

## Jugendarbeitslosigkeit



**Bericht** von Karl Brenke

Jugendliche in Europa: rückläufige Arbeitslosigkeit, aber weiterhin große Probleme auf dem Arbeitsmarkt 985

**Interview** mit Karl Brenke

»Die Berufsausbildung der jungen Menschen sollte praxisnäher werden« 996

**Bericht** von Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr

Zentralbanken sollten ihre Intervention am Devisenmarkt mit Kommunikation begleiten 997

**Am aktuellen Rand** Kommentar von Gert G. Wagner

Bedeutung der Volkszählung wird überschätzt 1006



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
84. Jahrgang  
2. November 2017

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff  
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann  
Mathilde Richter  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Rebecca Buhner  
Claudia Cohnen-Beck  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Daniel Kemptner  
Sebastian Kollmann  
Matthias Laugwitz  
Markus Reiniger  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Dr. Alexandra Fedorets  
Dr. Malte Rieth

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

**Standard-Abo:** 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

**Studenten-Abo:** 49,90 Euro.

**Probe-Abo:** 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de) oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

#### NEWSLETTER DES DIW BERLIN



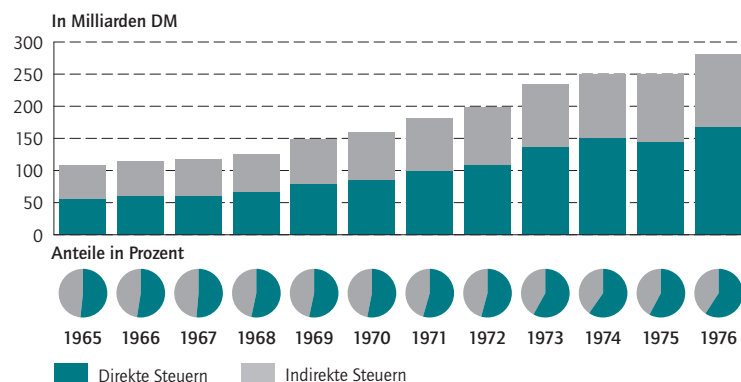
Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts. Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)

#### RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

### Die Belastung der privaten Haushalte mit indirekten Steuern

Das gesamte Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland hat sich von 1060 bis 1076 vervierfacht. Der Anteil am Bruttonsozialprodukt betrug 23 bis 24 Prozent, blieb also relativ konstant. Die Einnahmen aus direkten Steuern sind stärker gestiegen als das Aufkommen an indirekten Abgaben; insbesondere unter dem Einfluss der Lohnsteuerprogression hat das Gewicht der indirekten Steuern, das 1950 noch 60 Prozent betrug, auf 41 Prozent abgenommen [...]. Mit der Intensivierung der Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik hat sich diese Gewichtsverlagerung zugunsten der Einfuhrumsatzsteuer in den 70er Jahren fortgesetzt.



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Deutsche Bundesbank.

© DIW Berlin 1977 (Tabelle)/2017 (Abbildung)

aus dem Wochenbericht Nr. 44 vom 3. November 1977

# Jugendliche in Europa: rückläufige Arbeitslosigkeit, aber weiterhin große Probleme auf dem Arbeitsmarkt

Von Karl Brenke

Die Jugendarbeitslosigkeit hatte im Frühjahr 2013 in der EU ihren Höhepunkt erreicht, danach ging sie deutlich zurück. Aber noch immer ist in der EU mehr als jede sechste Erwerbsperson im Alter von 15 bis 24 Jahren arbeitslos, und die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen. Der vorliegende Bericht zeigt, wie sich die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen seit ihrem Höchststand entwickelt hat. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war überwiegend auf eine sinkende Zahl an Jugendlichen sowie eine nachlassende Erwerbsbeteiligung zurückzuführen; die Zunahme der Beschäftigung hat nur den kleineren Beitrag geleistet. Dabei waren die zusätzlichen Jobs fast ausschließlich zeitlich befristet, und die Teilzeitquote ist weiter gestiegen. Im europäischen Durchschnitt weisen die Jugendlichen unter den Arbeitslosen bei formal ähnlicher Qualifikation ein besonders hohes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. In den mitteleuropäischen Ländern sind junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt indes deutlich weniger im Nachteil, was an der praxisnäheren Berufsausbildung liegen dürfte. Da Berufserfahrungen und Referenzen für die Arbeitsmarktaussichten eine wichtige Rolle spielen, sollte zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage für Jugendliche vor allem bei den Berufsausbildungssystemen angesetzt werden.

Jugendarbeitslosigkeit war vor einigen Jahren ein gewichtiges Thema in den Medien, aber inzwischen ist es aus den Schlagzeilen verschwunden. Die Politik hatte auf den Höchststand der Arbeitslosenzahlen und die damit verbundene mediale Berichterstattung reagiert.<sup>1</sup> Auf Anregung der EU-Kommission beschlossen die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.<sup>2</sup> Im Zentrum steht dabei die im April 2013 vereinbarte „Jugendgarantie“, nach der jedem jungen Menschen, der arbeitslos geworden ist, innerhalb von vier Monaten entweder ein Job, ein Praktikumsplatz oder eine Aus- und Fortbildungsmöglichkeit angeboten werden soll.<sup>3</sup> Die EU-Kommission erklärt dieses Programm zu einem vollen Erfolg und verweist dabei auf die rückläufige Jugendarbeitslosigkeit.<sup>4</sup>

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Jugendarbeitslosigkeit in der EU in den letzten Jahren entwickelt hat. Die Analyse stützt sich auf die in der Datenbank von Eurostat enthaltenen Informationen des European Labour Force Survey.<sup>5</sup> Arbeitslose sind dabei gemäß der Definition der International Labour Organisation (ILO) solche Personen, die keinerlei bezahlter Beschäftigung nachgehen, kurzfristig Arbeit aufnehmen können und aktiv nach einem Job suchen; ob sie bei irgendeiner Institution als arbeitslos registriert sind, ist ohne Belang. Als Jugendliche gelten – gemäß internationaler Konventionen<sup>6</sup> – Per-

<sup>1</sup> Beispielsweise hieß es über Spanien: "More than half of young Spaniards are out of work" (The Telegraph, 27. Januar 2012) oder "Rund die Hälfte der Jugendlichen unter 25 Jahren ist arbeitslos" (Spiegel-Online, 8. August 2012). Tatsächlich war aber nicht die Hälfte der spanischen Jugendlichen arbeitslos, sondern nur die Hälfte derjenigen, die auf dem Arbeitsmarkt waren. Von der gesamten spanischen Jugend waren 2012 knapp 21 Prozent arbeitslos.

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Maßnahmen zur Jugendarbeitslosigkeit, o. O. 2014.

<sup>3</sup> Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie. Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 120/01.

<sup>4</sup> Vgl. Europäische Kommission: Jugendgarantie (online verfügbar, abgerufen am 10. Oktober 2017). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen, sofern nicht anders angegeben.

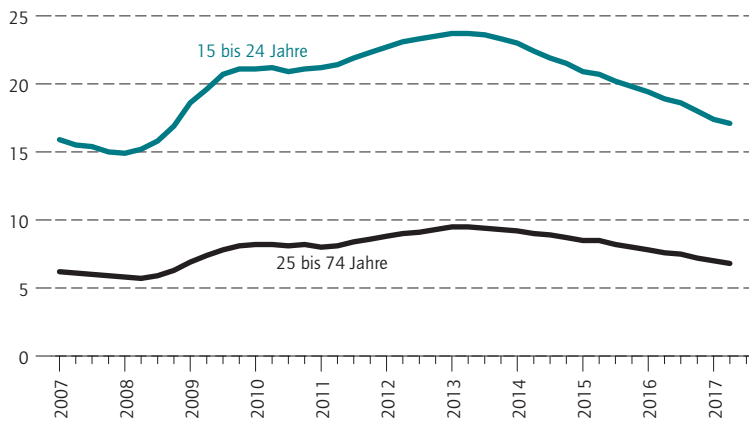
<sup>5</sup> Für einen Überblick vgl. Eurostat (online verfügbar).

<sup>6</sup> Etwa der Konvention der UNO (online verfügbar).

Abbildung 1

### Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen<sup>1</sup>

In Prozent



<sup>1</sup> Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen.

sonen im Alter von 15 bis 24 Jahren, erwachsene Erwerbspersonen sind – gemäß der ILO-Definition – solche im Alter von 25 bis 74 Jahren.

### Jugendarbeitslosigkeit stark gesunken, obwohl die Beschäftigung nur unterdurchschnittlich zugelegt hat

Tatsächlich ist die Jugendarbeitslosigkeit in der EU nach dem Beschluss über die „Jugendgarantie“ gesunken. Im Frühjahr 2013 hatte sie nach einem zuvor weit überdurchschnittlichen Anstieg im Zuge der weltweiten Finanzkrise und der darauffolgenden, konjunkturell schwachen Jahre in Europa ihren Höhepunkt erreicht. Danach nahm sie um fast ein Drittel ab: bis zum zweiten Quartal 2017, dem Vierteljahr, für das derzeit die aktuellsten Daten vorliegen, ging die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen um 1,7 Millionen auf 3,8 Millionen Personen zurück. Dabei sank auch die Arbeitslosenquote deutlich: von 23,5 Prozent auf 16,9 Prozent (Abbildung 1).

Beim Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit spielte allerdings die konjunkturelle Entwicklung eine Rolle, denn auch unter den Erwachsenen nahmen die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote ab. Hier sank die Arbeitslosenquote allerdings in deutlich schwächeren Maße als im Falle der Jugendlichen. Bei der Zahl der Arbeitslosen fiel der Rückgang (28 Prozent) jedoch kaum geringer aus.

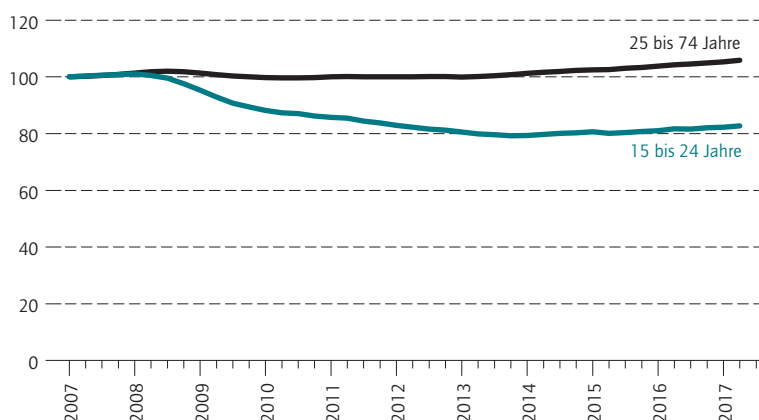
Die Arbeitslosenzahlen beleuchten nur eine Seite des Arbeitsmarktes: das Angebot an Arbeitskräften – und auch das nur zum Teil. Die Programme der Jugendgarantie zielten indes nicht zuletzt darauf ab, Jugendliche in eine Beschäftigung zu bringen. Daher muss bei der Arbeitsmarktentwicklung der Jugendlichen auch der Verlauf der Erwerbstätigkeit betrachtet werden.

Was sich schon bei der Arbeitslosigkeit zeigte, tritt auch bei der Beschäftigung zu Tage: Von der weltweiten Finanzkrise und der schwachen Konjunktur danach waren in der EU vor allem die Jugendlichen betroffen. Die Zahl der jungen Erwerbstätigen ging gleich mit dem Ausbruch der Krise stark zurück (Abbildung 2). Im Laufe der Zeit verlor der Rückgang zwar mehr und mehr an Tempo, hielt aber bis weit ins Jahr 2013 an. Danach nahm die Beschäftigung der Jugendlichen wieder zu; die Zahl der Erwerbstätigen ist aber immer noch fast 20 Prozent geringer als vor der Krise. Viel weniger dramatisch war dagegen die Entwicklung bei den Personen ab 25 Jahren. Hier fiel der Beschäftigungsabbau im Zuge der Krise viel schwächer aus und kam schon zur Jahresmitte 2010

Abbildung 2

### Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen nach Altersgruppen<sup>1</sup>

Index 1. Quartal 2007 = 100



<sup>1</sup> Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Zahl der Erwerbstätigen ist bei den Jugendlichen zwar wieder gestiegen, liegt aber immer noch unter dem Vorkrisenwert.

zum Ende. Danach stagnierte die Beschäftigung zeitweilig und legte ab dem Frühjahr 2013 wieder zu. Bei den

Tabelle 1

**Eckdaten der Entwicklung von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Bevölkerung der Jugendlichen in der EU**

	EU	Deutschland	Frankreich	Italien	Polen	Spanien	UK
<b>Arbeitslosenquote</b>							
Zweites Quartal 2013	23,5	7,6	23,2	37,3	26,0	56,0	20,9
Zweites Quartal 2017	16,9	7,0	21,9	34,2	14,6	39,5	11,6
<b>Arbeitslose</b>							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	5 494	326	625	599	386	955	920
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	3 777	290	605	514	197	584	492
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	-1 716	-36	-20	-85	-189	-371	-428
in Prozent	-31,2	-11,1	-3,2	-14,2	-49,0	-38,9	-46,5
<b>Erwerbstätige</b>							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	17 916	3 941	2 069	1 005	1 097	751	3 482
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	18 624	3 855	2 153	987	1 148	893	3 754
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	709	-86	84	-18	51	142	272
in Prozent	4,0	-2,2	4,1	-1,7	4,6	18,9	7,8
<b>Bevölkerung</b>							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	56 223	8 535	7 297	5 998	4 504	4 548	7 771
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	54 345	8 559	7 534	5 881	3 873	4 494	7 490
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	-1 878	24	237	-116	-631	-55	-281
in Prozent	-3,3	0,3	3,2	-1,9	-14,0	-1,2	-3,6
<b>Erwerbsquote</b>							
Zweites Quartal 2013	41,6	50,0	36,9	26,7	32,9	37,5	56,7
Zweites Quartal 2017	41,2	48,4	36,6	25,5	34,7	32,9	56,7
<b>Arbeitslose in Prozent der Bevölkerung</b>							
Zweites Quartal 2013	9,8	3,8	8,6	10,0	8,6	21,0	11,8
Zweites Quartal 2017	7,0	3,4	8,0	8,7	5,1	13,0	6,6

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Beschäftigungsaufbau bei den Jugendlichen war deutlich schwächer als der Rückgang der Arbeitslosen.

