



21 | 2009

62. Jg., 45.–46. KW, 12. November 2009

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Hans Fehr, Wolfgang Scherf, Michael Eilfort und Guido Raddatz

- Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?

Forschungsergebnisse

Hans-Günther Vieweg

- Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt im europäischen Kontext

Klaus Wohlrabe

- Makroökonomische Prognosen mit gemischten Frequenzen

Daten und Prognosen

Klaus Abberger, Manuel Birnbrich und Christian Seiler

- »Test des Tests«: Metaumfrage zum ifo Konjunkturtest

Im Blickpunkt

Marc Gronwald und Jana Lippelt

- Klimapolitik: Wie lange werden die Ressourcen reichen?

Sven Neelsen und Michael Metzger

- Amerikanisches Gesundheitssystem: Hoffnung auf eine Reform

Erich Gluch

- ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima hellt sich auf

Klaus Abberger

- ifo Konjunkturtest Oktober 2009

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?

3

Die gegenwärtige Finanzkrise und die zu ihrer Eindämmung verabschiedeten staatlichen Hilfsprogramme treiben die Staatsschulden in die Höhe. Wann und mit welchen Maßnahmen sollte mit der Haushaltskonsolidierung begonnen werden? Nach Ansicht von *Hans Fehr*, Universität Würzburg, kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit Steuersenkungen nicht gelingen. Soll das Ziel der Haushaltskonsolidierung bis 2016 erreicht werden, komme man um Kürzungen von Ausgaben nicht herum. So könnte z.B. die Sicherungsgarantie für Renten wieder aufgehoben oder bei den Subventionen gekürzt werden. *Wolfgang Scherf*, Universität Gießen, sieht die vorübergehend notwendigen zusätzlichen Defizite als Voraussetzung für eine nachfolgende wirtschaftliche und fiskalische Erholung. Deshalb gefährde ein »vorzeitiger Tritt auf die Schuldenbremse« beides. Er empfiehlt eine konjunkturpolitisch flexible Auslegung der »viel zu rigide konzipierten« neuen Schuldengrenze. *Michael Eilfort* und *Guido Raddatz*, Stiftung Marktwirtschaft, finden es dagegen gefährlich, die Konsolidierungsbemühungen auf die lange Bank zu schieben und den explizit ausgewiesenen Schuldenstand in Relation zum BIP stärker als unbedingt notwendig anwachsen zu lassen.

Forschungsergebnisse

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt im europäischen Kontext

13

Hans-Günther Vieweg

Das Glücksspiel ist eine wirtschaftliche Aktivität, die unter die Römischen Verträge fällt. Die Europäische Kommission hat allerdings anerkannt, dass aufgrund soziokultureller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten den nationalen Regierungen die Gestaltungshoheit zukommt, allerdings unter Berücksichtigung der für den Binnenmarkt aufgestellten Regeln. Das Spannungsfeld zwischen dem europäischen und dem nationalen Recht ist für Deutschland von besonderer Brisanz, u.a. weil die Definition des Glücksspiels auf der europäischen Ebene weiter als in Deutschland gefasst ist. Es umfasst zwei Bereiche, die in Deutschland einer gänzlich unterschiedlichen Regulierung unterliegen. Bei einer Änderung der Gesetzeslage oder auch in der Rechtsprechung des EuGH könnte es binnen kurzer Zeit zu einer Veränderung der Struktur im Glücksspielmarkt kommen.

Makroökonomische Prognosen mit gemischten Frequenzen

22

Klaus Wohlrabe

Die Prognose von makroökonomischen Zeitreihen steht häufig vor dem Problem, dass die verwendeten Indikatoren und die Zielzeitreihe in verschiedenen Frequenzen vorliegen. So ist das Bruttoinlandsprodukt nur auf Quartalsbasis verfügbar, während die meisten Indikatoren, wie z.B. das ifo Geschäftsklima, monatlich erhoben werden. Der vorliegende Artikel stellt zwei Modellklassen aus der neueren Literatur vor, die Schätzungen mit gemischten Frequenzen ohne aggregationsbedingten Informationsverlust erlauben: MIDAS-Modelle und VAR-Zustandsraummodelle. Diese Verfahren haben den Vorteil, dass hochfrequente Informationen, die innerhalb einer Periode hinzukommen, in die Prognose einbezogen werden können. Anhand einer Fallstudie für das deutsche BIP wird gezeigt, dass die neuen Modellklassen genauere Prognosen als die üblichen Zeitreihenmodelle liefern. Die neuen Verfahren werden am ifo Institut zur Kurzfristprognose eingesetzt.

Daten und Prognosen

Der »Test des Tests« im Handel – eine Metaumfrage zum ifo Konjunkturtest

34

Klaus Abberger, Manuel Birnbrich und Christian Seiler

Das ifo Geschäftsklima ist ein Konjunkturindikator, der aus den Ergebnissen der monatlichen Unternehmensbefragungen des ifo Instituts berechnet wird. Die Ant-

worten zu zwei Fragen gehen in diesen Indikator ein: die Bewertung der aktuellen Geschäftslage sowie die Erwartung hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten. Die Interpretation, was unter Geschäftslage und Geschäftsentwicklung zu verstehen ist, wird dabei bewusst den Befragungsteilnehmern überlassen. Im Frühjahr 2009 führte das ifo Institut eine Sonderumfrage bei den Teilnehmern des ifo Konjunkturtests im Handel durch mit dem Ziel, mehr über die Faktoren und die Hintergründe zu erfahren, die den Unternehmen als Grundlage zur Beantwortung der monatlichen Konjunkturumfragen dienen. Die Ergebnisse zeigen, dass für die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage und für die Geschäftserwartungen die Determinanten Ertragslage des Unternehmens und Umsatz wesentlich sind. Zudem wird deutlich, dass die beiden Fragen flexibel genug sind, um die Konjunktorentwicklung in verschiedenen Sektoren der Wirtschaft abzugreifen. Zudem zeigen die Angaben in der Metaumfrage, dass der monatliche ifo Konjunkturtest überwiegend von Personen, die an der Spitze der Unternehmen angesiedelt sind, beantwortet wird.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima – Wie lange werden die Ressourcen reichen?

42

Marc Gronwald und Jana Lippelt

Mit diesem Beitrag beginnt eine Reihe im ifo Schnelldienst, die sich mit dem Klimawandel auseinandersetzt und aufschlussreiche Fakten dazu präsentiert. Illustriert werden diese durch Datenweltkarten. Begonnen wird diese Folge von Artikeln mit der Frage »Wie lange werden die Ressourcen reichen?«

Obamacare – Hoffnung auf eine Reform des amerikanischen Gesundheitssystems?

45

Sven Neelsen und Michael Metzger

Der Umbau des US-amerikanischen Gesundheitssystems ist eines der Vorhaben der gegenwärtigen US-Regierung. Der folgende Beitrag stellt die Organisation und die Leistungsfähigkeit des derzeitigen Gesundheitswesens vor und diskutiert die aktuellen Reformvorschläge.

ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima hellt sich weiter auf

52

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des dritten Quartals 2009 gegenüber dem Vorquartal aufgeklärt. Die kräftige Eintrübung seit dem Herbst des vorigen Jahres hielt nur ein halbes Jahr an. Seit dem Frühjahr ist der Klimaindikator wieder aufwärts gerichtet. Der aktuelle Wert ist dabei so gut wie seit rund 15 Jahren nicht mehr.

ifo Konjunkturtest Oktober 2009 in Kürze

54

Klaus Abberger

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Oktober weiter gestiegen. Die befragten Unternehmen sind mit ihrer aktuellen Geschäftssituation nicht mehr ganz so unzufrieden wie im Vormonat. Zudem bewerten sie ihre Geschäftsperspektiven für das kommende halbe Jahr erneut etwas günstiger. Die Wirtschaft in Deutschland erholt sich weiter von der Rezession. Allerdings ist die Auslastung der Maschinen und Geräte in der Industrie im langjährigen Vergleich weiterhin gering.

Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?

Die gegenwärtige Finanzkrise und die zu ihrer Eindämmung verabschiedeten staatlichen Hilfsprogramme treiben die Staatsschulden in die Höhe. Ist diese Ausweitung des Staatsdefizits ökonomisch sinnvoll?

Mit Steuersenkungen kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen!

Die neue Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag »einen nachhaltigen Kurs der Sparsamkeit, der Transparenz der öffentlichen Finanzen und der verlässlichen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verfolgen.« Insbesondere bekennt sie sich dazu, die noch von der alten Regierung im Grundgesetz verankerte Schuldenregel einzuhalten, nach der ab 2016 der Bund und bis 2020 auch die Länder nahezu ausgeglichene Haushalte vorzulegen haben. Gleichzeitig werden jedoch im Koalitionsvertrag umfassende Steuerentlastungen angekündigt. Noch im Dezember soll mit dem »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« das dritte Konjunkturprogramm innerhalb eines Jahres verabschiedet werden. Das Paket enthält steuerliche Erleichterungen für Familien, Hotelbesitzer Unternehmen und Erben, welche sich ab 1. Januar 2010 auf jährlich rund 8,4 Mrd. € summieren. Für 2011 ist eine grundlegende Einkommensteuerreform mit Übergang zu einem Stufentarif geplant, welche zu weiteren Steuerausfällen von 24 Mrd. € jährlich führen würde. Ab 2013 soll es mit dem so genannten Betreuungsgeld zusätzliche Leistungen für Familien geben. Wie passt das zusammen, wenn bislang Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben nicht einmal andiskutiert werden? Bereits mit den beschlossenen Konjunkturpaketen I und II der alten Bundesregierung steigt das Defizit allein des Bundes 2009 bzw. 2010 auf rund 50 Mrd. € bzw. 86 Mrd. € an. Mit den angekündigten Entlastungen würde sich folglich das strukturelle Defizit des Bundes ab 2011 von rund 40 auf 70 Mrd. € erhöhen. Kann die angestrebte Konsolidierung mit Steuersenkungen auf Pump gelingen? Welche Wachstumswirkungen kann man von den angekündigten Maß-

nahmen erwarten? Ist der mittelfristige Abbau der strukturellen Verschuldung überhaupt notwendig oder sollte man ihn nicht erst einmal aufschieben?

Schuldenbremse muss beibehalten werden

Die letzte Frage lässt sich vermutlich am einfachsten beantworten. Die gegenwärtige Finanzkrise liefert keine stichhaltige Begründung dafür, den Abbau der Staatsverschuldung aufzuschieben. Mit der so genannten Schuldenbremse haben sich Bund und Länder nach langer Diskussion verpflichtet, auf mittlere Sicht ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Ausgangspunkt für diese Selbstbeschränkung war die Überlegung, dass in der Vergangenheit weder der Artikel 115 des Grundgesetzes noch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt den stetigen Anstieg der Staatsverschuldung bremsen konnten. Die zunehmende Verschuldung belastet jedoch künftige Generationen und schränkt die Handlungsspielräume künftiger Regierungen immer weiter ein. Gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Belastungen infolge der alternden Bevölkerung ist deshalb ein Abbau der Verschuldung dringend angesagt. An dieser Grundüberlegung ändert auch die aktuelle Finanzkrise nichts. Es spricht sogar einiges dafür, dass mit einer derartigen Konsolidierungsstrategie auch die kurzfristigen Wachstumskräfte gestärkt werden. Denn eine glaubwürdige Politik kann die Erwartungen des privaten Sektors in positiver Richtung beeinflussen. Inzwischen liegen verschiedene empirische Untersuchungen zu den so genannten »nicht-keynesianischen Effekten« der Budgetpolitik vor, vgl. etwa den Überblick in Briotti (2005). Dabei zeigt sich, dass eine auf mittelfristigen Budgetausgleich ausgerichtete Fi-



Hans Fehr*

* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

nanzpolitik durchaus positive Wachstumsimpulse induzieren kann. Das mittelfristige Ziel einer Haushaltskonsolidierung bis 2016 bzw. 2020 ist daher bei Ökonomen weitgehend unumstritten. Die zentrale Frage ist jedoch, wie es am besten erreicht werden kann und wie die von der Regierung anvisierten Maßnahmen einzuschätzen sind.

Kurzfristig kaum Spielraum für Finanzpolitik

Kurzfristig ist der Spielraum der neuen Regierung doch ziemlich beschränkt. Zum einen werden wir 2010 noch mit den Folgen der aktuellen Krise ausreichend beschäftigt sein. Zum anderen entfallen die Maßnahmen der alten Regierung erst im nächsten Jahr ihre volle Wirkung. Die – im Großen und Ganzen angemessenen – Konjunkturpakete I und II sowie die mit der Krise einhergehenden Steuerausfälle werden die Verschuldung im nächsten Jahr nach oben treiben. Ausgabenkürzungen sind in der gegenwärtigen unsicheren Situation sehr riskant und deshalb auch kaum zu empfehlen. Viel wäre schon gewonnen, wenn der bislang angepeilte Verschuldungsrahmen eingehalten werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist die angekündigte Steuerentlastung durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz kontraproduktiv. Über finanzielle Wohltaten wie Kindergelderhöhungen werden sich die Begünstigten zwar freuen, eine positive Wachstumswirkung kann man davon jedoch kaum erwarten. Kurzfristig hätte man sich diese Ausgaben sparen können, mittelfristig wäre das Geld in besseren Kindergärten und Grundschulen effizienter investiert. Ähnliches gilt für die Absenkung des Umsatzsteuersatzes im Hotelgewerbe. Auch hier ist es schwer einzusehen, dass in diesem Bereich ein besonderer Handlungsbedarf vorliegt. Zumindest erscheinen die vorgebrachten Wettbewerbsüberlegungen kaum stichhaltig zu sein. Eigentlich sollte die Regierung anstreben, Ausnahmetatbestände bei der ermäßigten Umsatzsteuer zu beseitigen und nicht, wie nun beabsichtigt, neue zu schaffen. Eine langfristige Strategie ist jedenfalls bei diesen Maßnahmen kaum erkennbar. Man hat viel eher den Eindruck, dass damit einige Wahlversprechen für die eigene Klientel umgesetzt werden sollten.

