungsquote in der EU aufweist und Rumänien mit 38 Pkw je 100 Einwohner:innen die niedrigste.

Die Neuzulassungen der Pkw in Deutschland betragen im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre 3,1 Mio. Fahrzeuge pro Jahr. Die meisten Pkw bleiben lange im Bestand, bevor sie ausscheiden: Derzeit beträgt das durchschnittliche Alter der Fahrzeugflotte etwas unter zehn Jahre, wobei etwa ein Drittel der Pkw jünger als vier Jahre ist. Ein Viertel ist zwischen fünf und neun Jahre alt und 45 % sind älter. Insgesamt wurden aber im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre jährlich etwa 2,6 Mio. Pkw aus dem Bestand abgemeldet. Insofern dienen die meisten Neuzulassungen dem Ersatz von ausscheidenden Fahrzeugen und weniger als 20 % der Neuanschaffungen der Erweiterung des Bestands.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Michael Bräuninger ist Partner bei Economic Trends Research in Hamburg und lehrt an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

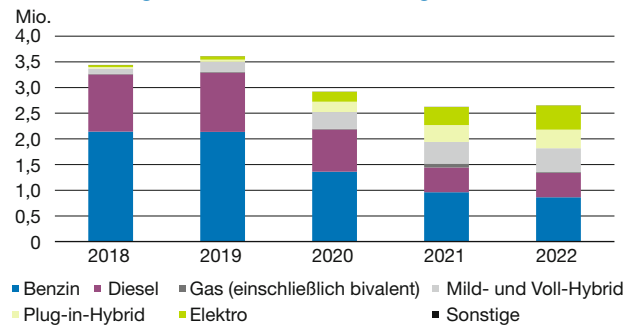
Dr. Mark-Oliver Teuber ist Senior Economist bei Economic Trends Research und Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Oekonomie und Management (FOM) in Hamburg.

In den Jahren der Coronakrise (2020 bis 2022) lagen die Neuzulassungen deutlich unter dem Trend des vergangenen Jahrzehnts. 2021 und 2022 waren die Neuzulassungen mit 2,7 Mio. etwa 500.000 unter dem Durchschnittsniveau und um knapp 1 Mio. unter dem Spitzenwert von 2019. Der Rückgang bei den Neuzulassungen dürfte wesentlich auf Angebotseinschränkungen infolge der Corona-Restriktionen zurückzuführen sein. So haben insbesondere die harten Lockdown-Maßnahmen in China dazu geführt, dass Lieferketten durcheinandergeraten sind und sowohl die Produktion als auch die Auslieferungen von Pkw nicht in den üblichen Zeiträumen erfolgen konnten. Eine weitere Implikation dieser niedrigen Neuzulassungszahlen ist, dass der Bestand weniger ausgeweitet wurde als in den Jahren zuvor. Zum Teil wurde der Engpass bei den Neuwagen aber auch dadurch kompensiert, dass die Pkw länger genutzt werden. Die Zahl der Abmeldungen ist vom Spitzenwert von knapp 3 Mio. im Jahr 2019 auf 2,4 Mio. gesunken.

Derzeit werden 94 % der im Bestand befindlichen Pkw mit Benzin oder Diesel betrieben (vgl. Abbildung 1). Die Zahl der Benziner ist dabei doppelt so hoch wie die der dieseltreibenden Fahrzeuge. Hier haben sich die Anteile in der durch die Abgasaffäre ausgelösten Dieselkrise deutlich verschoben: Noch 2012 hatten über 48 % der Pkw einen Dieselmotor. Der Anteil der hybriden Antriebe im Pkw-Bestand liegt aktuell nur bei 3,4 %, wobei nur ein Drittel davon als Plug-in-Hybrid den Elektro-Pkw zugerechnet wird. Insgesamt waren 2022 etwa 618.000 reine Elektro-Pkw und 566.000 Plug-in-Hybride zugelassen, damit hatte die Elektro-Klasse einen Anteil am Fahrzeugbestand von 2,4 %. Bei den Neuzulassungen zeigt sich in Bezug auf die Antriebstechnik ein deutlich anderes Bild. Der Anteil der batterieelektrischen Pkw bei den Neuzulassungen lag 2022 bei 17,7 %, der der Plug-in-Hybride bei 13,7 %. Damit wurden 2022 über 830.000 Elektro-Pkw neu zugelassen.