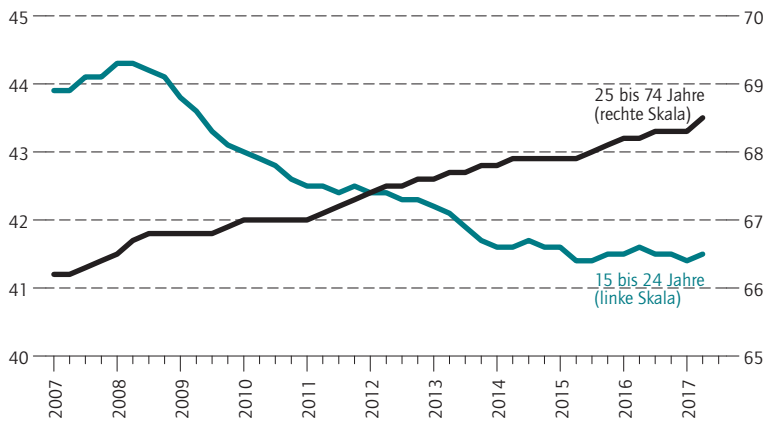
Erwachsenen ist die Zahl der Erwerbstätigen inzwischen sogar wieder etwas höher als vor der Krise. Der jüngste Beschäftigungsaufschwung fiel bei ihnen auch stärker als bei den Jugendlichen aus: Vom 2. Quartal 2013 bis zum 2. Quartal 2017 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um 5,4 Prozent. Bei den Jugendlichen waren es nur vier Prozent, ein Zuwachs von 700 000 Personen (Tabelle 1). Das Plus bei der Beschäftigung der Jugendlichen fiel also weit geringer aus – um eine Million – als der Rückgang bei der Arbeitslosigkeit.

Folglich muss bei den Jugendlichen die Zahl der Erwerbspersonen, also Arbeitslose und Beschäftigte zusammengekommen, geschrumpft sein. Zum einen machte sich die Bevölkerungsentwicklung bemerkbar, denn die nachwachsenden Alterskohorten werden kleiner. Vom 2. Quartal 2013 bis zum entsprechenden Vierteljahr des Jahres 2017 ist die jugendliche Bevölkerung in der EU um knapp 1,9 Millionen Personen gesunken. Hierin spiegelt sich die abnehmende Geburtenhäufigkeit in der Vergangenheit wider. Zum zweiten hat sich das Erwerbsverhalten verändert. Bezieht man die Erwerbs-

Abbildung 3

**Entwicklung der Erwerbsquoten nach Altersgruppen<sup>1</sup>**

In Prozent

<sup>1</sup> Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Erwerbsquote der Jugendlichen ist seit der Finanzkrise deutlich zurückgegangen und stagniert seit Mitte 2015 bei gut 41 Prozent.

personen auf die gesamte Bevölkerung im jeweiligen Alter, ergibt sich die Erwerbsquote. Im zweiten Quartal 2013 belief sie sich bei den Jugendlichen auf 41,6 Prozent, vier Jahre später waren es 41,2 Prozent. Der Rückgang mag nicht groß erscheinen, in absoluten Zahlen ist er es aber schon. Hätte sich das Erwerbsverhalten nicht verändert, wären im Frühjahr dieses Jahres gut 200 000 Jugendliche mehr auf dem Arbeitsmarkt gewesen als es tatsächlich der Fall war.

Anders verlief dagegen die Entwicklung bei den Personen ab 25 Jahren. Hier hat die Bevölkerung in der EU in den vergangenen zehn Jahren zugenommen – seit 2013 um etwa 4,5 Millionen Personen. Zudem steigt seit längerer Zeit die Erwerbsquote nahezu stetig und kaum beeinflusst von der Arbeitsmarktentwicklung. Das Erwerbspersonenpotential ist also gewachsen. Daher konnte der Beschäftigungsaufbau die Arbeitslosenquote nicht so stark drücken wie bei den Jugendlichen. Bei diesen hat die Arbeitslosenquote nur deshalb vergleichsweise stark abgenommen, weil das Erwerbspersonenpotential geschrumpft ist. Dieser Effekt hat sogar mehr zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen als der Zuwachs bei der Beschäftigung.

## Die demografische Entwicklung dürfte auch in Zukunft entlastend wirken

Die aktuelle Bevölkerungsstruktur in der EU lässt erwarten, dass auch in den nächsten Jahren die Zahl der Jugendlichen abnehmen wird. So war zu Jahresbeginn 2016 die Zahl der Einwohner im Alter von 5 bis 14 Jahren um 2,9 Millionen niedriger als die der Einwohner im Alter von 15 bis 24 Jahren. Perspektivisch wird also die Zahl der Jugendlichen in der EU pro Jahr im Schnitt um 290 000 Personen abnehmen – es sei denn, es kommt zu Wanderungsüberschüssen.

Allerdings zeigt die Erwerbsquote von lediglich 41,2 Prozent, dass nur eine Minderheit der Jugendlichen überhaupt auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist. Unklar ist, ob die Erwerbsbeteiligung noch weiter abnimmt. Im vergangenen Jahrzehnt stagnierte die Erwerbsquote der Jugendlichen zunächst weitgehend bei etwa 44 Prozent. Als dann die weltweite Finanzkrise in der EU spürbar wurde, sank sie (Abbildung 3). Der Rückgang setzte sich bis zum Frühjahr 2015 fort, seitdem ist die Erwerbsquote in etwa stabil. Die zeitweilig verringerte Erwerbsbeteiligung dürfte eine Reaktion auf die Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt gewesen sein. Wenn sie sich in den nächsten Jahren weiter bessern sollte, könnte auch die Teilnahme am Arbeitsmarkt wieder zunehmen.

Dem wirkt aber entgegen, dass sich das Bildungsverhalten verändert. So gibt es seit Jahrzehnten den Trend, höherwertige Bildungsabschlüsse zu erwerben, was wiederum mit einem längeren Verbleib im Bildungswesen verbunden ist. Wer studiert, steht oft dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung – und wenn doch, dann in der Regel nur als Aushilfskraft. Zwar gibt es im Berichtssystem von Eurostat keine Angaben über die Studenten in Europa, der Trend lässt sich aber auch an den Absolventenzahlen gemäß Labour Force Survey ablesen. So ist in der EU der Anteil derjenigen unter den Jugendlichen, die einen tertiären Bildungsabschluss (akademische Ausbildung oder Vergleichbares) vorweisen können, von sieben Prozent im Jahr 2006 auf neun Prozent im Jahr 2016 gestiegen. Bei den Personen im Alter von 25 bis 29 Jahren kam es zu einem Anstieg von 29 Prozent auf 37 Prozent.

## Arbeitslosenquote der Jugendlichen weiterhin zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen

Wenngleich die Arbeitslosenquote der Jugendlichen überdurchschnittlichen Schwankungen unterworfen ist, so ist doch die Jugendarbeitslosigkeit kein isoliertes Phänomen. Ihr Ausmaß hängt von der allgemeinen Arbeitsmarktlage ab: Je höher in den einzelnen Mitgliedssta-

ten der EU die Arbeitslosenquote der Erwachsenen ist, desto höher ist dort auch die der Jugendlichen. Dieser Zusammenhang ist sehr stark.<sup>7</sup>

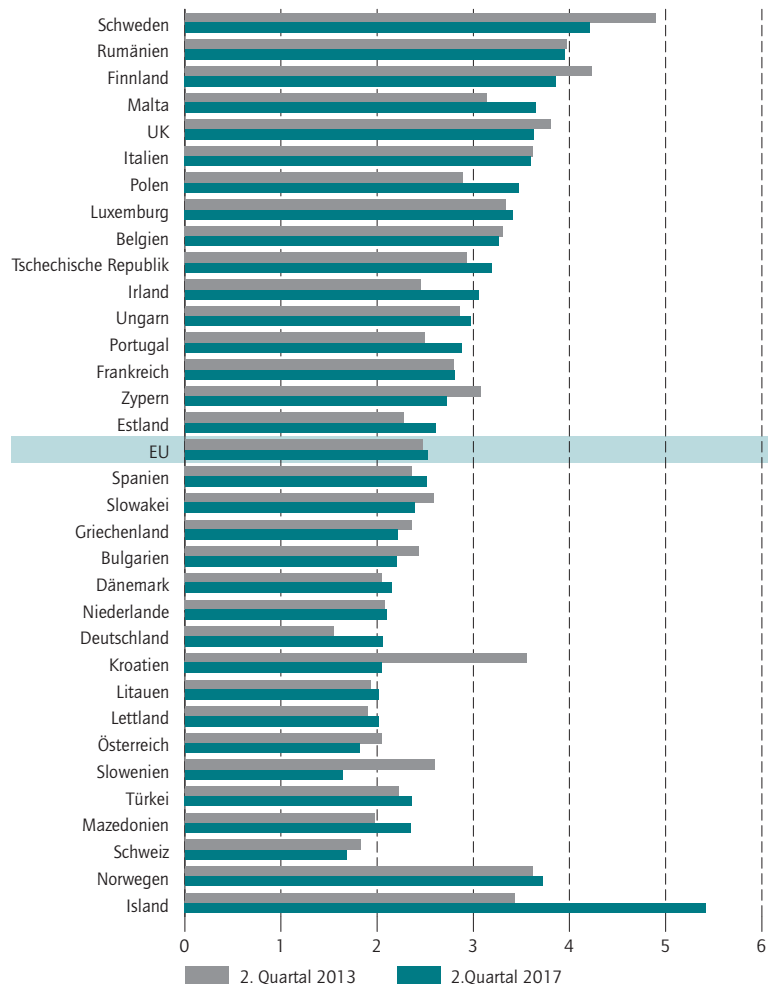
Dennoch ist die Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen viel höher als die der Erwachsenen: In der gesamten EU beträgt sie das 2,5-fache der Arbeitslosenquote der Erwachsenen (Abbildung 4). Daran hat sich in den letzten Jahren auch nichts geändert. Ein für die Jugendlichen weit überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko gibt es in allen europäischen Ländern. Besonders krass sind innerhalb der EU die altersspezifischen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote in Schweden, Rumänien und Finnland, es folgen das Vereinigte Königreich, Italien und Polen. Auch in manchen Nicht-EU-Staaten wie Norwegen oder Island schneiden die Jugendlichen im Vergleich zu den Erwachsenen bei den Arbeitslosenquoten besonders schlecht ab. Relativ gering sind die Differenzen hinsichtlich der altersspezifischen Arbeitslosenquoten in Mitteleuropa (etwa in Deutschland, Österreich und der Schweiz). Hier liegt auch das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit weit unter dem Durchschnitt.

In nahezu allen europäischen Ländern ist in den letzten Jahren die Arbeitslosenquote der Jugendlichen gesunken, nur in Finnland hat sie zugenommen (Tabelle 2). Für die Erwachsenen gilt weitgehend dasselbe; als Ausnahmen kommen hier neben Finnland noch Österreich, Norwegen und die Türkei hinzu. In manchen Staaten haben sich die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen in den letzten Jahren einander angenähert – besonders deutlich in Kroatien, Slowenien, Schweden und Finnland. In anderen Ländern, vor allem in Island, Irland, Polen und Deutschland ist die Differenz hingegen gewachsen.