Steuersenkungen weder sinnvoll noch notwendig

Doch der eigentliche Lackmustrtest steht noch bevor, wenn sich ab 2011 die Konjunktur verbessert und der Gestaltungsraum für Politikreformen wieder größer wird. Gleich mehrere Gründe sprechen dafür, dass die Regierung dann auf die angekündigte Steuerreform verzichten sollte. Zunächst ist zu erwarten, dass von einer Steuersenkung auf Pump kaum messbare Wachstumseffekte ausgehen werden. Auerbach und Gale (2009) diskutieren verschiedene aktuelle Studien, welche sich mit der Wirkung von Steuersenkungen in den USA beschäftigen. Die quantitativen Ergebnisse dieser Ar-

beiten unterscheiden sich teilweise beträchtlich, so schwanken die Schätzungen für den Multiplikator des privaten Konsums von 0 bis 1,0 und darüber. Qualitativ zeigt sich aber sehr klar, dass die privaten Konsumausgaben besonders dann stark reagieren, wenn Steuersenkungen als permanent empfunden werden und wenn sie Liquiditätsengpässe bei den Haushalten vermindern. Beide Voraussetzungen sind in der gegenwärtigen Situation in Deutschland nicht gegeben. Erstens erscheint eine Politik der Steuersenkung angesichts der horrenden Verschuldung nicht als glaubwürdig. Die aufgestauten fiskalischen Kosten der Finanzkrise lösen sich leider nicht in Luft auf, sobald die Wirtschaft wieder auf vollen Touren läuft. Zweitens ist in Deutschland die private Sparquote wesentlich höher als in den USA. Sie ist sogar in den zurückliegenden Monaten noch angestiegen. Von Liquiditätsengpässen kann folglich keine Rede sein. Was können wir also erwarten, wenn die Regierung ihre Steuersenkungspläne umsetzt? In einer aktuellen Studie charakterisieren Trabandt und Uhlig (2009) mit einem neoklassischen Wachstumsmodell die Laffer-Kurve für ausgewählte westeuropäische Länder sowie die USA. Ihre Simulationen für Deutschland ergeben eine langfristige Selbstfinanzierungsquote in Höhe von rund 50% bei Lohnsteuersenkungen. Die Steuerreform würde danach ein zusätzliches Loch von 12 Mrd. € aufreißen und einen ausgeglichenen Haushalt in weite Ferne rücken. Damit steigt die Gefahr, dass die Regierung, wie bereits andiskutiert, mit Hilfe von Schattenhaushalten die Schuldenbremse zu umgehen versucht. Dies wäre natürlich ganz fatal.

Neben dem Verweis auf die schwachen Selbstfinanzierungs- und Wachstumseffekte kann man aber auch die grundsätzliche Frage aufwerfen, warum überhaupt die Steuern reduziert werden sollten. In Deutschland ist die Staatsquote zwischen 1997 und 2008 (also vor der Finanzkrise) von 48,4 auf 43,9% also um rund 4,5 Prozentpunkte gefallen. Dies ist umso bemerkenswerter, weil im selben Zeitraum die staatlichen Aktivitäten in anderen hochentwickelten Industrieländern ausgeweitet wurden. Vergleicht man den Staatsanteil am BIP, dann ist Großbritannien inzwischen interventionistischer als die Bundesrepublik! Erst kürzlich wurde Deutschland in einer OECD-Studie positiv hervorgehoben, weil der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie die Kosten für öffentliche Dienstleistungen deutlich unter dem OECD-Schnitt liegen. Gleichzeitig weist die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine niedrige Steuerquote aus. Im Jahr 2007 belegte Deutschland mit 23,0% innerhalb der EU-Staaten der OECD den fünften Platz. Nicht zuletzt die rot-grüne Steuerreform, welche den Spitzensteuersatz von 53 auf 42% und den Eingangssteuersatz von 25,9 auf 14% zurückgeführt hat, ist dafür verantwortlich. Aufgrund der Finanzkrise wird die Steuerquote auch ohne Reform weiter fallen. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass sie bis 2013 nicht über 22% ansteigen wird. Letzteres liegt natürlich auch daran, dass mit den Konjunkturpaketen I und II be-

reits Tarifanpassungen in die Wege geleitet wurden und die Regierung mit der Wiedereinführung der Entfernungspauschale sowie der verbesserten steuerlichen Absetzbarkeit von Krankenkassenbeiträgen bereits zu spürbaren Entlastungen der Bürger gezwungen wurde. Dies relativiert übrigens auch den immer wieder angeführten Hinweis auf die kalte Progression. Wäre deren Wirkung wirklich so gravierend, dann müsste sich dies auch in den Steuerquoten niederschlagen. Eine umfassende Steuerreform mit weiteren Steuersenkungen ist daher weder notwendig noch hilfreich, sie wirkt sogar kontraproduktiv im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung.

Was ist zu tun?

Will man das Ziel der Haushaltskonsolidierung bis 2016 wirklich ernsthaft erreichen, kommt man um Kürzungen von Ausgaben nicht herum. Eine glaubwürdige Politik sollte erst einmal deutlich machen, wo mit Kürzungen zu rechnen ist. Erfahrungsgemäß sollten diese möglichst breit angelegt werden. Subventionen und Finanzhilfen sind seit Jahren im Zentrum der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung. Als Ministerpräsidenten konnten sich Herr Koch und Herr Steinbrück 2003 auf eine Streichungsliste verständigen, welche zumindest in Teilen danach auch umgesetzt wurde. Warum sollte etwas ähnliches nicht auch nach 2011 möglich sein? Boss und Rosenschon (2008) listen in ihrem aktuellen Subventionsbericht Steuervergünstigungen und Finanzhilfen in Höhe von rund 6% des BIP auf. Hier ist es vermutlich am ehesten möglich, mit der »Rasenmähermethode« eine Kürzung durchzusetzen. Daneben besteht ein dringender Handlungsbedarf vor allem bei den Sozialversicherungssystemen. So sollte möglichst schnell die Sicherungsgarantie für Renten wieder aufgehoben werden. Wenn in Krisenzeiten die Löhne sinken, dann muss dies auch auf die Rentenleistungen übertragen werden können. Mit den Rentenreformen 2001 und 2004 wurde eine tragfähige Finanzierung der künftigen Rentenleistungen gefunden. Die zuletzt beschlossenen Rentengarantien höhlen diesen Ausgleich jedoch aus und verschieben die Stabilisierung der Beitragssätze in die Zukunft. Wie die Staatsverschuldung erhöht auch diese Politik die Belastungen für junge und künftige Generationen. Ähnliches gilt für den Gesundheits- und Pflegebereich, wo mit verbesserten Anreizen für Krankenkassen, Pharmaindustrie und Apotheken eine Kostendämpfung erwirkt werden muss. Falls dies nicht möglich ist, bleiben nur Leistungskürzungen.