Bei einer Betrachtung der Fahrzeugsegmente fällt auf, dass in einigen Segmenten die Neuzulassungen schon einen hohen Anteil von batterieelektrischen Fahrzeugen haben. So werden bei den Minis (zu diesem Segment gehören z. B. der VW Up oder der Fiat 500) etwas mehr als die Hälfte aller Neuzulassungen 2022 batterieelektrisch betrieben; in der Oberklasse liegt der Anteil bei fast 40 %. Gleichzeitig waren in der Oberklasse (z. B. Audi A8 oder BMW 7er) etwas über 12 % der Neuzulassungen Plug-in-Hybride. Beide Segmente haben jedoch nur einen gerin-

Abbildung 1
Entwicklung der Pkw-Neuzulassungen



Quelle: KBA (2023).

gen Anteil an den gesamten Neuzulassungen. Bei den Minis lag dieser im Jahr 2022 bei 5,5 %, in der Oberklasse nur bei 1 %. Im Gegensatz dazu werden unter den SUV (kleine Geländewagen, wie z. B. BMW X1, Opel Grandland, Skoda Kamiq), die etwas unter 30 % aller Neuzulassungen 2022 ausmachten und damit das mit Abstand größte Fahrzeugsegment sind, etwa ein Viertel der Neuzulassungen batterieelektrisch betrieben und weitere 17 % sind Plug-in-Hybride, sodass der Anteil der Elektro-Pkw hier bei fast 43 % liegt. In der Klasse der Geländewagen, die im allgemeinen Sprachgebrauch teilweise den SUV zugerechnet werden (z. B. Audi Q8, Porsche Cayenne), ist der Anteil der batterieelektrischen Fahrzeuge mit 2,5 % sehr gering, der Anteil der Plug-in-Hybride liegt aber über 26 %. Auch im Segment der Mini-Vans (z. B. Mercedes B-Klasse, Ford C-Max) sind 38,3 % aller neu zugelassenen Pkw Plug-in-Hybride, wobei auch dieses Segment mit unter 1 % der Neuzulassungen sehr klein ist. Die Fahrzeugsegmente Kleinwagen (z. B. Opel Corsa oder VW Polo) und Mittelklasse (z. B. Audi A4, BMW 3er, Mercedes C-Klasse) liegen in Bezug auf den Anteil der neu zugelassenen batterieelektrischen Pkw etwa im Durchschnitt aller Segmente. Alle weiteren Segmente liegen hingegen deutlich unterhalb des Durchschnitts. Geht man davon aus, dass der Anteil der Elektro-Pkw in den nächsten Jahren weiter steigt, kann das Ziel der Bundesregierung, die Zahl der Elektroautos bis 2030 auf 7 Mio. bis 10 Mio. zu erhöhen, durchaus erreicht werden.

Die Verteilung und die Entwicklung des Pkw-Bestandes stellen sich regional sehr unterschiedlich dar. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Pkw je Einwohner:in und das Wachstum der Pkw in Deutschland auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Zahl der Pkw je Einwohner:in ist im ländlichen Raum höher als in den Städten und im Süden höher als im Norden, was wesentlich auf die Einkommensunterschiede zurückzuführen sein dürfte. In einigen ländlichen Kreisen im Süden kommen mehr als

7 Pkw auf zehn Einwohner:innen. In fast allen Landkreisen und kreisfreien Städten hat die Zahl der Pkw über die vergangenen zehn Jahre zugenommen, zum Teil um mehr als 20 %. Zurückgegangen ist die Zahl der Pkw nur in Regionen, die einen starken Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung erfahren haben. Allerdings ist die Zahl der Pkw pro Kopf auch in diesen Regionen gewachsen.