Die Arbeitslosenquote ist umso höher, je geringer die Qualifikation ist – das zeigt sich sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den Erwachsenen (Abbildung 5). Es könnte daher sein, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der EU deshalb weit überdurchschnittlich ist, weil die jungen Arbeitslosen vergleichsweise schlecht qualifiziert sind. Dafür spricht aber wenig. Naturgemäß findet sich unter den jungen Arbeitslosen zwar ein geringerer Anteil an solchen mit einem Hochschulabschluss (Abbildung 6), dafür gibt es aber relativ mehr als unter den Erwachsenen mit einer mittleren Qualifikation (Abschluss einer Lehre oder Fachschule sowie Abitur).<sup>8</sup> Keine großen Unterschiede zeigen sich indes hinsichtlich des Anteils jener Personen ohne Ausbildung (etwa 40 Prozent). Im Laufe

Abbildung 4

### Vielfaches der Arbeitslosenquote der Jugendlichen von der der Erwachsenen nach Ländern



Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist im EU-Durchschnitt 2,5 Mal so hoch wie die der Erwachsenen.

der letzten Jahre haben sich auch die Qualifikationsstrukturen der Arbeitslosen generell kaum verändert. Denn sowohl bei den Geringqualifizierten und den Personen mit mittlerer Qualifikation als auch bei den Studierenden ist die Arbeitslosenquote gesunken.

Gegen die Hypothese, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit in der EU auf eine besonders ungünstige Qualifikationsstruktur der Jugendlichen zurückzuführen ist, spricht aber vor allem folgendes Phänomen: Je höher die formale Stufe der Qualifikation ist, desto größer sind die Unter-

<sup>7</sup> So belief sich für das Jahr 2016 die Korrelation der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der der Erwachsenen auf 0,84.

<sup>8</sup> Die Angaben über die Ausbildung sind in der Datenbank von Eurostat gemäß der International Standard Classification of Education (ISCED) gegliedert, die sich in den Grundzügen auf das deutsche Bildungssystem übertragen lassen.



Tabelle 2

**Arbeitslosenquoten in europäischen Ländern nach Ausbildung und Altersgruppen**

	Insgesamt <sup>1</sup>				Ohne Berufsabschluss <sup>2</sup>				Lehre, Fachschulabschluss <sup>3</sup>			
	15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre		15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre		15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre	
	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017
Deutschland	7,6	7,0	4,9	3,4	11,4	11,2	12,3	9,1	5,4	4,3	5,0	3,3
Tschechische Republik	17,6	8,3	6,0	2,6	44,0	24,7	23,2	12,5	14,9	5,9	6,0	2,5
Österreich	9,0	8,9	4,4	4,9	13,7	16,5	8,8	11,7	7,0	6,8	3,9	4,7
Niederlande	12,7	9,0	6,1	4,3	17,2	12,5	8,3	7,4	9,5	6,6	6,9	4,6
Slowenien	24,1	10,0	9,3	6,1	30,8	15,7	16,7	10,3	23,0	9,0	9,8	6,0
Dänemark	11,9	10,1	5,8	4,7	14,2	12,5	9,9	7,0	9,1	7,6	5,0	3,5
Ungarn	25,7	11,0	9,0	3,7	43,4	23,5	21,3	10,5	22,1	8,3	9,0	3,4
Malta	15,7	11,3	5,0	3,1	25,5	20,6	7,7	4,8	11,7			
UK	20,9	11,6	5,5	3,2	35,9	21,9	10,6	5,5	18,8	10,6	5,6	3,3
Litauen	21,0	13,1	10,9	6,5	40,7		33,4	21,3	19,3	11,8	13,7	8,5
Bulgarien	28,7	13,2	11,8	6,0	54,4	28,1	27,9	17,7	24,6	10,6	11,0	5,1
Polen	26,0	14,6	9,0	4,2	31,7	25,0	19,2	10,3	26,3	13,9	10,0	4,8
Rumänien	23,4	15,4	5,9	3,9	18,6	13,3	5,8	5,5	25,5	18,0	6,6	4,1
Luxemburg	18,0	15,7	5,4	4,6				6,6			5,8	4,0
Estland	16,4	15,9	7,2	6,1			10,9	13,7	16,5	14,2	8,2	6,9
Irland	29,6	16,5	12,1	5,4	46,5	32,8	20,3	10,1	29,6	16,7	14,7	6,3
Lettland	20,1	16,5	10,6	8,2	31,5	28,9	22,5	19,4	18,9	15,2	12,1	9,7
EU	23,5	16,9	9,5	6,7	32,0	25,4	17,5	13,4	20,6	14,3	8,5	5,9
Slowakei	32,3	17,7	12,5	7,4	60,2	42,0	37,7	26,4	28,8	13,6	12,4	7,1
Belgien	22,5	19,9	6,8	6,1	38,2	34,4	13,4	12,7	17,9	16,8	6,2	6,0
Kroatien	50,1	20,5	14,1	10,0	75,3		19,7	18,8	46,5	18,6	14,7	10,1
Frankreich	23,2	21,9	8,3	7,8	36,8	40,6	14,1	14,3	22,0	21,2	8,3	8,3
Schweden	27,9	21,9	5,7	5,2	48,5	39,7	12,3	13,8	17,8	12,8	5,1	4,0
Portugal	37,4	22,7	15,0	7,9	40,8	29,8	16,8	9,0	33,7	19,5	14,6	7,8
Zypern	40,3	25,3	13,1	9,3	54,9	38,8	17,0	12,5	36,2	21,5	14,2	9,1
Finnland	26,2	27,4	6,2	7,1	42,1	43,0	10,8	13,1	18,0	18,1	7,2	8,3
Italien	37,3	34,2	10,3	9,5	44,2	46,7	14,2	13,8	34,7	29,6	8,7	8,3
Spanien	56,0	39,5	23,7	15,7	62,9	49,0	32,3	23,2	52,6	36,9	23,4	14,9
Griechenland	59,2	43,8	25,1	19,8	60,8	46,2	28,3	22,9	61,5	42,0	27,6	21,9
Island	16,1	10,3	4,7	1,9	19,3	12,5	5,7		10,7	8,2	4,0	1,8
Norwegen	9,4	11,9	2,6	3,2	12,6	17,8	5,4	6,6	5,8	7,1	2,4	3,4
Schweiz	7,5	6,9	4,1	4,1	7,4	6,9	8,2	8,1	7,6	6,8	3,8	4,0
Mazedonien	51,7	47,1	26,2	20,1	46,2	55,4	33,5	24,2	49,7	45,6	25,0	20,1
Türkei	14,9	19,6	6,7	8,3	12,1	14,1	6,6	7,9	18,3	24,4	7,7	8,9

<sup>1</sup> Einschließlich der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss.<sup>2</sup> ISCED 0 bis 2.<sup>3</sup> Einschließlich Abitur.

Quelle: Eurostat.

© DIW Berlin 2017

In der Mehrzahl der Länder ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen seit dem Frühjahr 2013 gesunken.

schiede in der Höhe zwischen den Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen (Abbildung 7). Gerade gut ausgebildete Jugendliche sind mithin im Vergleich zu den Älteren mit formal gleicher Qualifikation besonders im Nachteil, wenngleich er sich bei den akademisch Ausgebildeten in den letzten Jahren etwas

verringert hat. So haben sogar Jugendliche mit einer mittleren Ausbildung eine höhere Arbeitslosenquote als Erwachsene ohne Ausbildung. Besonders ausgeprägt ist dieses Phänomen in Rumänien, in den angelsächsischen



Ländern, in Frankreich, Belgien und Südeuropa.<sup>9</sup> In Mitteleuropa schneiden qualifizierte Jugendliche indes besser ab als Erwachsene ohne Ausbildung.

## Unterschiedliche Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den größeren EU-Staaten

Im Folgenden wird ein genauerer Blick auf die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen in einzelnen Ländern in der Zeit vom 2. Quartal 2013 bis zum entsprechenden Vierteljahr 2017 geworfen. Wegen der besseren Übersicht werden nur die größeren EU-Staaten betrachtet: Frankreich, Vereinigtes Königreich, Polen, Spanien, Italien und Deutschland.

### Arbeitslosigkeit

In Frankreich nahm die Jugendarbeitslosigkeit nur geringfügig ab. Etwas stärker als die Arbeitslosigkeit zurückging legte hier die Beschäftigung zu. Der Rückgang der Zahl der Arbeitslosen wurde durch ein zunehmendes Erwerbspersonenpotential infolge einer wachsenden jugendlichen Bevölkerung gebremst.

Im Vereinigten Königreich zog die Beschäftigung der Jugendlichen kräftig an, was überwiegend zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beitrug. Anders als in Frankreich kam noch ein Rückgang der jugendlichen Bevölkerung hinzu. Dabei blieb die Erwerbsbeteiligung unverändert.

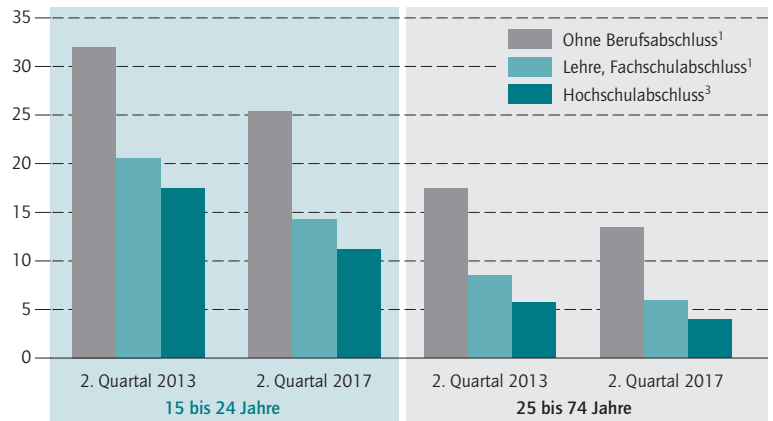
In Polen ist die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen besonders stark gesunken; im besagten Zeitraum hat sie sich nahezu halbiert. Nur zu einem geringen Teil liegt das aber an der Entwicklung der Beschäftigung. Entscheidend war, dass die jugendliche Bevölkerung – aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung und auch wanderungsbedingt – enorm abnahm (um fast ein Siebtel), so dass trotz vermehrter Teilnahme am Arbeitsmarkt das Erwerbspersonenpotential kräftig schrumpfte.

In Spanien war die Entwicklung ähnlich: Auch hier fiel die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen deutlich. Die Beschäftigung nahm zwar kräftig zu; das trug aber nur zu einem geringen Teil zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei. Wie in Polen spielte ein Rückgang des Erwerbspersonenpotentials die Hauptrolle – der im Falle Spaniens aber nicht primär demografisch bedingt war, sondern daher rührte, dass ein wachsender Teil der Jugend dem Arbeitsmarkt den Rücken zukehrte. Nicht einmal ein Drittel der

<sup>9</sup> Für viele Länder gibt es wegen geringer Fallzahlen in der hier verwendeten Datenquelle keine unterjährigen Angaben über die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen mit einem Hochschulabschluss. Deshalb wurde diese Gruppe bei der Betrachtung der Jugendarbeitslosigkeit einzelner Staaten ausgeblendet.

Abbildung 5

### Arbeitslosenquote nach Ausbildung und Altersgruppen in der EU In Prozent



<sup>1</sup> ISCED 0 bis 2.

<sup>2</sup> ISCED 3 bis 4.

<sup>3</sup> ISCED 5 und höher.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

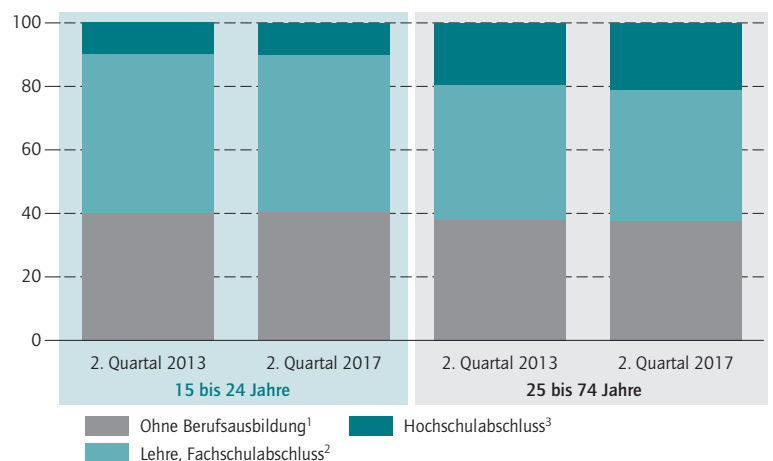
© DIW Berlin 2017

Je geringer das Qualifikationsniveau, desto höher ist das Risiko der Arbeitslosigkeit – sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene.

Abbildung 6

### Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen in der EU

Anteile in Prozent



<sup>1</sup> ISCED 0 bis 2.

<sup>2</sup> ISCED 3 bis 4.

<sup>3</sup> ISCED 5 und höher.

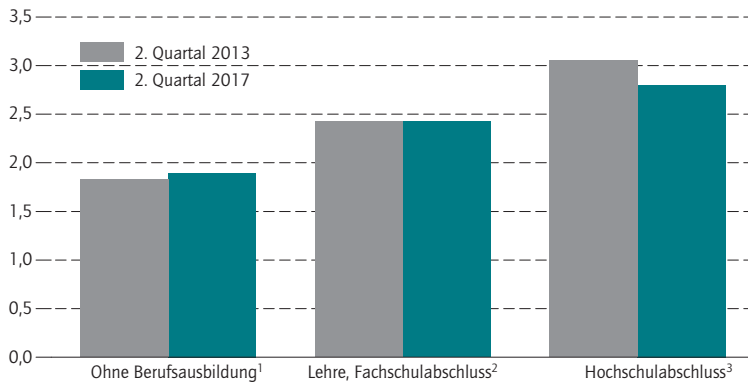
Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Anteil Geringqualifizierter unterscheidet sich zwischen Jugendlichen und Erwachsenen kaum.