Gelingt es nicht die Ausgaben einzudämmen, sind Steuererhöhungen unvermeidlich. Am wenigsten schädlich wäre wohl die Erhöhung von Steuern auf Energie und Grundbesitz. Auch bei den ermäßigten Umsatzsteuersätzen gäbe es vermutlich Spielräume nach oben. Allzu euphorisch sollte man diese Perspektive jedoch nicht einschätzen. Denn

die Verteilungswirkungen dieser Steuern sind höchst unerfreulich. Deshalb würde die politische Durchsetzung Kraft kosten. Eine Anhebung der Spitzensteuersätze wäre zwar viel populärer, aber der tatsächliche Aufkommenszuwachs bliebe bescheiden. Folglich ist der Weg der Ausgabenkürzungen vorzuziehen. Es ist zu hoffen, dass sich bei der neuen Regierung soviel Realitätssinn einstellt und sie sich in diese Richtung bewegen wird.

Literatur

- Auerbach, A.J. und W.G. Gale (2009), »Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity«, University of California, mimeo.
Boss, A. und A. Rosenschon (2008), »Der Kieler Subventionsbericht – Eine Aktualisierung«, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 452/453, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
Briotti, M.G. (2005), »Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature«, Occasional Paper Series No. 38, Europäische Zentralbank, Frankfurt.
Trabandt, M. und H. Uhlig (2009), »How Far are we from the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited«, NBER Working Paper No. 15343, Cambridge.



Wolfgang Scherf*

Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse

Angesichts der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist Konjunkturpolitik wieder gefragt. Der Staat soll den Absturz in eine tiefgreifende und langanhaltende Rezession aufhalten und einem Aufschwung den Weg bereiten. Andererseits schrecken die damit verbundenen Staatsdefizite. Sie scheinen die Einhaltung der gerade erst im Grundgesetz festgelegten *Schuldenbremse* zu gefährden. Aus der Perspektive einer richtig verstandenen antizyklischen Finanzpolitik ist der momentan expansive Kurs allerdings durchaus mit dem Ziel der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung vereinbar.

Konjunkturbedingte, antizyklische und strukturelle Defizite

Antizyklische Finanzpolitik umfasst zwei Komponenten, die oftmals nicht exakt auseinandergelassen werden. (1) Die *passive Stabilisierung* setzt auf die automatischen Stabilisatoren. Sie wirken, wenn der Staat in der Rezession seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential aufrechterhält und die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten (inklusive der Sozialversicherungen) in Kauf nimmt. Passive Stabilisierung erfordert also die Akzeptanz *konjunkturbedingter* Defizite. (2) Die automatischen Stabilisatoren bremsen den Abschwung, führen die Wirtschaft aber nicht zur Normalauslastung zurück. Hierzu bedarf es zusätzlich einer *aktiven Stabilisierung* mittels expansiv wirkender Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen. Der Staat legt also Konjunkturprogramme auf, deren Finanzierung zunächst einen wei-

teren Einsatz der Staatsverschuldung, ein *deficit spending*, erfordert.

Die entsprechenden Haushaltsfehlbeträge sind Teil der konjunkturellen Verschuldung, werden aber zur korrekten Unterscheidung vom konjunkturbedingten Defizit als *antizyklisches* Defizit bezeichnet. Dieser Begriff macht deutlich, dass der Staat über die automatischen Stabilisatoren hinaus auf eine Erhöhung der staatlichen Nachfrage relativ zum Produktionspotential sowie auf eine Anregung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage hinwirkt. Da die Notwendigkeit antizyklischer Defizite bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfällt, stehen sie prinzipiell genauso wenig im Widerspruch zu einem zyklischen Budgetausgleich wie die konjunkturbedingten Defizite.

Der konjunkturelle Charakter kreditfinanzierter stabilitätspolitischer Maßnahmen wird freilich nicht mehr richtig gesehen, wenn man nur zwei Defizitkomponenten – das konjunkturbedingte und das *strukturelle* Defizit – unterscheidet. Dieser Fehler prägt die Debatte über die Staatsverschuldung seit langem und ist mit verantwortlich für die Geringschätzung der Erfolgsaussichten einer aktiven Stabilitätspolitik. Selbst die Wirtschaftsforschungsinstitute verwechseln antizyklische mit strukturellen Defiziten: »Zwar ist ein großer Teil der Budgetdefizite durch die tiefe Rezession bedingt, doch ist auch der strukturelle Fehlbetrag recht hoch, nicht zuletzt wegen der teilweise sehr umfangreichen Konjunkturprogramme« (Gemeinschaftsdiagnose 2009-01, S. 74). Diese Einschätzung trifft nicht zu. Das strukturelle Defizit umfasst nur den überkonjunkturellen Teil der Neuverschuldung, der auch bei Normalauslastung vorliegen würde, aber nicht die Kreditaufnahme für zeitlich begrenzte antizyklische Maßnahmen. Das so verstandene strukturelle Defizit gilt allgemein als konsolidierungsbedürftig, was aber nicht heißt, dass es ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage abgebaut werden kann.

Die Einrechnung der auf Konjunkturprogramme zurückgehenden Verschuldung in das strukturelle Defizit hat fatale Konsequenzen. Zum einen wird der Konsolidierungsbedarf hierdurch zu hoch ausgewiesen, zum anderen wird der Blick für die erheblichen Selbstfinanzierungseffekte antizyklischer Finanzpolitik verstellt. Daraus resultiert generell die Tendenz, die Erfolgsaussichten der Konjunkturpolitik zu unterschätzen und ihre Kosten zu überschätzen. In der Folge wird viel zu früh die Forderung laut, endlich auf die Schuldenbremse zu treten, um die staatliche Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und zukünftigen Generationen unzumutbare Lasten zu ersparen. Solche Argumente finden in Politik und Medien großen Zuspruch, gehen aber an den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen vorbei.

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Selbstfinanzierungseffekte einer antizyklischen Finanzpolitik

Die aktive Stabilisierung mittels kreditfinanzierter antizyklischer Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der automatischen Stabilisatoren und der bereits existierenden konjunkturbedingten und eventuell auch strukturellen Defizite zu sehen. Die passive Stabilisierung begrenzt die negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekte eines Nachfrageausfalls im privaten Sektor, weil der Staat nicht selbst durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt. Der Stabilisierungsbeitrag des konjunkturbedingten Defizits besteht in dem höheren Niveau von Produktion und Beschäftigung im Vergleich zu einer *Parallelpolitik*.

Die passive Stabilisierung bildet die Basis für weitergehende Bemühungen. Antizyklische Politik will zudem durch diskretionäre Maßnahmen expansive Impulse setzen und aktiv zur konjunkturellen Erholung beitragen. Der Staat muss dann seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential erhöhen, über Steuersenkungen und andere Fördermaßnahmen die private Nachfrage anregen und zunächst ein zusätzliches antizyklisches Defizit eingehen. Alle hieraus resultierenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte sowie die Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind den Kosten der aktiven Stabilisierung gegenüberzustellen, wenn man deren Gesamtwirkung zutreffend beurteilen will.

Dieser zentrale Aspekt bedarf der Erläuterung. In der Rezession unterschreitet das tatsächliche Sozialprodukt das Produktionspotential, und der öffentliche Haushalt ist schon im Minus. Der Staat versucht nun, die Outputlücke mittels expansiver Konjunkturprogramme zu schließen, z.B. durch vorgezogene und vermehrte öffentliche Investitionen. Die Mehrausgaben erfordern zunächst ein antizyklisches Defizit in gleicher Höhe. Im hierdurch angestoßenen Multiplikatorprozess kommt es jedoch zu einem Anstieg des Sozialprodukts. Daraus resultieren Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse des Staates, die das antizyklische Defizit wieder reduzieren.