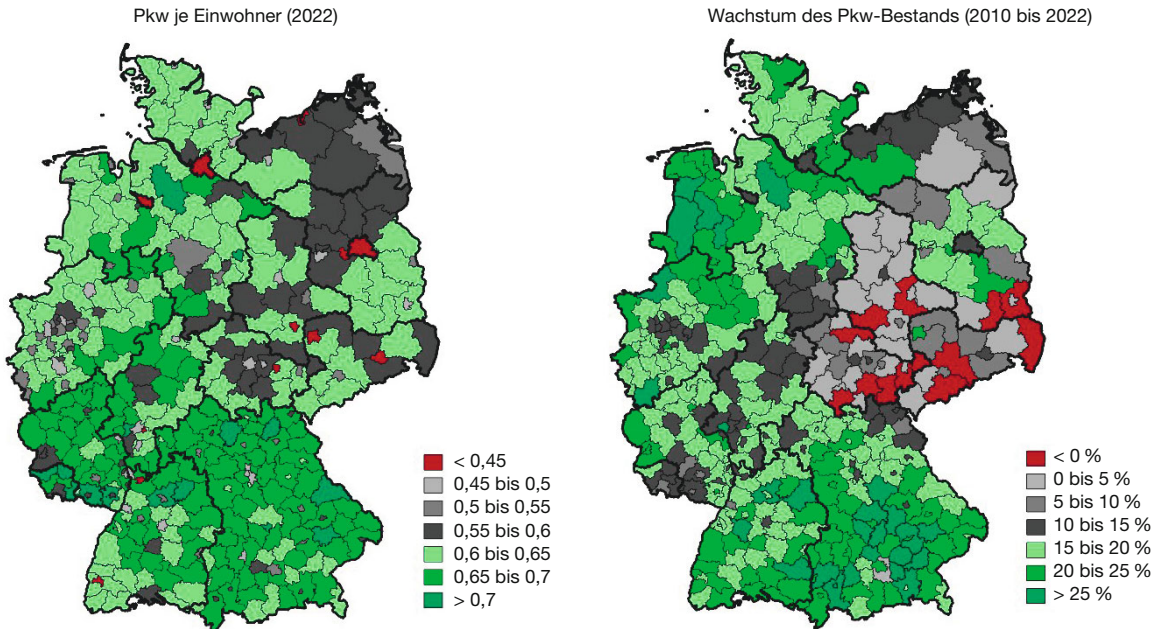
Nachdem zuletzt die Wanderung in die Städte das Wachstum des Pkw-Bestands etwas gebremst haben dürfte, spricht jetzt einiges dafür, dass sich dieser Trend umkehrt. Aufgrund von Knappheiten am Wohnungsmarkt, hohen Mieten und verbesserten Möglichkeiten zur Telearbeit kommt es zu einer Abwanderung aus den Städten in das Umland. Durch die steigende Zahl von Tagen im Homeoffice geht zwar die Zahl der Fahrten zur Arbeit zurück, aber mehr Menschen ziehen weiter aus den Innenstädten weg und nehmen längere Pendeldistanzen in Kauf (Marz, 2022).