Abbildung 7

### Vielfaches der Arbeitslosenquote der Jugendlichen von der der Erwachsenen nach Ausbildung in der EU



<sup>1</sup> ISCED 0 bis 2.

<sup>2</sup> ISCED 3 bis 4.

<sup>3</sup> ISCED 5 und höher.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Je höher der Bildungsabschluss, desto höher ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Vergleich zu der der Erwachsenen.

Jugendlichen in Spanien nimmt daran noch teil. Dennoch ist jeder achte spanische Jugendliche arbeitslos.

In Italien und in Deutschland ging dagegen trotz rückläufiger Erwerbstätigkeit die Jugendarbeitslosigkeit zurück. In Italien machte sich eine Verringerung der jugendlichen Bevölkerung bemerkbar, noch mehr schlug eine nachlassende Erwerbsbeteiligung zu Buche. In Deutschland schrumpfte allein die Erwerbsquote; hier kam besonders ein verändertes Bildungsverhalten zum Tragen.

### Art der zusätzlichen Beschäftigung

Welche Art von Jobs ist bei den Jugendlichen im Untersuchungszeitraum hinzugekommen? Zunächst lässt sich feststellen, dass EU-weit allein die Zahl der abhängig Beschäftigten zugenommen hat, während die der Selbständigen stark – um 100 000 oder 7 Prozent – gesunken ist. Bei den selbständigen Jugendlichen handelt es sich oft um mithelfende Familienangehörige, also um solche, die im elterlichen Betrieb tätig sind.

Zudem zeigt sich, dass bei den Jugendlichen neue Beschäftigung in erheblichem Maße in Form von Teilzeitstellen entstanden ist. Das gilt für reichlich 40 Prozent der zusätzlichen Jobs (Tabelle 3). Bei den Personen ab 25 Jahren hat dagegen weit überwiegend die Vollzeitbeschäftigung zugelegt; nur 16 Prozent des Zuwachses

entfällt bei ihnen auf Teilzeitstellen. Entsprechend ist die bei den Jugendlichen ohnehin schon hohe Teilzeitquote noch etwas gestiegen; fast jeder dritte erwerbstätige Jugendliche in der EU hat einen Teilzeitjob. In Deutschland, Italien und Frankreich hat unter den Jugendlichen in den letzten vier Jahren sogar nur die Zahl der Teilzeitbeschäftigten zugenommen, während die der Vollzeitbeschäftigten zurückging oder, wie im Falle Frankreichs, stagnierte. In Polen und im Vereinigten Königreich nahm dagegen die Zahl der Teilzeitbeschäftigten ab, während die der Vollzeitstellen zulegte. In Polen machte sich wohl bemerkbar, dass sich das – wie generell im früheren Ostblock – traditionell stark auf eine Vollzeittätigkeit orientierte Erwerbsverhalten im Zuge des Beschäftigungsaufschwungs besser realisieren ließ. In Spanien nahmen sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitjobs zu, letztere etwas stärker. Das hat hier die weit über dem EU-Durchschnitt liegende Teilzeitquote etwas sinken lassen.

Noch viel größer als hinsichtlich Teilzeit- und Vollzeittätigkeiten sind die Unterschiede zwischen Jugendlichen und Personen ab 25 Jahren mit Blick auf die Befristung von Arbeitsverträgen: So haben 44 Prozent der Jugendlichen in der EU eine zeitlich befristete Tätigkeit, bei den Erwachsenen sind es lediglich 12 Prozent. Zwar ist zu berücksichtigen, dass nicht wenige Jugendliche aus Ausbildungsgründen einen befristeten Vertrag schließen. Das ist etwa in Mitteleuropa mit seinen dualen Berufsbildungssystemen häufig der Fall. Überdies dürfte eine Rolle spielen, dass Jugendliche vielfach Berufseinsteiger sind, und diese müssen sich erst bewähren und erhalten längst nicht immer sofort einen unbefristeten Job. Dennoch sind die Unterschiede mit Blick auf die Befristung zwischen Jugendlichen und Personen ab 25 Jahren gewaltig.

Generell – also bei jungen wie bei älteren Personen – hat seit dem 2. Vierteljahr 2013 die befristete Beschäftigung erheblich zugenommen. Bei den Jugendlichen erfolgte jedoch der Beschäftigungszuwachs fast ausschließlich – zu fast 90 Prozent – über befristete Jobs. Eine Ausnahme unter den größeren Ländern macht das Vereinigte Königreich, denn dort legte vorrangig die unbefristete Beschäftigung der Jugendlichen zu. Hier sind befristete Jobs generell und somit auch für Jugendliche eher unüblich. In den anderen großen EU-Ländern ist eine Befristung viel häufiger verbreitet – und hier nahm in den letzten vier Jahren die Zahl der unbefristeten Arbeitsverhältnisse für Jugendliche entweder ab (Deutschland, Italien und Spanien) oder nur leicht zu (Polen und Frankreich). Die Zahl der Jugendlichen mit befristeten Jobs stieg indes – mit Ausnahme Deutschlands. Hier ging auch die befristete Beschäftigung bei den Jugendlichen zurück. Besonders ins Auge fallen Spanien und Polen; in diesen Ländern haben um die 70 Prozent der Jugendlichen eine befristete Stelle.

Tabelle 3

**Veränderung der Beschäftigung vom zweiten Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017 nach Beschäftigungsarten**

	EU	Deutschland	Frankreich	Italien	Polen	Spanien	UK
<b>15 bis 24 Jahre</b>							
<b>Erwerbstätige</b>							
<b>Vollzeit</b>							
In Tausend	405	-112	-2	-50	67	98	342
In Prozent	3,4	-3,8	-0,1	-6,9	7,4	22,5	16,7
<b>Teilzeit</b>							
In Tausend	287	26	86	32	-17	44	-70
In Prozent	4,9	2,7	17,5	11,3	-9,0	14,0	-4,9
<b>Teilzeitquote (Prozent)</b>							
Zweites Quartal 2013	32,7	24,6	23,8	28,1	16,6	42,1	41,1
Zweites Quartal 2017	33,0	25,8	26,8	31,8	14,5	40,3	36,3
<b>ArbeitnehmerInnen</b>							
<b>Befristet beschäftigt</b>							
In Tausend	710	-17	66	85	56	199	40
In Prozent	10,2	-0,8	5,8	19,2	8,6	47,2	8,8
<b>Unbefristet beschäftigt</b>							
In Tausend	89	-60	8	-66	14	-33	217
In Prozent	0,9	-3,2	1,0	-16,0	4,4	-13,1	7,7
<b>Anteil der befristet Beschäftigten (Prozent)</b>							
Zweites Quartal 2013	41,8	52,1	56,5	51,6	67,8	62,9	14,0
Zweites Quartal 2017	44,0	52,7	57,7	60,2	68,6	74,1	14,1
<b>25 bis 74 Jahre</b>							
<b>Erwerbstätige</b>							
<b>Vollzeit</b>							
In Tausend	9 456	1 284	729	571	890	1 457	1 500
In Prozent	5,9	5,0	3,7	3,3	6,6	10,4	7,7
<b>Teilzeit</b>							
In Tausend	1 847	539	331	300	29	58	363
In Prozent	4,9	5,4	7,8	8,1	2,9	2,4	5,5
<b>Teilzeitquote (Prozent)</b>							
Zweites Quartal 2013	19,3	28,2	17,9	17,4	6,9	14,9	25,3
Zweites Quartal 2017	19,2	28,2	18,5	18,1	6,7	14,0	24,9
<b>ArbeitnehmerInnen</b>							
<b>Befristet beschäftigt</b>							
In Tausend	2 380	81	435	429	189	787	-30
In Prozent	13,5	3,1	18,0	23,9	7,2	28,1	-2,8
<b>Unbefristet beschäftigt</b>							
In Tausend	8 928	1 939	409	594	791	668	1 381
In Prozent	6,1	6,8	2,2	4,2	9,3	6,3	6,6
<b>Anteil der befristet Beschäftigten (Prozent)</b>							
Zweites Quartal 2013	10,8	8,4	11,6	11,3	23,6	20,9	4,9
Zweites Quartal 2017	11,5	8,1	13,1	13,2	23,2	24,1	4,4

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

Bei den Jugendlichen haben vor allem die Teilzeitbeschäftigung und befristete Verträge zugenommen.

## Fazit

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Europa in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die EU-Kommission sieht das als eine Folge der von ihr initiierten und im April 2013 vom Ministerrat beschlossenen „Jugendgarantie“ an. Tatsächlich begann der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit just nach diesem Beschluss. Dies hing aber vor allem damit zusammen, dass die Beschäftigung im Zuge einer sich bessernden Konjunktur generell anzog und damit die Arbeitslosigkeit abnahm. Zwar ging sie unter den Jugendlichen stärker als unter den Erwachsenen zurück, das lag aber daran, dass sich entgegen dem allgemeinen Trend bei den Jugendlichen das Erwerbspersonenpotential verringerte – demografisch bedingt sowie infolge einer abnehmenden Erwerbsbeteiligung. Hätte die „Jugendgarantie“ die ihr von der EU-Kommission zugeschriebene Wirkung gehabt, hätte sie sich bei der Beschäftigungsentwicklung zeigen müssen. Die Beschäftigung hat aber in den vergangenen vier Jahren unter den Jugendlichen in geringerem Maße als unter den Erwachsenen zugelegt.

Was per Saldo an Jobs für Jugendliche in den letzten Jahren hinzukam, waren fast ausschließlich befristete Stellen. Überdies setzte sich ein großer Teil der zusätzlichen Arbeitsverhältnisse aus Teilzeittätigkeiten zusammen. Bei den Personen ab 25 Jahren baute sich die Beschäftigung dagegen vor allem über unbefristete Stellen auf, und die Teilzeittätigkeiten nahmen in geringerem Maße als die Vollzeitstellen zu.

Die „Jugendgarantie“ wurde auch nicht dem Anspruch gerecht, alle arbeitslos gewordenen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten in einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme unterzubringen. So war im 2. Quartal dieses Jahres knapp die Hälfte der erwerbslosen Jugendlichen mindestens ein halbes Jahr arbeitslos. Es mag dahin gestellt sein, ob die „Jugendgarantie“ deshalb manche Erwartungen nicht erfüllt hat, weil zu geringe finanzielle Mittel zur Verfügung standen, wie seitens der Wissenschaft kritisiert worden war,<sup>10</sup> oder ob es vor allem daran lag, dass sich die Mitgliedsstaaten nicht genügend um eine hinreichende Umsetzung der Beschlüsse gekümmert haben, wie der Europäische Rechnungshof bemängelte.<sup>11</sup> Wahrscheinlicher ist, dass die Handlungsmöglichkeiten der sogenannten „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ einmal mehr überschätzt worden sind. Denn

nach aller Erfahrung können mit ihr keine zusätzlichen Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden, und mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich auch nicht die grundlegenden Schwierigkeiten angehen, mit denen die junge Generation beim Einstieg ins Erwerbsleben konfrontiert ist.

Und diese Probleme bestehen fort. Nach wie vor ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen. An der Qualifikation liegt das nicht, denn die arbeitslosen Jugendlichen sind formal nicht schlechter als die übrigen Arbeitslosen ausgebildet. Es zeigt sich sogar, dass die Differenz bei den Arbeitslosenquoten von Jung und Alt bei den Gutqualifizierten besonders groß ist.

Es dürfte sich hier um ein Insider-Outsider-Phänomen handeln. Wer keine Referenzen vorweisen kann, dem fällt der Zugang zum Markt schwer. Auf dem Arbeitsmarkt geht es um Berufserfahrungen und um in der Praxis erworbene Kenntnisse. Ältere Arbeitskräfte haben sie in ihrem Arbeitsleben sammeln können, Jugendliche konnten das dagegen nicht. Das gilt insbesondere dann, wenn die Berufsausbildung weitgehend von der betrieblichen Praxis abgekoppelt ist. Das ist in weiten Teilen Europas aber der Fall. In Mitteleuropa gibt es dagegen duale Ausbildungssysteme. Deshalb sind hier die Unterschiede bei den altersspezifischen Arbeitslosenquoten vergleichsweise gering, und qualifizierte Jugendliche haben – im Gegensatz zur Situation in vielen anderen europäischen Ländern – bessere Beschäftigungschancen als Erwachsene ohne Berufsausbildung. Der Hebel wäre daher bei den Berufsbildungssystemen anzusetzen.<sup>12</sup>

Ein weiterer Grund für die unter Jugendlichen besonders hohe Arbeitslosigkeit wird mitunter in regulatorischen Hürden gesehen, die den Erwachsenen, also den Insidern, einen Vorteil verschaffen.<sup>13</sup> Das spräche etwa für eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Dass ein geringerer Kündigungsschutz zu mehr Beschäftigung führt, lässt sich aber nicht nachweisen.<sup>14</sup> Außerdem geht mit

<sup>10</sup> Vgl. Verónica Escudero und Elva López Mourelo (2015): The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. International Labour Office, Research Department Working Paper Nr. 4, August.