Sowohl die ursprüngliche Erhöhung, als auch die spätere Verminderung der Neuverschuldung sind Folgen der antizyklischen Finanzpolitik. Daher müssen beide Effekte dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden. Man darf einen finanzpolitisch induzierten Aufschwung also nicht von seinen Ursachen separieren, d.h. die Verbesserung der Haushaltslage im Aufschwung darf nicht als Abbau des konjunkturbedingten Defizits interpretiert und die antizyklische Verschuldung, die den Prozess in Gang gesetzt hat, kurzerhand dem strukturellen Defizit zugeschlagen werden.

Im Zuge eines finanzpolitisch bedingten Aufschwungs kann der Staat bezogen auf das antizyklische Defizit erhebliche Selbstfinanzierungseffekte erwarten. Bei hinreichend großem Multiplikator ist sogar eine Selbst- und Überkonsolidierung möglich. In Deutschland genügt bei einer Abgabenquote von rund 40% ein Multiplikator von etwa 2, um dem Staat Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse zu verschaffen, die der anfänglichen antizyklischen Verschuldung entsprechen oder sogar darüber hinausgehen. Ein solches Schuldenparadox ist also keineswegs illusorisch. Es kommt allerdings darauf an, die antizyklischen Maßnahmen so auszuwählen und zu gestalten, dass die für eine Selbstkonsolidierung erforderliche Nachfragewirksamkeit praktisch erreicht wird.

Entscheidend sind in diesem Kontext die Primäreffekte der eingesetzten Instrumente. Öffentliche Investitionen schneiden diesbezüglich ordentlich ab, denn sie werden, abgesehen von eventuell erforderlichen Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, in voller Höhe nachfragewirksam. Das unterscheidet sie von einfachen Steuersenkungen, die das verfügbare Einkommen erhöhen und nur nach Maßgabe der Konsumquote der Steuerpflichtigen zu Mehrausgaben führen. Noch besser geeignet sind freilich Instrumente, bei denen schon in der ersten Runde der staatliche Mitteleinsatz durch private Zusatzausgaben verstärkt wird. Das gilt beispielsweise für Investitionsprämien oder Abschreibungserleichterungen, wenn diese auf zusätzliche Investitionen konzentriert werden, aber auch für die Förderung der Sanierung und Modernisierung von Altbauten, die zudem vorwiegend der heimischen mittelständischen Wirtschaft zugute kommt.

Antizyklische Finanzpolitik und Abbau struktureller Defizite

Strukturelle Defizite, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorhanden wären, gelten als schädlich und konsolidierungsbedürftig. Das ist insoweit verständlich, als eine Neuverschuldung bei Vollbeschäftigung inflationär wirkt und daher gegen das Ziel der Preisniveaustabilität verstößt. Der Inflationsimpuls provoziert zudem einen Konflikt mit der Geldpolitik, der über Zinssteigerungen eine Verdrängung privater Investitionen herbeiführen und das Wachstum beeinträchtigen kann. Die problematischen Wirkungen ergeben sich allerdings nur, wenn keine freien Produktionskapazitäten vorliegen, und sie konzentrieren sich auf die Periode der Kreditaufnahme. Eine Korrektur durch diskretionären Abbau struktureller Defizite in späteren Perioden ist jedoch nicht unabhängig von der dann herrschenden Konjunkturlage Erfolg versprechend.

Der Grund liegt darin, dass das Schuldenparadox in der Rezession auch umgekehrt gilt. Daran scheitert der Versuch einer vorzeitigen Konsolidierung in der Krise. Sparpolitik via Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung bleibt nicht folgenlos, sondern verschärft die Rezession auch dann, wenn sie nur das strukturelle Defizit treffen soll. Die Gesamtnachfrage wird geschwächt und ein negativer Multiplikatorprozess ausgelöst, in dessen Verlauf Sozialprodukt und Beschäftigung weiter sinken. Die Folge ist ein erneuter Rückgang der konjunkturabhängigen Einnahmen und ein Anstieg der entsprechenden Ausgaben. Der Staat reißt durch den Nachfrageausfall die Haushaltslöcher wieder auf, die er mittels reduzierter Ausgaben schließen wollte, so dass der Konsolidierungsversuch misslingt.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich wichtige Konsequenzen für die Stabilitätspolitik. Die verschiedenen Defizitarten bauen aufeinander auf. Somit setzt die passive und aktive Stabilisierung die vorläufige Akzeptanz struktureller Defizite voraus. Der Versuch einer Konsolidierung in der Rezession wirkt wie eine Parallelpolitik. Passive Stabilisierung und Abbau des strukturellen Defizits sind daher unvereinbar. Man kann nicht für automatische Stabilisatoren, also gegen eine Parallelpolitik, eintreten, und zugleich die Konsolidierung des strukturellen Defizits, also das Gegenteil, fordern. Erst recht schließen sich Haushaltskonsolidierung und aktive Stabilitätspolitik mittels antizyklischer Defizite aus. Ohne die bereits vorhandenen strukturellen und konjunkturbedingten Ausgangsdefizite in Kauf zu nehmen, lässt sich keine expansive Finanzpolitik betreiben.

Dieser Sachverhalt findet zu wenig Beachtung. Analysen der Fiskalpolitik betreffen regelmäßig nur die antizyklische Verschuldung, die aber nicht so genannt wird. Auf die übrigen Defizitkomponenten wird kaum eingegangen. Die mangelhafte Differenzierung zwischen den drei Defizitarten steht einer rationalen Finanzpolitik entgegen. Sie sorgt auch dafür, dass die gerade beschlossene Schuldenbremse mit den stabilitätspolitischen Erfordernissen nicht ohne weiteres vereinbar ist.

Die Problematik der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist in Art. 109 (3) GG geregelt. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Der Bund darf sich in »normalen« Zeiten mit 0,35% des Bruttoinlandsprodukts verschulden, während die Länder keinen solchen Spielraum haben. Bund und Länder können Regelungen zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Hinsichtlich dieser Aus-

nahmeklausel präzisiert Art 115 (2) GG, dass Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme auf einem Kontrollkonto zu erfassen und konjunkturgerecht zurückzuführen sind, wenn sie 1,5% des Bruttoinlandsprodukts überschreiten.

Die Schuldenbremse intendiert einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg, erlaubt aber kurzfristige Abweichungen. In einer Rezession sind Defizite zulässig, doch müssen sie in besseren Zeiten ausgeglichen werden. Das ist grundsätzlich zu begrüßen und entspricht der Konzeption einer antizyklischen Politik. Allerdings hängt das Ausmaß der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite, die zur Überwindung einer Wirtschaftskrise erforderlich sind, von der Länge und Tiefe der Rezession ab. Dies berücksichtigt die Schuldenbremse nicht. Vielmehr verlangt sie eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen und limitiert diese auch noch auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik allzu stark ein.

Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto bleiben dann Defizite bestehen, die womöglich nie, jedenfalls nicht kurzfristig »konjunkturgerecht« zurückzuführen sind. Zudem ist nicht zu erwarten, dass Defizite bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts zur Stabilisierung ausreichen. Diese Marge wird schon bei kleineren Rezessionen und rein passiver Stabilisierung leicht überschritten. Das Bemühen, sie dennoch einzuhalten, erzwingt eine prozyklische Sparpolitik, obwohl in der gegebenen Lage das Gegenteil konjunkturpolitisch richtig wäre.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse das Problem der Rückführung vorhandener struktureller Defizite nicht befriedigend regelt. Diese Defizite können nicht in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Vollbeschäftigung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein politisch gewünschter fixer Zeitplan. Daher kann man nur hoffen, dass die Schuldenbremse in der finanzpolitischen Praxis hinreichend flexibel und unter Betonung des Wortes »konjunkturgerecht« gehandhabt wird. Ansonsten wird sie zu einem Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung, ohne den gewünschten Defizitabbau wirklich zu befördern.

Fazit

Die Selbstfinanzierungseffekte einer geschickt gestalteten antizyklischen Finanzpolitik erleichtern die Haushalts-

konsolidierung. Dahinter steckt die Binsenweisheit, dass nichts den Staatshaushalt so stark entlastet wie ein hohes wirtschaftliches Wachstum. Allerdings fällt Wachstum in der Wirtschaftskrise nicht vom Himmel, sondern muss durch aktive Politik erst stimuliert werden. Die vorübergehend notwendigen zusätzlichen Defizite sind also Voraussetzung für eine nachfolgende wirtschaftliche und fiskalische Erholung. Der vorzeitige Tritt auf die Schuldenbremse gefährdet beides. Daher ist eine konjunkturpolitisch flexible Auslegung der prinzipiell sinnvollen, aber viel zu rigide konzipierten neuen Schuldengrenze zu empfehlen.



Michael Eilfort*



Guido Raddatz**

Keynes ist keine Einbahnstraße! Sofort mit dem Einstieg in die Haushaltskonsolidierung beginnen

*»Sparen heißt, Geld, das man hat, nicht auszugeben. Bei uns geht es aber darum, Geld, das wir nicht haben, nicht auszugeben, und das nennt man Realismus. In der Sprache der Mengenlehre: Wenn aus der Kasse, in der 100 € sind, 300 € entnommen werden, dann muss man erst wieder 200 € in die Kasse hineintun, damit nichts in ihr ist.«
(Manfred Rommel)*

Die Politikverirrung beginnt mit der Begriffsverwirrung. Der frühere Stuttgarter Oberbürgermeister Rommel hat trefflich beschrieben, was es heute mit dem angeblichen »Sparen« bzw. dem die Tatsachen noch eleganter verhüllenden »Konsolidieren« auf sich hat: Nichts. Kaum etwas bringt dies drastischer auf den Punkt als die Entwicklung der öffentlichen Haushalte 2007 und 2008.

2007 hatte die Große Koalition selbsternannter »Konsolidierer« die historische Chance, den ersten ausgeglichenen Bundeshaushalt nach über 40 Jahren zu präsentieren. Bei allen Steuerquellen fielen frühere Rekordmarken, die Mehrwertsteuer wurde um 3 Prozentpunkte erhöht. Die Gelegenheit wurde verpasst, weil Konsolidierung nur über die Einnahmeseite erfolgte und durch erhöhte Ausgaben einmal mehr konterkariert wurde: Je mehr Geld der Staat hat, desto mehr hat er zu wenig. Von Keynes sprach 2007 niemand. Stattdessen hat damals Bundesfinanzminister Steinbrück Schaubilder präsentiert, nach denen Deutschland bis 2011 ausgeglichene Haushalte präsentieren werde, bei natürlich stetigem, kraftvollem Wachstum.

* Prof. Dr. Michael Eilfort ist Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

** Dr. Guido Raddatz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Bedauerlicherweise hielt sich die Konjunktur nicht an das Steinbrück-Szenario. Völlig überraschend kam es zu einer Wirtschaftskrise. Die allerdings fiel dann, in Verbindung mit der Finanzkrise, so drastisch aus, dass die Bundeskanzlerin im Herbst 2009 durchaus zu Recht sagt, man dürfe jetzt nicht »sparen, sparen, sparen«. Genauo richtig lag Bundesfinanzminister Eichel 2001 mit seiner Warnung vor »prozyklischem Sparen«. Plötzlich ist Keynes in aller Munde, wenn es um die Begründung des Geldausgebens geht. Weder Rot-Grün noch Schwarz-Rot hatten aber zuvor in guter Zeit gespart, um in der Not zu haben. Stattdessen hatte vor allem die Große Koalition in guter Zeit milliardenschwere dauerhafte Ausgabenverpflichtungen neu beschlossen.

All das muss an dieser Stelle ausführlich in Erinnerung gerufen werden, obwohl es sich um vermeintlich vergessene Milch handelt: Denn die Politik schließt im schwierigen Winter 2009/2010 erneut Wetten auf die Vergesslichkeit von Fachwelt, Medien und Öffentlichkeit ab. »Nur jetzt nicht, aber morgen sparen wir dann«: Genau diese Einstellung über Jahrzehnte hat das heutige Haushaltsproblem maßgeblich verursacht.

Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise die öffentlichen Haushalte hart getroffen hat. Direkte Hilfs- und Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor, diskretionäre Maßnahmen mit dem Ziel, die Konjunktur zu stabilisieren, und nicht zuletzt das Wirken der automatischen Stabilisatoren führen dazu, dass sich die Schere zwischen staatlichen Ausgaben und Einnahmen in den Jahren 2009 und 2010 weit öffnet. Für das kommende Jahr geht man von einem Finanzierungssaldo des Staates von rund 127 Mrd. € aus, was einer Defizitquote von ungefähr 5,2% des BIP entspräche.¹ Die negative Haushaltsentwicklung bei gleichzeitigem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität spiegelt sich auch in der Entwicklung der Schuldenquote wider. Ausgehend von 65,9% des BIP im Jahr 2008 wird sie sich in großen Schritten weiter von der 60%-Grenze des Maastricht-Vertrages entfernen.²

Es ist allgemeiner Konsens, dass angesichts des gravierenden Ausmaßes der Finanz- und Wirtschaftskrise eine – zeitlich begrenzte – Ausweitung der staatlichen Haushaltsdefizite nicht nur unvermeidbar, sondern auch vom Grundsatz her ökonomisch sinnvoll ist, um die Nachfrageausfälle zumindest teilweise zu kompensieren. Dass zahlreiche Maßnahmen auch der Konjunkturprogramme nicht nur temporärer Natur waren, sondern dauerhaft zu einer Belastung des Staatshaushalts führen, ist hingegen kritisch zu sehen und

widerspricht der Grundidee konjunkturpolitischer Maßnahmen. Vor allem erhöhen dauerhaft wirksame Ausgabenerhöhungen das strukturelle Defizit (vgl. Raffelhüschen und Moog 2009; Deutsche Bundesbank 2009a). Nach Schätzungen des Finanzplanungsrates vom Sommer 2009 beläuft sich das strukturelle Defizit allein im Bundeshaushalt in den Jahren ab 2010 auf jährlich rund 1,6% des BIP.³ Aufgrund der neuen Schuldenbremse in Artikel 115 Abs. 2 GG muss dieses bis zum Jahr 2016 auf 0,35% des BIP zurückgefahren werden. Darüber hinaus müssen auch die Bundesländer ihre strukturellen Defizite vollständig abbauen, haben für den notwendigen Konsolidierungsprozess allerdings ein längeres Zeitfenster bis zum Jahr 2020.