Die im öffentlichen Diskurs immer mal wieder geäußerte These, dass das Auto für die Mobilität der Bevölkerung an Bedeutung verliere, kann vor dem Hintergrund der vorliegenden Trends eindeutig zurückgewiesen werden. Dies gilt umso mehr, wenn auf alternative Angebote wie etwa das Carsharing verwiesen wird. Obwohl die Zahl der registrierten Benutzer insgesamt rund 4,5 Mio. beträgt, liegt die Zahl der in Deutschland angemeldeten Carsharing-Pkw bei lediglich etwa 34.000 Fahrzeugen und damit bei 0,07 % des gesamten Fahrzeugbestands. Insofern ist Carsharing eher ein Nischenprodukt, das sich vorwiegend auf kurze Strecken in urbanen Regionen konzentriert und kaum dazu beitragen dürfte, den Fahrzeugbestand insgesamt zu reduzieren. Eine deutlich größere Bedeutung haben hingegen die 265.000 Mietwagen (0,5 % des Bestands).

Mit dem immer weiter wachsenden Pkw-Bestand sind zwei Probleme verbunden: Zum einen gehen mit dem Betrieb der Pkw CO₂-Emissionen einher, die den Klimazielen entgegenstehen. Hier werden in den nächsten Jahren die verschiedenen Regulierungen greifen: Der von Elektro-Pkw verwendete Strom ist aufgrund des relativ hohen fossilen Anteils am deutschen Strommix bisher zwar nicht physisch CO₂-neutral, unterliegt aber dem Emissionshandel und gilt deshalb zumindest bilanztechnisch als CO₂-neutral. Mit dem weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien und gleichzeitigen Ausstieg aus fossilen Energieträgern im Bereich der Stromerzeugung wird in Zukunft auch die physische CO₂-Neutralität des Betriebs der Elektro-Pkw kontinuierlich zunehmen. Weiterhin nicht CO₂-neutral dürfte allerdings die Herstellung der Batterien erfolgen. Diese ist sehr energieintensiv und deshalb auch mit hohen CO₂-Emissionen verbunden. Je nach Energiequelle, Energieeffizienz der Produktion und

Abbildung 2

Verteilung und Entwicklung des Pkw-Bestands auf Kreisebene



Quellen: KBA (2022); Statistisches Bundesamt (2022); ETR.

der Batteriegröße fallen zwischen 70 % und 130 % höhere Treibhausgasemissionen an als bei der Herstellung von Benzin- oder Dieselfahrzeugen. Um den Bestand der Pkw, der auch in der nahen und mittleren Zukunft noch vorwiegend aus Verbrennern bestehen wird, zukünftig CO₂-neutral betreiben zu können, müssen darüber hinaus E-Fuels zum Einsatz kommen, die physisch CO₂-neutral sind und die vorhandenen Technologien im Bereich der Kraftstoffherstellung ersetzen können.

Nichtsdestoweniger bleibt das zweite Problem des grundsätzlich wachsenden Pkw-Bestandes aber weiter bestehen, was mit einem hohen Flächenverbrauch für das Parken einhergeht. Dieses Problem existiert insbesondere in den Städten, wo häufig der öffentliche Raum für das Parken genutzt wird und nicht so sehr im Umland und im ländlichen Raum, wo vermehrt private Stellplätze vorhanden sind. Das Problem ließe sich lösen, wenn Besucher:innen und auch die Bewohner:innen der Innenstädte echte Preise für den

Parkraum bezahlen müssten, die sich durch Angebot und Nachfrage ergeben. Hierzu könnten beispielsweise Versteigerungen genutzt werden. Hierdurch würden insbesondere Langzeitparker verdrängt. Damit würden Anwohner:innen der Innenstädte gezwungen, entweder sehr hohe Kosten zu tragen oder die Pkw außerhalb der Städte zu parken und bei der Nutzung eine längere Anreise mit anderen Verkehrsmitteln hinzunehmen. Alternativ könnten sie aufgrund der besseren Anbindung an den ÖPNV auch ganz auf den eigenen Pkw verzichten. In internationalen Großstädten wie New York City, Tokio oder London wird diese Politik schon lange erfolgreich betrieben. Aber auch in kleineren Städten finden sich in den deutschen Nachbarländern Beispiele für solche Maßnahmen. So hat man die niederländische Stadt Utrecht in verschiedene Zonen eingeteilt. Je zentraler man mit dem Auto parken will, desto höher sind die Kosten. Gleichzeitig werden dem Verkehrsteilnehmer zahlreiche Umsteigemöglichkeiten auf andere Verkehrsmittel angeboten, um die Multimodalität zu fördern.