<sup>11</sup> Europäischer Rechnungshof: Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Sonderbericht Nr. 5/2017. Luxemburg.

<sup>12</sup> Über den Zusammenhang von Berufsausbildungssystem und der im Vergleich zu den Erwachsenen hohen Arbeitslosigkeit der Jugend vgl. Richard Breen (2005): Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment. Market and Institutional Factors. In: European Sociological Review, Nr. 2/2005. Karl Brenke (2012): Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/2012. Die OECD, jahrelanger Befürworter einer vermehrten Hochschulausbildung und Kritiker des dualen Systems, hat angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa ihre Position revidiert, vgl. Mihály Fazekas und Simon Field: OECD-Studien zur Berufsausbildung: Postsekundäre Berufsbildung in Deutschland. Paris 2013.

<sup>13</sup> Breen (2005) a. a. O.

<sup>14</sup> Vgl. u. a. Stephen Nickell und Richard Layard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Orley Ashenfelter und David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3, Amsterdam. Sowie: John Addison und Paulino Teixeira (2003): The Economics of Employment Protection. In: Journal of Labor Research, Nr. 1/2003.

einem geringen Kündigungsschutz oder – was dem entspricht – der Befristung von Arbeitsverträgen die Gefahr einher, dass Arbeitgeber wenig Anreize haben, in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter zu investieren.<sup>15</sup> Dies würde gerade Jugendliche treffen.

Das Risiko, arbeitslos zu werden ist – unabhängig vom Alter – bei den Geringqualifizierten besonders groß. Es

gilt daher, auch dafür zu sorgen, dass die nachwachsende Generation schulisch und beruflich gut ausgebildet ist. Sachgerechte Bildungspolitik ist eine Bedingung dafür, Jugendarbeitslosigkeit anzugehen und das Potential der nachwachsenden, aber kleiner werdenden Alterskohorten zu nutzen.

Die Arbeitsmarktsituation der Jugend zeigt zwar besondere Eigenheiten, es darf aber nicht verkannt werden, dass sie Teil der allgemeinen Entwicklungen des Arbeitsmarktes ist. Um auf sie Einfluss zu nehmen, sind andere Politiken gefragt: insbesondere die Finanz-, die Geld- und die Lohnpolitik.

---

**15** Ivan Harslof (2003): Processes of marginalization at work: integration of young people in the labor market through temporary employment. In: Torild Hammer (Hrsg.): Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A comparative study. Bristol.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin | [kbrenke@diw.de](mailto:kbrenke@diw.de)

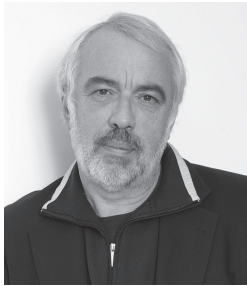
JEL: J21, J24, J60

Keywords: Youth unemployment, youth guarantee, labor market developments

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 45/2017:

[www.diw.de/econbull](http://www.diw.de/econbull)





INTERVIEW MIT KARL BRENKE

## »Die Berufsausbildung der jungen Menschen sollte praxisnäher werden«

Karl Brenke, wissenschaftlicher Referent  
im Vorstandsbereich des DIW Berlin.

1. Herr Brenke, wie hat sich das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Europa in den letzten Jahren entwickelt? Wir haben einen deutlichen Rückgang gehabt. Der Höhepunkt der Jugendarbeitslosigkeit war 2013, und jetzt haben wir eine Arbeitslosenquote von etwa 16 bis 17 Prozent. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen nicht primär zurückgegangen, weil die Beschäftigung besonders stark zugenommen hätte, sondern vor allen Dingen deshalb, weil die nachwachsenden Alterskohorten kleiner werden. Das heißt, es gibt weniger Jugendliche in der EU. Zum anderen haben wir auch das Phänomen, dass das Erwerbsverhalten zumindest zeitweilig sehr stark nachgelassen hat. Beispielsweise sind die Jugendlichen wegen der schwierigen Arbeitsmarktsituation länger in der Ausbildung geblieben.
2. In welchen europäischen Ländern ist das Problem am größten? Das Problem ist besonders groß in Südeuropa. Wir haben es aber auch in Teilen Nordeuropas, beispielsweise in Schweden und ebenfalls in Osteuropa. Am geringsten ist das Problem in Mitteleuropa.
3. Deutschland steht also noch vergleichsweise gut da? Deutschland steht noch vergleichsweise gut da. Hier haben wir das eigenartige Phänomen, dass die Jugendarbeitslosigkeit sich abgebaut hat, obwohl die Erwerbstätigkeit zurückgegangen ist. In Deutschland hat durchgeschlagen, dass ein wachsender Teil der Jugendlichen nicht auf dem Arbeitsmarkt ist, weil er an den Hochschulen akademisch ausgebildet wird.
4. Ist das in den Ländern, die unter einer höheren Jugendarbeitslosigkeit zu leiden haben, anders? Grundsätzlich ist die Jugendarbeitslosigkeit kein isoliertes Phänomen. Wir haben in Deutschland bei den Erwachsenen eine relativ geringe Arbeitslosigkeit. Von daher haben wir auch bei der Jugendarbeitslosigkeit nicht so hohe Werte wie beispielsweise in Italien, Spanien oder Griechenland. Das heißt, die Jugendarbeitslosigkeit ist immer auch Ausdruck der allgemeinen Arbeitsmarktsituation. Hinzu kommt, dass die Jugendlichen besondere Schwierigkei-

ten haben. Das zeigt sich daran, dass die Jugendarbeitslosenquote im EU-Durchschnitt 2,5 Mal so groß ist wie die der Erwachsenen.

5. Gibt es in den EU-Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit ein Qualifikationsproblem? Das ist kein Qualifikationsproblem. Das ist auch EU-weit kein Qualifikationsproblem. Die Jugendlichen sind im Schnitt nicht schlechter qualifiziert als die Erwachsenen. Wir haben das Problem, dass gerade in den Ländern, in denen die Ausbildung zu wenig praktisch ist, die Jugendlichen nach dem Abschluss ihrer Ausbildung schwer Fuß fassen, weil sie keine Berufserfahrung vorweisen können, weil sie keine Referenzen haben und weil die Betriebe sie nicht kennen. Das spielt alles eine Rolle.
6. Die EU-Kommission hatte 2013 Maßnahmen wie die so genannte „Jugendgarantie“ ergriffen. Was hat das gebracht? Von dem, was sich von den Zahlen her zeigt, hat es eigentlich wenig gebracht. Die Beschäftigung bei den Jugendlichen hat in geringerem Maße zugenommen als bei den Personen ab 25 Jahren. Zum anderen sind auch die Versprechen nicht eingelöst worden, dass jedem arbeitslos gewordenen Jugendlichen spätestens nach vier Monaten eine Beschäftigung oder ein Ausbildungsplatz zur Verfügung gestellt wird. Wir können vielmehr feststellen, dass die Hälfte aller arbeitslosen Jugendlichen in der EU schon länger als sechs Monate arbeitslos ist. Es gab eine Ankündigung, man hat sehr auf die Pauke gehauen, aber der Effekt dieser Maßnahmen zeigt sich in der Statistik überhaupt nicht.
7. Was könnte denn getan werden, um dort zu helfen, wo die Jugendarbeitslosigkeit besonders hoch ist? Grundsätzlich helfen natürlich erst einmal Wirtschaftswachstum und eine anziehende Beschäftigung, das ist das Eine. Das Zweite ist das spezielle Problem der Jugendlichen beim Berufseintritt. Dieses Problem wird man wahrscheinlich nur lösen oder mindern können, indem man sich an erfolgreichen Modellen orientiert, wie wir sie in Mitteleuropa haben, zum Beispiel, dass die Berufsausbildung der jungen Leute praxisnäher wird.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden  
Sie auf [www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)



# Zentralbanken sollten ihre Intervention am Devisenmarkt mit Kommunikation begleiten

Von Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr

Zentralbanken, zum Beispiel die schweizerische und die zahlreicher Schwellenländer, intervenieren häufig an Devisenmärkten. Es ist jedoch nicht unmittelbar festzustellen, ob diese Interventionen wirksam sind. Mittels anerkannter Kriterien analysiert dieser Bericht die Erfolgswahrscheinlichkeit aus einem Datensatz von 4.500 Interventionsepisoden aus 33 Ländern. Dabei ist es wichtig, Währungsregimes zu unterscheiden, da jeweils andere Ziele im Vordergrund stehen. Während in flexiblen Wechselkursregimes seltener interveniert wird und meist Trends verändert werden sollen, zielen andere Regimes auf eine Stabilisierung des Wechselkurses in einem Band, in dem sich der Wechselkurs bewegen kann. Interventionen sind generell erfolgreicher, wenn sie mit größeren Volumen durchgeführt werden, mit dem Wechselkursrend gehen und hin zum Fundamentalwert orientiert sind. Wenn EntscheidungsträgerInnen zudem Interventionen oder Veränderungen der Wechselkurspolitik kommunizieren, können diese stärker wirken. ZentralbankerInnen sollten also Interventionen mit Kommunikation begleiten, um ihre Erfolgswahrscheinlichkeit zu erhöhen.

Die Politik greift in viele Märkte ein, so auch in Devisenmärkte. Dies geschieht unter anderem, um die Preise für Importgüter gering zu halten, eigene Exporte wettbewerbsfähig zu machen oder Planungssicherheit für Unternehmen sicherzustellen. Ein wichtiges Instrument sind dabei Interventionen, das heißt Käufe oder Verkäufe fremder Währung. Kauft eine Zentralbank fremde Währung und verkauft dafür die eigene, so schwächt das die eigene Währung, ihr Wechselkurs fällt. Die Europäische Zentralbank mag dieses Instrument selten einsetzen, es wird dennoch von vielen anderen Zentralbanken weltweit viel und häufig genutzt.<sup>1</sup> Zahlreiche Schwellenländer machen von diesem Instrument Gebrauch; ein anderes prominentes Beispiel ist die Schweizerische Nationalbank, die seit Jahren durch Interventionen die Aufwertung des Schweizer Franken zu verhindern versucht.<sup>2</sup> Wie erfolgreich diese Maßnahmen sind, und welchen Anteil die Kommunikation der EntscheidungsträgerInnen daran hat, hängt natürlich von den Zielen der Interventionen ab.

## Interventionsziele und Erfolgsmaße hängen vom Währungsregime ab

Die wichtigsten in der Literatur erwähnten Ziele von Devisenmarktinterventionen (DMI) sind die Veränderung des Wechselkursniveaus sowie die Begrenzung der

<sup>1</sup> Eine Analyse der Aktivitäten von 33 Zentralbanken im Zeitraum von 1995 bis 2011 zeigt, dass diese an knapp einem Fünftel (19 Prozent) der beobachteten Tage intervenierten und sogar an gut einem Drittel (34 Prozent) der Tage in Regimes enger Wechselkurbänder, vgl. Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr (2017): Devisenmarktinterventionen: Ein häufig genutztes und wirksames Instrument, DIW Wochenbericht Nr. 18 (online verfügbar, abgerufen am 29. September 2017). Dies gilt, sofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Online-Quellen in diesem Bericht; Dietrich Domanski, Emanuel Kohlscheen und Roman Moreno (2016): Foreign exchange market intervention in EMES: What has changed? BIS Quarterly Review, September, 65–79.

<sup>2</sup> Vgl. Nikola Mirkov, Igor Pozdeev und Paul Söderlind (2016): Toward removal of the Swiss Franc cap: Market expectations and verbal interventions, mimeo, St. Gallen; Urban J. Jermann (2017): Financial markets' views about the Euro-Swiss Franc floor, mimeo, Wharton School.



Tabelle 1

### Interventionsmotive laut Angabe von Zentralbanken In Prozent

Interventionsziel	Hohe Relevanz	Keinerlei Relevanz
Exzessive Devisenmarktspekulationen zügeln	57,9	21,1
Monetäre Stabilität aufrecht erhalten	52,6	26,3
Starke Kapitalzuflüsse oder -abflüsse abschrecken	26,3	42,1
Devisenreserven auf- oder abbauen	31,6	47,4
Einfluss von Rohstoffpreisfluktuationen abmildern	21,1	57,9
Wettbewerbsfähigkeit aufrecht erhalten oder verbessern	21,1	57,9
Devisenknappheit in Banken oder Firmen abmildern	26,3	63,2

Anmerkung: Basierend auf einer freiwilligen Umfrage aus dem Jahr 2013, an der 19 Zentralbanken teilnahmen. Prozentsätze geben Anteil der Zentralbanken an, deren MitarbeiterInnen entsprechend geantwortet haben.

Quelle: Mohanty und Berger, 2013.