Nachdem inzwischen die ersten Anzeichen auf eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung hindeuten, muss die neue Bundesregierung also schnell auf eine tragfähige Konsolidierungsstrategie hinarbeiten, um die Einnahmen und Ausgaben wieder stärker in Einklang zu bringen und das jährliche Defizit auf das von der Verfassung gebotene Niveau zu senken. Für den Bund bedeutet das, bereits in den kommenden Monaten die Weichen so zu stellen, dass ab 2011 entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen greifen können. Für eine möglichst zeitnahe Vorgehensweise sprechen mehrere Gründe. Zum einen ist davon auszugehen, dass ein sukzessiver Abbau des strukturellen Defizits über mehrere Jahre wachstumsverträglicher ist als ein plötzlicher Abbau in einem oder zwei großen Schritten – nicht zuletzt weil sich die Wirtschaftsakteure besser darauf einstellen können. Zum anderen könnte der alternative Plan, die Konsolidierungsbemühungen auf einen wie auch immer definierten Zeitpunkt »nach der Krise« zu verschieben, vor allem daran scheitern, dass es kein eindeutig definierbares Ende der Krise gibt.

Für eine rasche Konsolidierung sprechen darüber hinaus zwei weitere Gründe: Zum einen ist die Dimension des fiskalischen Problems größer, als es gemeinhin erscheint. Zum anderen beinhaltet der politische Prozess eine inhärente Tendenz hin zur Staatsverschuldung, die ein Aufschieben des Konsolidierungsprozesses unratsam erscheinen lässt.

Die Dimension und die Persistenz des Problems werden unterschätzt

Eine realistische Betrachtung des fiskalischen Status quo zeigt, dass beträchtliche Anstrengungen bei den staatlichen Leistungen und Ausgaben notwendig sind, um die Staatsverschuldung mittel- und langfristig in einem handhabbaren Umfang zu halten.

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009). Im Sommer noch hat der Finanzplanungsrat das Defizit des Jahres 2010 sogar auf 132,5 Mrd. € bzw. 6% des BIP geschätzt.

² Die Deutsche Bundesbank (2009a) schließt einen Wert um 80% des BIP für das Jahr 2010 nicht aus. Zum 1. Oktober 2009 hat die Bundesregierung eine Schuldenquote von 74,2% des BIP an die Europäische Kommission gemeldet, vgl. Deutsche Bundesbank (2009b).

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Im Jahr 2010 entspricht das rund 39 Mrd. €.

Haushaltsdefizite erweitern zwar kurzfristig den Handlungsspielraum des Staates, auf Dauer schränken die daraus resultierenden Zinszahlungen jedoch die politische Handlungsfähigkeit beträchtlich ein. Betrachtet man den Gesamtstaat, so entfallen derzeit zwischen 11 und 12% der Steuereinnahmen auf Zinsausgaben (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009, 57). Beim Bund machen die Zinsausgaben in Höhe von gut 40 Mrd. € fast 14% des gesamten Ausgabenvolumens bzw. 18,5% der für das Jahr 2009 erwarteten Steuereinnahmen aus (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2009, 97 f.). Verglichen mit früheren Jahren ist die gesamtstaatliche Zins-Steuerquote trotz der Rekordverschuldung derzeit zwar noch vergleichsweise niedrig, was vor allem dem historisch niedrigen Zinsniveau geschuldet ist. Kommt es in den nächsten Jahren jedoch zu Zinssteigerungen, verschärft sich die angespannte Haushaltslage zusätzlich.

Vor allem aber bildet die Staatsverschuldung nur einen Teil der fiskalischen Herausforderungen für den Staat ab. Schreibt man den fiskalischen Status quo unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in die Zukunft fort, so lässt sich mittels der Generationenbilanzierung die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen abschätzen. Entsprechende Berechnungen zeigen, dass neben der expliziten, in der Vergangenheit aufgelaufenen Staatsschuld noch eine sehr viel größere implizite Staatsschuld existiert (vgl. zum Folgenden Raffelhüschen und Moog 2008). Sie resultiert vor allem daraus, dass der Staat höhere Leistungsversprechen macht, als er auf Dauer bei Fortführung des Status quo aus Steuern und Sozialabgaben finanzieren kann, und beläuft sich derzeit auf rund 185% des BIP. Das entspricht in etwa dem 2,8-fachen des explizit ausgewiesenen Schuldenstandes und verdeutlicht, welche große finanzielle Lasten unsere Gesellschaft schon heute in die Zukunft verschiebt. Der Löwenanteil der impliziten Verschuldung entfällt auf die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung, die beide eine Nachhaltigkeitslücke von rund 100% des BIP ausweisen.⁴ Auch wenn durch zukünftige Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen in der Renten- und Krankenversicherung ein Teil der impliziten Verschuldung vom Grundsatz her relativ einfach »getilgt« werden kann, drohen langfristig erhebliche Rückwirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften und insbesondere den Bundeshaushalt. Diese lassen sich nach dem Stand der Dinge auch nicht mehr vollständig vermeiden – egal welche Reformschritte man in den Sozialversicherungen unternimmt –, sondern fallen nur stärker oder schwächer aus.

⁴ Hinzu kommt noch die Soziale Pflegeversicherung mit einer Nachhaltigkeitslücke von rund 33% des BIP. Bei den Gebietskörperschaften besteht hingegen trotz der Lasten aus den Pensionsverpflichtungen ein implizites Vermögen in Höhe von rund 48% des BIP.

Prognosen der Beitragssatzentwicklung zeigen, dass eine Finanzierung der Nachhaltigkeitslücken in den Sozialversicherungen allein über sukzessive Beitragserhöhungen vor dem Hintergrund der Kopplung an die Arbeitskosten unrealistisch ist. Würde er dennoch beschritten, wäre mit negativen Beschäftigungsfolgen und Unternehmensabwanderungen und – ceteris paribus – geringeren Steuereinnahmen zu rechnen. Der alternative Weg, die Nachhaltigkeitslücken durch Leistungsausgliederungen bzw. -kürzungen zu senken, würde ebenfalls einen Teil des Nachhaltigkeitsproblems lösen und ist daher ökonomisch auch geboten. Er ist allerdings für die Politik nicht besonders attraktiv, da er auf erhebliche Widerstände bei den betroffenen Interessengruppen stößt. Darüber hinaus lassen sich auch bei diesem Weg zusätzliche Belastungen für die bedürftigkeitsprüfenden steuerfinanzierten Transfersysteme nicht vollständig vermeiden. Bei der dritten Variante, den Steuerzuschüssen zur Deckung von Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen, ist die Belastung der öffentlichen Haushalte am direktesten sichtbar.