Title: *The Development of the Passenger Car Population in Germany*

Abstract: *The number of passenger cars in Germany has increased continuously in recent years and reached a new high of 48.8 million in 2023. This means that on average, there are 1.2 passenger cars for the 40.7 million households in Germany. On average, new registrations amount to 3.1 million vehicles per year over the past 10 years. The increase in passenger cars took place in almost all German districts and cities. Exceptions are regions with a strong population decline. The thesis that cars would become less important for mobility can be clearly rejected against the background of the present trends. There are two problems associated with the growing number of cars: On the one hand, CO₂ emissions are associated with the operation of passenger cars. However, various upcoming regulations will impact this issue.. But another problem will remain: A large number of cars is accompanied by a high consumption parking space. To solve this problem, real prices must be charged for parking space.*

Konjunkturschlaglicht

Deutsche Exporte vor und in den Krisen

Über die vergangenen zwei Dekaden haben die deutschen Exporte wertmäßig stark zugelegt. So wuchs das Exportvolumen nach den Daten des Statistischen Bundesamtes im Vorpandemiejahr 2019 mit 1.328 Mrd. Euro auf mehr als das Doppelte des Wertes aus dem Jahr 2000 (597 Mrd. Euro). Die wichtigsten Exportländer waren die USA, Frankreich, China, die Niederlande und das Vereinigte Königreich.

COVID-19-Pandemie

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie 2020 ging mit massiven Einschränkungen des Welt Handels, vor allem aufgrund von Transport- und Lieferkettenproblemen, einher. Die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft litt erheblich unter diesen Problemen, sodass die deutschen Exporte im Jahr 2020 auf 1.207 Mrd. Euro einbrachen (Destatis, 2023). Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der deutschen Exporte von Januar 2017 bis Januar 2023 in monatlicher Frequenz für Deutschlands wichtigste Zielländer sowie für die Russische Föderation. Es ist zu erkennen, dass die COVID-19-Pandemie den deutschen Handel mit den fünf wichtigsten Exportländern negativ beeinflusste. Besonders stark brach zunächst der Handel mit den USA, Frankreich und dem Vereinigten Königreich ein. Bereits Mitte 2020 begann der Erholungsprozess der deutschen Exporte. Bis Ende des Jahres 2021 hatte der Außenhandel mit den wichtigsten Zielländern wieder sein Vorkrisenniveau erreicht oder sogar bereits überschritten. Eine Ausnahme stellt hier der Außenhandel mit dem Vereinigten Königreich dar, der auf niedrigerem Niveau stagnierte. Dieser Effekt dürfte auf dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union zurückzuführen sein.

Überfall Russlands auf die Ukraine

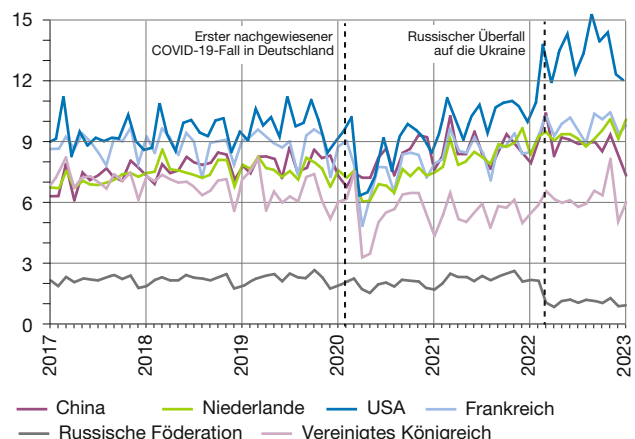
Der Erholungsprozess von der COVID-19-Pandemie wurde durch den Überfall Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 jäh unterbrochen. Wie Abbildung 1 zeigt, wirkten sich die aus dem Überfall resultierenden direkten Handelseffekte und die ergriffenen Sanktionen auf die deutschen Exporte in die wichtigsten Zielländer un-