© DIW Berlin 2017

kurzfristigen Wechselkursschwankungen.<sup>3</sup> Diese Ziele nennen auch ZentralbankerInnen in Befragungen (siehe Tabelle 1). Die jüngere theoretische Literatur hat zudem Begründungen geliefert, warum Länder möglicherweise ihre Währung auch langfristig stabilisieren wollen.<sup>4</sup> Ein gelenkter Wechselkurs ermögliche demnach eine bessere Absorption makroökonomischer Schocks, wie zum Beispiel Preisveränderungen bei wichtigen Exportgütern.

In unterschiedlichen Währungsregimes haben Devisenmarktinterventionen unterschiedliche Ziele. Die drei wichtigsten Regimes sind unter diesem Gesichtspunkt flexible Wechselkurse, breite Wechselkursbänder und enge Wechselkursbänder.<sup>5</sup> Ein viertes Regime sind fest vorgegebene Wechselkurse. Hier sind Interventionen kein eigenständiges Politikinstrument, sondern eine Notwendigkeit zum Erhalt des Wechselkurses.

Im Fall flexibler Wechselkurse ist das Interventionsziel oft, den Wechselkurs zurück zu seinem Fundamentalerwert zu führen oder eine Wechselkursbewegung rückgängig zu machen. Bei breiten und erst recht bei engen Bändern spielt dagegen die Umkehrung von Trends eine

weitaus geringere Rolle. Das Ziel einer Wechselkursstabilisierung steht hier umso mehr im Vordergrund. Unabhängig vom Währungsregime streben aber viele Zentralbanken eine Glättung von Kursbewegungen an.

Die empirischen Erfolgsmaße für Interventionen müssen immer den jeweiligen Zielen entsprechen. Den drei oben genannten Zielen lassen sich direkt drei Erfolgsmaße zuordnen: das Ereignis-, das Glättungs- und das Stabilisierungskriterium (Kasten 1).

### Datengrundlage zu Interventionen an Devisenmärkten

Diese Maße werden auf einen umfangreichen Datensatz angewendet. Dieser umfasst Angaben zum Nettovolumen an getätigten Interventionen in 33 Ländern, in einem Zeitrahmen von zehn bis 15 Jahren (1995 bis 2011). Die meisten Angaben stammen direkt von Zentralbanken und können zwar nicht veröffentlicht, aber für summarische Analysen verwendet werden.<sup>6</sup> Aufgrund der Vielzahl der erfassten Länder lassen sich erstmals stilisierte Fakten festlegen, die nicht nur auf einige große entwickelte Volkswirtschaften zutreffen, wie das oft in der Literatur der Fall war.

### Weitere Randbedingungen bei Interventionen

Der Erfolg von Devisenmarktinterventionen hängt – neben dem Regime – von einer Reihe weiterer Randbedingungen ab, die in der Literatur analysiert werden: dem Volumen der Intervention, den Marktbedingungen während der Intervention und der Kommunikation der EntscheidungsträgerInnen.

### Größere Volumina erhöhen Erfolgswahrscheinlichkeit

Es scheint plausibel, dass höhere Volumina dazu beitragen, die Interventionsziele besser zu erreichen.

Für die Auswirkungen eines gegebenen Interventionsvolumens hängt vieles davon ab, ob eine Zentralbank zum Beispiel im sehr liquiden Euro/US-Dollar-Markt interveniert oder in dem einer Nebenwährung, zum Beispiel der peruanische Sol. Das tägliche Handelsvolumen beträgt im ersten Fall etwa 1.100 Milliarden US-Dollar pro Tag, im zweiten Fall weniger als eine halbe Milliarde US-Dollar.<sup>7</sup> Das durchschnittliche tägliche Interventionsvolumen

<sup>3</sup> Vgl. Lucio Sarno und Mark P. Taylor (2001): Official intervention in the FX markets: Is it effective and, if so, how does it work? *Journal of Economic Literature*, 34, 839–868.

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere Xavier Gabaix und Matteo Maggiori (2015): International liquidity and exchange rate dynamics, *Quarterly Journal of Economics*, 130, 1369–1420, sowie Tarek Hassan, Thomas M. Mertens und Tony Zhang (2016): Currency manipulation. Arbeitspapier, University of Chicago.

<sup>5</sup> Diese Definitionen folgen der „coarse grid“-Klassifikation von Carmen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff (2004): The modern history of exchange rate arrangements: A reinterpretation, *Quarterly Journal of Economics*, 119, 1–48. Enge Bänder erlauben demnach Schwankungen des Wechselkurses von plus/minus zwei Prozent.

<sup>6</sup> Vgl. Marcel Fratzscher et al. (2015): When is foreign exchange intervention effective? Evidence from 33 countries, DIW Discussion Paper 1518 (revised) (online verfügbar).

<sup>7</sup> Vgl. Bank for International Settlements (2016): Triennial central bank survey: Global foreign exchange market turnover in 2016, Basel.

# Kasten

## Erfolgskriterien von Devisenmarktinterventionen

In Ereignisstudien wird, anstatt die Korrelation zwischen Interventionen und Wechselkurs an allen Tagen zu untersuchen, ein Fokus auf die Veränderung des Wechselkurses in einem Zeitfenster um den Beginn der Intervention herum gelegt. Das hilft, den Effekt von Interventionen klarer zu messen, da der Einfluss anderer Faktoren so geringer gehalten werden kann. Da Devisenmarktinterventionen meist über mehrere Tage stattfinden, werden Interventionsepisoden betrachtet, die dadurch definiert sind, dass in dieselbe Richtung interveniert wird. Dies kann ein einzelner Tag sein, oft sind dies aber mehrtägige Episoden, teils auch mit kurzen Unterbrechungen.

Der ökonometrische Ansatz basiert darauf, systematische Muster über mehrere tausend Episoden hinweg zu analysieren. Dafür wird als abhängige Variable eines von vier Erfolgskriterien genutzt, die im Falle eines Erfolgs den Wert „1“ und im Falle eines Misserfolgs den Wert „0“ annehmen. Mit multivariaten Regressionen lässt sich dann analysieren, welche erklärenden Faktoren systematisch mit höheren Erfolgswahrscheinlichkeiten zusammenhängen.

Das Ereigniskriterium vergleicht den Wechselkurs am Vorabend der Intervention mit dem Wechselkurs am letzten Tag der Inter-

ventionsepisode. Hat sich der Wechselkurs in die gewünschte Richtung verändert, so wird dies als Erfolg bewertet. Dieses Kriterium ist also besonders für Zentralbanken zutreffend, die den Wechselkurs aktiv verändern wollen.

Das Glättungskriterium vergleicht die Veränderung des Wechselkurses an den fünf Handelstagen vor der Intervention mit der Veränderung während der Interventionsepisode. Dieses Kriterium ist nur dann sinnvoll definiert, wenn die Richtung der Intervention dazu geeignet ist, den Wechselkurs zu glätten, also die absolute Steigung zu definieren. Ist diese (absolute) Steigung während der Episode gefallen, so wird dies als Erfolg gesehen.

Das Stabilisierungskriterium repräsentiert die Ziele jener Länder, die ihren Wechselkurs möglichst in einem engen Band stabil halten wollen. Unter diesem Kriterium ist eine Episode dann ein Erfolg, wenn der Wechselkurs innerhalb einer Episode ein Band von plus/minus zwei Prozent um den Wechselkurs am Vorabend der Intervention nicht verlässt. Die Zwei-Prozent-Marke wird typischerweise in der Literatur verwendet. Theoretisch können alle drei Erfolgskriterien gleichzeitig erfüllt sein. Sie widersprechen sich also nicht, auch wenn Zentralbanken unterschiedlich viel Gewicht auf bestimmte Kriterien legen.

von knapp 50 Millionen US-Dollar<sup>8</sup> fällt im sehr liquiden Markt kaum ins Gewicht. In einem weniger liquiden Markt hat es dagegen eine große Bedeutung und somit größere Chancen, seine Wirkung zu entfalten. Leider sind Daten zu Handelsvolumina an Devisenmärkten unvollständig verfügbar, so dass die Interventionsgröße auf die Wirtschaftsleistung der jeweiligen Volkswirtschaft bezogen werden muss, um Einheitlichkeit zu erzielen (Abbildung).

## Interventionen mit oder gegen den Markttrend

Neben den Volumina der Intervention spielen natürlich die Marktbedingungen eine wesentliche Rolle. Wie bereits erwähnt, intervenieren Zentralbanken häufig gegen die vorherrschende Marktbewegung („leaning against the wind“). Das führt seltener zum Erfolg, als wenn sie im Einklang mit dem aktuellen Markttrend intervenieren. Um diese Trends zu bestimmen, wird in der vorliegenden Analyse die Wechselkursveränderung in der zweiwöchigen Phase vor einer Intervention

betrachtet. Wenn also beispielsweise die eigene Währung in dieser Phase schwächer geworden war und die Zentralbank nun fremde Währung verkauft und die eigene kauft, um sie zu stützen, dann ist dies eine Intervention gegen den Trend.

Eine weitere wichtige Marktbedingung ist die Relation des aktuellen Wechselkurses zu seinem fundamentalen Wert. Es ist zu vermuten, dass Interventionen hin zum Fundamentalwert erfolgreicher sind, da ein Wechselkurs tendenziell langfristig dorthin strebt. Leider ist nicht immer eindeutig zu bestimmen, wie hoch genau der Fundamentalwert einer Währung ist. Eine gute Näherungsgröße dafür ist die sogenannte Kaufkraftparität, die vorliegt, wenn man in den betrachteten Ländern immer dasselbe Güterbündel kaufen kann. Eine gängige Alternative stellt der gleitende Durchschnitt der Wechselkurse der letzten drei Jahre dar.<sup>9</sup>

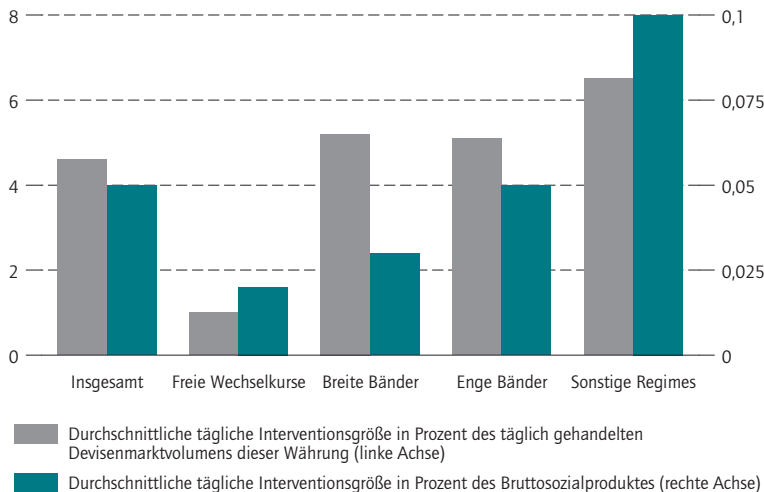
<sup>9</sup> Die Ergebnisse haben Bestand unabhängig davon, ob längere oder kürzere gleitende Durchschnitte verwendet werden, ob diese Durchschnitte bis zum Interventionstag gebildet oder um diesen zentriert werden, oder, ob man Kaufkraftwechselkurse anwendet, wie sie der Internationale Währungsfonds (IWF) berechnet. Siehe dazu Fratzscher et al. (2017): a. a. O.

<sup>8</sup> Vgl. Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr (2017): a. a. O.

Abbildung

### Interventionsvolumina im Vergleich zur Marktgröße nach Wechselkursregime

In Prozent



Anmerkung: Handelsvolumina (rechte Achse) nicht für alle Länder verfügbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

In einem Regime enger Wechselkursbänder haben Devisenmarktintervention das größte Gewicht.

### Volatile Devisenmärkte beeinflussen Interventionen

Es ist zu erwarten, dass Volatilität die Interventionen erschwert. Gleichzeitig wird Volatilität auch Interventionen hervorrufen, gerade wenn es darum geht, Regimes mit relativ wenig schwankenden Wechselkursen zu stabilisieren. Die Volatilität wird quantifiziert, indem die Schwankungen der Wechselkurse relativ zu ihrem Höchststand in der Beobachtungsperiode berechnet werden.

### Schätzung der Einflussgrößen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit

Um im Folgenden die Effektivität von Devisenmarktinterventionen zu schätzen, wird zwischen den drei wesentlichen Währungsregimes sowie, als vierte Gruppe, allen übrigen Regimes differenziert. Dieser Regimeinfluss wird über vier regime-spezifische Konstanten in der Schätzung erfasst. Zudem werden die übrigen hier diskutierten Einflussgrößen berücksichtigt. Somit wird der Interventionserfolg anhand von fünf Größen erklärt. Als abhängige Variable werden die bereits erläuterten Erfolgskriterien genutzt (Kasten 1).

Zunächst wird hier das Ergebnis für das Ereigniskriterium gezeigt (Tabelle 2). Die Schätzung ist mit der Methode kleinster Quadrate durchgeführt, so dass die Koeffizienten leicht interpretiert werden können.<sup>10</sup> Demnach liegt die Basiswahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Veränderung des Wechselkurses bei flexiblen Wechselkursen bei 53 Prozent. Dies ist kaum besser als ein Zufallsergebnis, aber es liegt deutlich über den Wahrscheinlichkeiten für die anderen Regimes (13 bis 41 Prozent). Allerdings ist in diesen anderen Regimes die Veränderung des Wechselkurses bei Interventionen meist kein zentrales Politikziel, weshalb hier andere Erfolgskriterien wichtiger sind.

### Auf die Umstände kommt es an

Neben der Beachtung des sinnvollen Regimes sind die Randbedingungen von großer Bedeutung für den Interventionserfolg. An erster Stelle steht dabei das Interventionsvolumen. Der Koeffizient zeigt den Wert für ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) an, so dass beispielsweise eine Tagesintervention in Höhe von 0,4 Prozent des BIP (das entspricht dem achtfachen des durchschnittlichen Volumens bei flexiblen Wechselkursen) den Interventionserfolg um 13,2 ( $0,4 \times 0,330$ , siehe Tabelle 2) Prozentpunkte steigert. Es muss stark interveniert werden, um diesen deutlichen Effekt zu erzielen. Wird mit dem Trend interveniert, steigt die Erfolgswahrscheinlichkeit um weitere 9,9 Prozentpunkte. Schließlich hilft eine Intervention hin zum Fundamentalwert. Hier ergibt sich bei einer Abweichung vom Fundamentalwert, die dem Median entspricht, eine weitere Verbesserung um 3,5 Prozentpunkte. Diese Bestandteile können addiert werden und ergeben eine Erfolgsquote von 80 Prozent ( $53,2 + 13,2 + 9,9 + 3,5$ ).

Diese Schätzwerte vermitteln erstmals einen systematischen Eindruck darüber, worauf es bei Interventionen ankommen kann. Häufig wird allerdings gerade nicht mit dem Trend interveniert, so dass die Erfolgswahrscheinlichkeit um zehn Prozentpunkte niedriger ausfällt. Andererseits kann die Abweichung vom Fundamentalwert auch weitaus größer sein und der positive Effekt auf den Interventionserfolg umso stärker. Auch beim Volumen gehen Zentralbanken schon mal über das Achtfache vom Durchschnitt hinaus.<sup>11</sup> Welche Werte man auch nimmt, es wird deutlich, dass Interventionen recht häufig erfolgreich sind und dass Zentralbanken einen Einfluss darauf haben.

<sup>10</sup> Methodisch besser geeignet sind Logit-Schätzungen (siehe Definition im DIW Glossar (online verfügbar)). Diese führen zu qualitativ identischen Ergebnissen, sind aber umständlicher zu interpretieren.

<sup>11</sup> Vgl. das Beispiel Japan in Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr (2017): a. a. O.

## Erfolge hinsichtlich weiterer Kriterien

Ist das Ereigniskriterium ein guter Erfolgsmaßstab bei flexiblen Wechselkursen, so ist im Regime enger Wechselkursbänder das Stabilisierungskriterium entscheidend. Hierbei beträgt die Erfolgswahrscheinlichkeit bereits ohne Berücksichtigung der Interventionscharakteristika 95 Prozent (Tabelle 3). Die weiteren Koeffizienten sind entweder statistisch insignifikant oder von der Wirkung her klein. Allein von der Volatilität geht ein großer Einfluss aus. Der entsprechende Koeffizient zeigt, dass Situationen maximaler Volatilität (also sehr heftige Krisen) die Wahrscheinlichkeit des Interventionserfolgs im Grenzfall auf nur noch 35 Prozent senken können. Außerdem weist es auf die Relevanz und die schwierigen Begleitumstände von gezielten Abwertungen oder Aufwertungen durch Zentralbanken, die enge Wechselkursbänder verfolgen, hin.

In einem Regime breiter Wechselkursbänder liegen die Konstanten zwischen 41 und 71 Prozent.

## Zwischenfazit: Interventionserfolge sind wahrscheinlich

Ein Interventionserfolg ist demnach sowohl in allen Währungsregimes als auch im Hinblick auf die drei Erfolgskriterien wahrscheinlich. Erfolge sind bei realistischen Rahmenbedingungen und der richtigen Ausgestaltung der Intervention in 80 Prozent der Fälle zu erwarten.

Allerdings sind auch die Grenzen dieser Analyse zu nennen: Erstens betrachtet der hier verwendete Ereignisstudienansatz nur ein recht eingeschränktes Zeitfenster um eine Intervention herum. Damit können andere Einflüsse auf Wechselkurse zwar recht gut ausgeblendet werden, doch bleibt die Nachhaltigkeit eines Interventionserfolgs unklar. Zweitens wird in den hier präsentierten Ergebnissen nicht für mögliche andere Politikmaßnahmen im Betrachtungszeitraum kontrolliert. So kann die Geldpolitik den Kurs ihrer Währung auch durch höhere Zinsen stützen, oder durch eine Einschränkung der Geldmenge. Weitere Analysen haben keinen systematischen Einfluss bestimmter Maßnahmen der Geldpolitik gefunden,<sup>12</sup> so dass sterilisierte Devisenmarktinterventionen tatsächlich ein eigenständiges Politikinstrument zu sein scheinen. Drittens, es können weitere Einflüsse eine Rolle spielen, zum Beispiel makro-prudenzielle Politik – also Politikmaßnahmen, die zur Eindämmung systemischer finanzieller Risiken getroffen werden. Diese konnten aber mangels geeigneter Datenbasis nicht näher untersucht werden.

Tabelle 2

### Interventionserfolg nach dem Ereigniskriterium

Regime-spezifische Konstanten	
Freie Wechselkurse	0,532*** (0,053)
Breite Bänder	0,414*** (0,024)
Enge Bänder	0,213*** (0,012)
Sonstige Regime	0,133*** (0,021)
Interventionscharakteristika	
Durchschnittliches tägliches Interventionsvolumen in Prozent des BIPs	0,330*** (0,104)
Interventionen „mit dem Wind“	0,099*** (0,015)
Intervention zum fundamentalen Wert hin	0,004*** (0,001)
Anteil an der maximalen währungsspezifischen Volatilität	0,004 (0,041)
Beobachtungen	4,549
Angepasstes R <sup>2</sup>	0,373

Anmerkung: Siehe Kasten 1 für eine Erklärung des Kriteriums. Koeffizienten aus kleinster Quadrate Schätzung, Standardfehler in Klammern. \*\*\* steht für statistische Signifikanz auf dem ein Prozent Niveau.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Tabelle 3

### Interventionserfolg nach Glättungs- und Stabilisierungskriterium

	Glättungskriterium	Stabilisierungskriterium
Regime-spezifische Konstanten		
Freie Wechselkurse	0,798*** (0,043)	0,435*** (0,044)
Breite Bänder	0,712*** (0,028)	0,609*** (0,024)
Enge Bänder	0,745*** (0,018)	0,949*** (0,009)
Sonstige Regime	0,835*** (0,031)	1,004*** (0,013)
Interventionscharakteristika		
Durchschnittliches tägliches Interventionsvolumen in Prozent des BIPs	0,115 (0,077)	0,104 (0,064)
Interventionen mit dem Markttrend	-0,065** (0,028)	0,011 (0,012)
Intervention zum fundamentalen Wert hin	0,001 (0,001)	-0,004*** (0,001)
Anteil an der maximalen währungsspezifischen Volatilität	0,215*** (0,05)	-0,597*** (0,039)
Beobachtungen	1,787	4,549
Angepasstes R <sup>2</sup>	0,8	0,81

Anmerkung und Quelle: Siehe Tabelle 2.

© DIW Berlin 2017

<sup>12</sup> Vgl. Fratzscher et al. (2015), a. a. O.

## Unterschiedliche Formen der Kommunikation zu Wechselkursen

Es ist aus Untersuchungen zur Geldpolitik bekannt, dass die Kommunikation der Zentralbank erheblichen Einfluss auf die Wirkung ihrer Politik hat.<sup>13</sup> Ein Blick in die Wirtschaftsmedien offenbart die große Bedeutung, die dort den entsprechenden Verlautbarungen gegeben wird. MarktteilnehmerInnen und BeobachterInnen haben natürlich ein großes Interesse daran, den weiteren Verlauf der Geldpolitik zu erahnen – gerade bei großen Zentralbanken wie der US Federal Reserve wird darüber rege spekuliert und jede Äußerung der Verantwortlichen auf die Waage gelegt.

Im Grunde ist es bei den Interventionen auf Devisenmärkten nicht anders, denn auch dort sind die Pläne der Zentralbank und die möglichen Einflüsse auf den Wechselkurs von großem Interesse.

Zentralbanken gestalten ihre Kommunikation mit MarktteilnehmerInnen heutzutage äußerst sorgfältig. Dabei können sie Information über ihre Politik in drei Formen handhaben. Erstens können sie Interventionen konkret und offiziell bestätigen. Zweitens können sie zulassen, dass ihre Intervention bekannt wird, ohne sie direkt zu bestätigen. Dies funktioniert dann häufig über die beteiligten Geschäftsbanken, mit denen die Zentralbank ihre Interventionstransaktionen abwickelt, und die ihr Wissen darüber an MarktteilnehmerInnen oder an Medien weitergeben. Drittens kann die Zentralbank aber auch geheim intervenieren und die Weitergabe von Information (weitgehend) unterbinden.

Unabhängig von der begleitenden Kommunikation zu einzelnen Interventionen gibt es auch eine allgemeine Kommunikation, die sich auf die Wechselkurspolitik richtet. Diese zweite Form ist weitaus häufiger und wird in der Literatur als *mündliche Intervention*, im Unterschied zur faktischen Intervention, bezeichnet.<sup>14</sup>

Um die Kommunikation analysieren zu können, bedarf es einer entsprechenden Datenbasis. Eine übliche Vorgehensweise ist die Auswertung von elektronischen Pressarchiven, indem Stichworte oder Wortsequenzen bei der Suche vorgegeben werden.<sup>15</sup> Diese Datenbasis ist zum einen naturgegeben unvollständig und zum anderen insofern „verzerrt“ als weniger entwickelte Länder

auch tendenziell weniger (unabhängige) Medien haben, die die Öffentlichkeit über DMI informieren könnten. Allerdings gibt es keine praktikable Alternative, um Kommunikation empirisch zu erfassen.

## Interventionen werden selten offiziell bestätigt

Es zeigt sich, dass die Interventionen in der großen Mehrzahl (94 Prozent aller Interventionsepisoden) keine Erwähnung finden – das heißt sie wurden weder offiziell bestätigt noch wurde darüber berichtet. Allerdings geht dieser Wert auf nur noch 62 Prozent zurück, wenn man allein flexible Wechselkurse betrachtet, weil hier weniger interveniert wird und somit einzelne Interventionen größeren Nachrichtenwert besitzen (zusätzlich eventuell auch, weil hier Länder mit einer größeren Pressevielfalt vertreten sind). Die große Mehrzahl der Presseerwähnungen geht auf Gerüchte zurück, nur gut ein Prozent aller Interventionsepisoden werden offiziell bestätigt. Bei flexiblen Wechselkursen allein steigt wiederum dieser Anteil auf 24 Prozent.

Dagegen kommt der *mündlichen Intervention* eine weitaus größere Bedeutung zu: 52 Prozent aller Interventionsepisoden werden so begleitet, im Regime flexibler Wechselkurse steigt dieser Wert sogar auf 97 Prozent, bei breiten Bändern auf fast 100 Prozent (genau: 99,6). Bei engen Wechselkursbändern kommen mündliche Interventionen lediglich in 31 Prozent der Fälle vor, vermutlich, weil der Wechselkurs sowieso nur in einer engen Bandbreite schwankt.

Im Folgenden wird das oben eingeführte Analyseinstrumentarium in zwei Schritten angewendet: zuerst bei einer einzigen Kommunikationsvariable, anschließend bei verschiedenen Kommunikationsinstrumenten im Zusammenhang.

## Vor allem mündliche Interventionen wirken

Es zeigt sich, dass die Wirkung von Interventionen steigt, wenn diese von den MarktteilnehmerInnen bemerkt werden (Tabelle 4). Der Effekt ist besonders stark, wenn die Intervention offiziell bestätigt wird. Die Wirkung mündlicher Intervention ist je nach Erfolgskriterium gemischt: Hinsichtlich des Ereigniskriteriums ist sie sehr positiv, hinsichtlich der beiden anderen Kriterien eher negativ.

Es ist nicht überraschend, dass mündliche Interventionen, die häufiger vorkommen als die anderen Kommunikationsformen, die vormals signifikanten Effekte der anderen Instrumente überlagern und insignifikant machen. Nicht bemerkte Interventionen wirken tendenziell schlechter (aber die Koeffizienten sind insignifikant). Die Unterschiede bei Inhalt und Rahmenbe-

<sup>13</sup> Vgl. Alan Blinder et al. (2008): Central bank communication and monetary policy: A survey of theory and evidence, *Journal of Economic Literature*, 46, 910–945.

<sup>14</sup> Siehe Marcel Fratzscher (2008): Oral interventions versus actual interventions in FX markets—An event study approach, *Economic Journal*, 118, 1079–1106.