terschiedlich aus. So sind die Exporte Deutschlands in die USA seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine noch einmal deutlich gestiegen. Ein außergewöhnlich hohes Wachstum der wichtigsten Warengruppen von 2019 verzeichnet hier die Warengruppe der Pharmaprodukte, die von 2019 auf 2022 um 85 % zugelegt hat. Der Handel mit den Niederlanden und Frankreich zeigt ebenfalls einen leicht positiven, wenn auch deutlich weniger dynamischen Trend. Während die Exporte in das Vereinigte Königreich tendenziell weiterhin stagnieren, sind die Exporte nach China zuletzt sogar leicht rückläufig. Die Exporte nach Russland, die zur Einordnung ebenfalls abgebildet sind, sanken im Zuge der gegenseitigen Sanktionen deutlich auf ca. 1 Mrd. Euro monatlich. Ein großer Teil der Exportprodukte, die derzeit noch in die Russische Föderation geliefert werden, stammen aus den Gütergruppen der pharmazeutischen Erzeugnisse sowie der medizinischen Geräte und orthopädischen Vorrichtungen.

Politische Exportrisiken

Der internationale Handel mit Gütern und Dienstleistungen geht mit vielen Risiken einher. Der Überfall Russlands auf die Ukraine hat zuletzt nachdrücklich in Erinnerung gerufen, dass der Außenhandel nicht nur ökonomischen, sondern auch massiven politischen Risiken ausgesetzt

Abbildung 1
Entwicklung der Exporte Deutschlands in ausgewählte Zielländer, Januar 2017 bis Januar 2023 in Mrd. Euro

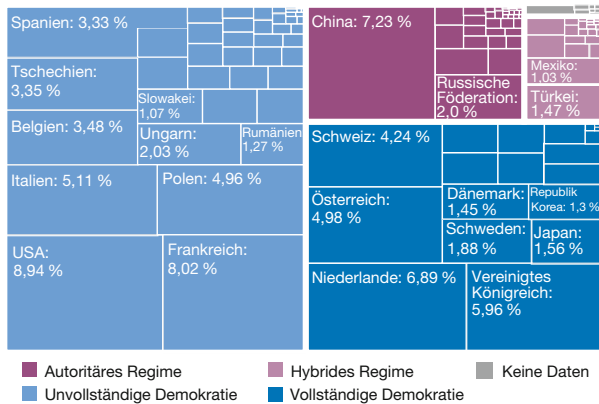


Quelle: Destatis (2023); Daten ab 2022 provisorisch. Stand: 22. März 2023.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 2
Exporte Deutschlands in Länder unterschiedlichen politischen Risikos 2019

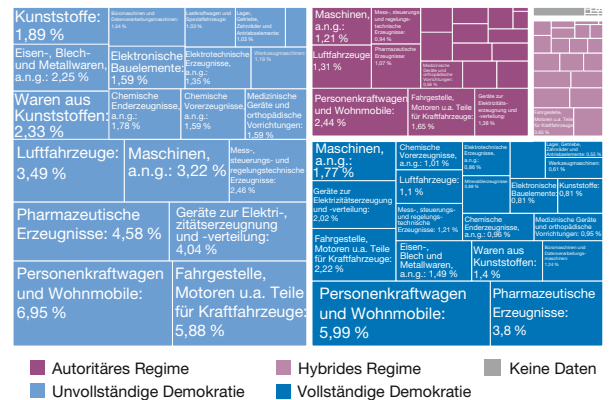


Quellen: Economist Intelligence (2022); Destatis (2023).

ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche politischen Risiken der deutschen Exportstruktur innewohnen. Eine gebräuchliche Möglichkeit, politisches Risiko zu messen, ist die Nutzung von Demokratieindizes. Die Idee hinter diesem Vorgehen liegt darin, dass ein hohes Maß an demokratischer Kultur auch mit politischer Stabilität einhergeht. Dies erscheint zunächst einmal insofern sinnvoll, als dass autoritäre Regime für ihre Entscheidungen keine politischen Mehrheiten suchen und finden müssen und insofern die größtmögliche Handlungsfreiheit aufweisen, ihre eigenen Interessen zu realisieren. Ausländische Investoren und Handelspartner sind somit komplett von den diskretionären Entscheidungen autoritärer Regime abhängig. Der diskretionäre Spielraum demokratisch gewählter Regierungen ist hingegen an den Wählerwillen gebunden und somit typischerweise sehr viel kleiner und besser prognostizierbar. Dies spricht dafür, dass Demokratieindikatoren im Mittel gute Prädiktoren des politischen Risikos sein sollten.

Ein etablierter Demokratieindex wird seit 2006 von der britischen Zeitschrift „The Economist“ für 167 Länder herausgegeben (Economist, 2022), wobei Kriterien der Wahlprozess und sein Pluralismus, die Funktionalität der Regierung, die politische Teilhabe, die politische Kultur und die Bürgerrechte berücksichtigt werden. Der Index kann dabei Werte zwischen 0 (extrem undemokratisch) und 10 (extrem demokratisch) annehmen. Der Economist teilt die Länder dann auf Basis der Indexwerte in vier Gruppen ein: vollständige Demokratien (8 bis 10 Punkte), unvollständige Demokratien (6 bis maximal 8 Punkte), hybride Regime (4 bis maximal 6 Punkte) und autoritäre Regime (0 bis maximal 4 Punkte).

Abbildung 3
Exporte Deutschlands in Länder unterschiedlichen politischen Risikos 2019 nach Warengruppen



Quellen: Economist Intelligence (2022); Destatis (2023).

In Abbildung 2 zeigen wir, wie sich die Exporte Deutschlands im Jahr 2019 auf diese vier Ländergruppen verteilt haben. Der größte Teil der deutschen Exporte entfällt dabei auf die unvollständigen Demokratien, die immerhin 50 % aller deutschen Exporte ausmachen. Weitere 33 % der deutschen Exporte werden in vollständige Demokratien geliefert. Lediglich 4 % der deutschen Exporte gehen in Länder mit hybriden Regimen. In dieser Gruppe macht der Handel mit der Türkei (1,47 %) und Mexiko (1,03 %) den größten Teil aus. Immerhin 12 % der deutschen Exporte gingen 2019 in Länder mit autoritären Regimen. Allein 7,23 % entfallen dabei auf China, womit das Reich der Mitte das mit Abstand größte politische Exportrisiko für Deutschland darstellt.

Abbildung 3 zeigt für die 20 wichtigsten Gütergruppen, in welche Länder mit unterschiedlichen Länderrisiken geliefert wird. Der größte Teil der politisch hoch riskanten Exporte entfällt dabei auf Personenkraftwagen und Wohnmobile (2,44 %), Fahrgestelle, Motoren und andere Teile für Kraftfahrzeuge (1,65 %), Geräte zur Elektrizitätserzeugung und -verteilung (1,38 %), Luftfahrzeuge (1,31 %), Maschinen (1,21 %) und pharmazeutische Erzeugnisse (1,07 %).

Michael Berlemann, Marina Eurich, Erik Hausteil
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Literatur

- Destatis (2023), Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Monate, Länder, Warensystematik, Statistisches Bundesamt Wiesbaden.
- Economist Intelligence (2022), Democracy Index 2021: The China challenge, Economist Group.