<sup>15</sup> Für diese Studie wurde die Datenbank Factiva genutzt.



dingungen mündlicher Interventionen können unterschiedliche Auswirkungen haben. Deshalb wurde auch ihr Einsatz in turbulenten Marktphasen betrachtet. Dort verstärken sie ihre positive Wirkung hinsichtlich des Ereigniskriteriums, und hinsichtlich des Glättungskriteriums gleicht sich der negative Basiseffekt<sup>16</sup> in etwa aus. Für Zentralbanken, die enge Wechselkursbänder verfolgen, sind mündliche Interventionen insbesondere dann von Bedeutung, wenn Abwertungen oder Aufwertungen des Wechselkurses hin zu einem neuen Band erreicht werden sollen. In einer zusätzlichen Analyse zeigt sich, dass insbesondere Länder, die keine transparente Wechselkurspolitik verfolgen, von mündlichen Interventionen profitieren können.

## Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag zeigt, dass Interventionen von Zentralbanken an Devisenmärkten recht erfolgreich sein können. Als Faustformel sind die beobachteten Interventionen in bis zu 80 Prozent der Fälle ein Erfolg. Dabei spricht vieles dafür, dass es sich bei den erfassten Interventionen um ein eigenständiges Politikinstrument handelt. Die Ergebnisse scheinen nicht von gleichzeitigen geldpolitischen Maßnahmen, wie Zinsänderungen, verursacht zu sein.

Interventionen verfolgen unterschiedliche Ziele je nach Wechselkursregime, so dass entsprechende Erfolgskriterien angebracht sind. Die Erfolgswahrscheinlichkeit ist größer, wenn ein Wechselkurs in einer Bandbreite gehalten werden soll, als wenn eine Veränderung sich umkehren soll. Sie nimmt zu, je größer das Interventionsvolumen, und je stärker die Intervention mit dem vorangegangenen Trend erfolgt und eine Rückkehr zum

<sup>16</sup> Es ist zu vermuten, dass Kommunikation insbesondere in „schwierigen“ Fällen eingesetzt wird, in denen die Erfolgswahrscheinlichkeit kleiner ist als im Durchschnitt.

Tabelle 4

### Interventionserfolg nach Art der Kommunikation

	Ereigniskriterium	Glättungskriterium	Stabilisierungskriterium
Unbemerkte Intervention (0/1)	–0,044 (0,033)	–0,041 (0,031)	0,014 (0,03)
Mündliche Intervention (0/1)	0,081*** (0,018)	–0,086*** (0,025)	–0,057*** (0,014)
Turbulente Zeiten (0/1)	–0,058 (0,041)	–0,130* (0,074)	–0,053 (0,044)
Mündliche Intervention in turbulenten Zeiten (0/1)	0,137** (0,06)	0,175** (0,085)	–0,065 (0,054)

Anmerkung: Siehe Kasten 1 für eine Erklärung der Kriterien. Für sonstige nicht berichtete Kontrollgrößen siehe Tabelle 2 oder Tabelle 3. Koeffizienten sind zu addieren um zum Gesamteffekt von mündlichen Interventionen und turbulenten Zeiten zu gelangen. Koeffizienten aus kleinsten Quadrate Schätzung, Standardfehler in Klammern. \*\*\*/\*\*/\* stehen für statistische Signifikanz auf dem Ein-/Fünf-/Zehn-Prozent-Level.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Fundamentalwert anstrebt. Wie eine Zentralbank eine Intervention gestaltet und wie die Rahmenbedingungen sind, beeinflusst dabei ihre Erfolgswahrscheinlichkeit.

Interventionen sind tendenziell wirksamer, wenn sie am Markt zugleich bekannt werden, insbesondere wenn offizielle Stellen sie bestätigen.

Geeignete Stellungnahmen von EntscheidungsträgerInnen können die Wirkung von Interventionen verstärken. Dabei macht man sich die Signalisierungswirkung dieser Stellungnahmen zu Nutze: MarktteilnehmerInnen können so Informationen über die zukünftige Politik der Zentralbank erhalten, und die Interventionswirkung geht nicht allein von den gehandelten Devisen aus. Zentralbanken sollten also ihre Interventionen stärker mit Kommunikation begleiten.

Lukas Menkhoff ist Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | lmenkhoff@diw.de

Tobias Stöhr ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | tstoehr@diw.de

F31; F33; E58

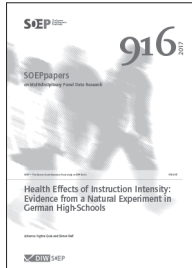
**Keywords:** Foreign exchange intervention; exchange rate regimes; actual interventions; communication.

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 44/2017:

www.diw.de/econbull



SOEP Papers Nr. 916  
2017 | Johanna Sophie Quis, Simon Reif



## Health Effects of Instruction Intensity: Evidence from a Natural Experiment in German High-Schools

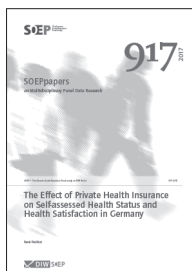
A large literature aims to establish a causal link between education and health using changes in compulsory schooling laws. It is however unclear how well more education is operationalized by marginal increases in school years. We shed a new light on this discussion by analyzing the health effects of a reform in Germany where total years of schooling for students in the academic track were reduced from nine to eight while keeping cumulative teaching hours constant by increasing instruction intensity. The sequential introduction of the reform allows us to implement a triple difference-in-differences estimation strategy with data from the German Socio-Economic Panel. We find that increased weekly instruction time has negative health effects for females while they are still in school. However, after graduation, females even seem to benefit from reduced school years. We find no effects on males' health.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



---

SOEP Papers Nr. 917  
2017 | René Petilliot



## The Effect of Private Health Insurance on Self-assessed Health Status and Health Satisfaction in Germany

In Germany, private health insurance covers more innovative and costly treatments than public insurance. Moreover, privately insured individuals are treated preferentially by doctors. In this article, I use subjective health data to examine whether these superior features of private insurance actually transfer into better health. I focus on German adolescents who are still in education to control for selection and account for differences in health-conscious behavior between publicly and privately insured individuals. I find that privately and publicly insured individuals do not differ in health, which contrasts with previous research. Hence, doctors appear to be the

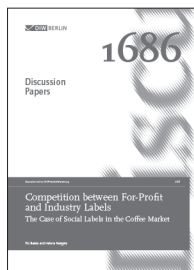
sole profiteers of the private insurance system and billions of euros could be saved by aligning private and public health insurance.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)





Discussion Papers Nr. 1686  
2017 | Pio Baake, Helene Naegele



## Competition between For-Profit and Industry Labels: The Case of Social Labels in the Coffee Market

We model strategic interaction on a market where two labeling organizations compete and firms in duopoly decide which labels to offer. The incumbent label maximizes its own profit, and is challenged by an industry standard which maximizes industry profit. Using a nested logit, the result of this multi-stage game depends crucially on the degree of horizontal differentiation. Joint firm profit always increases with the introduction of the industry standard. The industry standard wants to segment the market and strategically distorts its label quality downwards, such that each firm specializes in a different label. Social welfare however in-

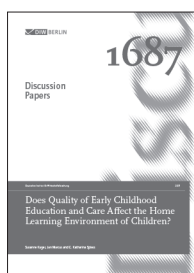
creases with the number of labeled products. A policy imposing a minimum label quality is only binding in the case of strategic quality distortion by the industry standard.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)



---

Discussion Papers Nr. 1687  
2017 | Susanne Kuger, Jan Marcus, C. Katharina Spiess



## Does Quality of Early Childhood Education and Care Affect the Home Learning Environment of Children?

Both, a high quality of the Early Childhood Education and Care (ECEC) setting and a high quality of the home learning environment foster children's development. However, we know little about the interactions between ECEC quality and the home learning environment. We examine whether the child's attendance in a high ECEC quality setting improves the quality of her home learning environment. We use very rich data from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development (SECCYD), which provides detailed panel information through children's age of 6 months to 9 years on ECEC quality and on the child's home learning environment. Our

analysis is based on a sample of 700 children who have been in non-family child care for at least 10 hours/week. We estimate level and value-added specifications and show that ECEC quality improves the home learning environment at various measurement points. The effects sizes indicate that an increase in ECEC quality by one standard deviation increases the home learning environment by about 0.08 standard deviations. Furthermore, results differ by sub-groups: The home learning environment from more advantaged children benefits more from higher ECEC quality. Thus the potential of high ECEC quality on the home learning environment is not effectively used for disadvantaged children. Policies could work on this potential link, in particular.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)





Gert G. Wagner, Vorstandsmitglied des DIW Berlin, war Vorsitzender der „Zensuskommission“ der Bundesregierung, die den Zensus 2010/11 wissenschaftlich begleitet hat.

# Der Wert von exakten Volkszählungsergebnissen wird überschätzt

Letzte Woche hat das Bundesverfassungsgericht die Klage der Bundesländer Berlin und Hamburg gegen die Methodik der letzten Volkszählung, des „Zensus 2011/12“, verhandelt. Beide Länder sowie etliche Städte sind davon überzeugt, dass der Zensus Einwohner übersehen hat und ihnen deswegen im Zuge des Länderfinanzausgleichs Millionenbeträge vorenthalten werden. Die Urteilsverkündung wird wahrscheinlich erst in einigen Monaten erfolgen. Das Problem ist: In einer freiheitlichen Gesellschaft ist es schlicht und einfach unmöglich festzustellen, wie viele Menschen zu einem bestimmten Stichtag tatsächlich im ganzen Land und in einer Gemeinde leben.

Zählt man Register wie die der Einwohnermeldeämter aus, dann werden Leute mitgezählt, die noch gemeldet sind, aber nicht mehr in der Gemeinde beziehungsweise in Deutschland leben. Und Einpendler, die in ihrer Heimatgemeinde gemeldet sind, werden nicht gezählt, obwohl sie faktisch mehr an ihrem Arbeits- oder Studienort leben als in ihrer Heimatgemeinde und dort entsprechend stärker die öffentliche Infrastruktur wie Straßen oder öffentliche Verkehrsmittel in Anspruch nehmen.

Zählt man hingegen zu einem bestimmten Stichtag einfach ab, wie viele Menschen sich tatsächlich in einer Gemeinde aufhalten (wie das vor dem Zensus 2010/2011 bei traditionellen Volkszählungen mit Hilfe einer Befragung der Fall war), dann muss man auch entscheiden, wer permanent da ist und wer nur vorübergehend. Und was noch wichtiger ist: Die Vergangenheit lehrt, dass zehntausende ungeübte Zähler dabei jede Menge Fehler machen. Man kann es drehen und wenden, wie man will: Eine exakte Bevölkerungszahl ist in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht ermittelbar.

Nun kann man argumentieren, dass man die Registerauszählung des Zensus, die mit Hilfe der Ergebnisse einer Stichprobe von circa zehn Prozent der Bevölkerung für Städte ab 10 000 Einwohnern korrigiert wurde, besser machen kann, als das 2010/11 der Fall war. Sicher ist jede neue Methode

nach den Erfahrungen, die man bei ihrer erstmaligen Anwendung macht, verbesserbar. Dafür liegen auch Vorschläge vor, etwa vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. Aber – das betonte die Bundesregierung bei der Verhandlung in Karlsruhe zu Recht – es gab im Vorfeld des Zensus keine erfolgreiche Klage gegen die Methodik. Und für Berlin und Hamburg ist das Ergebnis auch keineswegs überraschend, denn es war zu erwarten, dass in diesen anonymen Großstädten weniger Menschen permanent leben, als in den Registern vermerkt sind. Das war entsprechend bereits beim sogenannten Zensustest, mit dem die Methode geübt wurde, der Fall. Dagegen wurde aber nicht geklagt!

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Zensus 2010/11 sollte auch Folgendes bedacht werden: In Großstädten und insbesondere in Berlin und Hamburg dürften jede Menge Menschen leben, die nicht gemeldet sind (und vielleicht noch nicht einmal legal für längere Zeit in Deutschland leben und arbeiten), aber trotzdem die Infrastruktur belasten. Solange die nicht explizit im Finanzausgleich berücksichtigt werden, ist die Grundlage des Ausgleichs – nämlich die amtlich festgestellte Bevölkerungszahl – eine höchst unvollkommene Hilfsgröße. Wenn dieser Hilfwert nicht hundertprozentig genau gemessen wird, ist das nicht per se unfair und ein Problem – zumal Großstädte wegen ihrer Infrastruktur-Funktion beim Finanzausgleich ohnehin pauschal besser behandelt werden als andere Gemeinden („Einwohnerveredelung“, die auf der anderen Seite auch die sehr dünne Besiedlung in drei ostdeutschen Ländern berücksichtigt). Und für die Zahl und den Zuschnitt von Wahlkreisen – wofür auch Ergebnisse des Zensus genutzt werden – spielen politische Entscheidungen eine größere Rolle als die reine Bevölkerungszahl. Das gilt erst Recht für die Besoldung von Bürgermeistern. Das alles heißt nicht, dass der nächste Zensus 2020/21 nicht mit verbesserter Methodik durchgeführt werden sollte. Aber auch dann wird es keine über jeden Zweifel erhabene Bevölkerungszahl geben.