Festzuhalten bleibt, dass von der beträchtlichen impliziten Staatsverschuldung zukünftig ein zunehmender Druck auf die Haushalte der Gebietskörperschaften ausgehen wird. Diese Entwicklung muss im Blick behalten werden, damit man den tatsächlichen Handlungsdruck nicht unterschätzt. Auch vor diesem Hintergrund wäre es eine gefährliche Strategie, die Konsolidierungsbemühungen auf die lange Bank zu schieben und den explizit ausgewiesenen Schuldenstand in Relation zum BIP stärker als unbedingt notwendig anwachsen zu lassen.

Die Anreizsituation der Politik berücksichtigen

Bei der Beurteilung, wie der Übergang vom konjunkturpolitisch sinnvollen deficit spending hin zu einer Konsolidierungsstrategie am besten erfolgen sollte und wann er begonnen werden muss, ist es sinnvoll, den Blick nicht nur auf die jüngste Krise zu richten, sondern die Historie der Staatsverschuldung der letzten Jahrzehnte mit zu berücksichtigen. Deren schon angedeutete Bilanz zeigt, dass das Instrument der Fiskalpolitik kaum einmal symmetrisch im Konjunkturzyklus eingesetzt wurde. Während in Rezessionszeiten ein steigendes Defizit von der Politik durchaus in Kauf genommen wird, fällt die anschließende Konsolidierung zu meist unter den Tisch oder zumindest viel zu schwach aus. Das hat auch der letzte Aufschwung vor dem Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise bestätigt. Echte Konsolidierung gelingt jedoch nur, wenn Keynes keine Einbahnstraße bleibt. Eine Ursache für die Asymmetrie realer Konjunkturpolitik ist der politische Prozess der Stimmenmaximierung. Während vermeintliche Wohltaten für einzelne Gruppeninteressen bei den Begünstigten gut ankommen, werden die finanziellen Lasten mehr oder weniger versteckt über höhere Steuern

auf die breite Allgemeinheit oder über höhere Schulden auf zukünftige Generationen verlagert. Nur vor diesem Erfahrungshintergrund mit dem Ablauf realer politischer Prozesse sind institutionelle Vorkehrungen wie der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt oder auch die neue Schuldenbremse im Grundgesetz überhaupt zu verstehen. Angesichts der Kreativität der Politik, immer wieder neue Gründe für zusätzliche Staatsschulden zu finden, sollten diese Regelungen ernst genommen und mit dem Konsolidierungsprozess möglichst früh begonnen werden.

Bleibt zum Schluss die Frage, wie konsolidiert werden sollte – über die Ausgaben- oder die Einnahmenseite. Die angeführten Argumente legen eine ausgabeseitige Strategie nahe, auf Steuererhöhungen sollte hingegen verzichtet werden. Denn zum einen drohen den Bürgern mittelfristig aus den Sozialversicherungssystemen ohnehin Abgabenerhöhungen; zum anderen würden Steuererhöhungen den Druck auf notwendige strukturelle Reformen auf der Ausgabenseite mildern – und die Erfahrung zeigt, dass die Politik, wenn überhaupt, nur unter großem Druck ökonomisch sinnvolle und wachstumsfördernde Reformen angeht. Steuererhöhungen als erster Schritt machen das Erreichen des Konsolidierungsziels hingegen sehr unwahrscheinlich. Deswegen sollte man ihnen keinesfalls das Wort reden!

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2009), *Monatsbericht des BMF*, Oktober 2009, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2009a), »Öffentliche Finanzen«, *Monatsbericht* August 2009, Frankfurt am Main, 68–84.
- Deutsche Bundesbank (2009b), »Öffentliche Finanzen«, *Monatsbericht* Oktober 2009, Frankfurt am Main, 8–11.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), *Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009*, Essen.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog (2009), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 108, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Vorrang für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Mitteilung für die Presse vom 8. Oktober 2009, Wiesbaden.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte 2005 kritisiert, dass das Neutralitätsgebot der Umsatzsteuererrichtlinie in Deutschland dadurch verletzt ist, dass die Umsätze in Gaststätten und Spielstätten mit gewerblich betriebenen Geldgewinnspielgeräten der Umsatzsteuer unterliegen, die gleichen Geräte aber, wenn sie in Spielbanken aufgestellt wären, umsatzsteuerfrei sind. Für diese Entscheidung war es unerheblich, dass es sich dabei um Unternehmen handelt, die unter gänzlich unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren: staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspielanbieter auf der einen Seite und privatwirtschaftliche Anbieter auf der anderen. Hierauf hatte der deutsche Gesetzgeber reagiert und im Frühsommer 2006 die Umsatzsteuerfreiheit für Spielbanken aufgehoben, die damit ebenso wie die Umsätze des gewerblichen Geldgewinnspiels (wieder) der Umsatzsteuer unterfallen. Nur diese beiden Marktsegmente von insgesamt zwölf des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes unterliegen der Mehrwertsteuer. Alle anderen Marktsegmente, insbesondere die Angebote des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks, die Norddeutsche und die Süddeutsche Klassenlotterie, das PS- und das Gewinnsparen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die Totalisatoren und Buchmacher von Pferdewetten sowie die privaten Sportwettanbieter unterliegen weiterhin nicht der Umsatzsteuer.

Das Anbieten von Glücks- und Gewinnspielen ist eine wirtschaftliche Aktivität, für die die Regeln des Gemeinsamen Marktes gelten

Das Angebot an Glücks- und Gewinnspielen stellt eine Dienstleistung dar und fällt als wirtschaftliche Aktivität unter die Römischen Verträge von 1959, für die ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt zu schaffen ist.¹ In einer von Coopers&Lybrand 1991 erstellten Studie wurden große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aufgezeigt, so dass von national geprägten Glücksspielmärkten gesprochen werden konnte (vgl. Commission of the European Communities 1991, 3 ff.). Dennoch prüfte die Europäische Kommission, ob auch für das Glücksspiel ein gemeinsamer, harmonisierter Binnenmarkt anzustreben ist und die Regelungen der Art. 43 und Art. 49 EG-Vertrag zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auch auf den Glücksspielmarkt anzuwenden sind. Dagegen intervenierten die nationalen Regierungen und auch Glücksspielanbieter bei verschiedenen Anhörungen und wiesen auf die sehr unterschiedlichen soziokulturellen Bedingungen in den Mitgliedstaaten hin. Die Kommission schloss sich 1992 diesem Argument an und sprach sich gegen eine Harmonisierung aus. Sie hat ihre Einschätzung bis auf den heuti-

gen Tag nicht geändert (vgl. Bangemann 1992). Auch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene und 2006 vorgelegte Studie zum Binnenmarkt in der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung 2006), die im Schwerpunkt den institutionellen Rahmen des Glücksspielmarktes zum Gegenstand hatte, führte nicht zu einer Änderung der bisherigen Einschätzung. Diese Position kommt auch in dem 2009 vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz vorgelegten Papier zum Ausdruck, das vom Europäischen Parlament am 10. März 2009 mit großer Mehrheit angenommen wurde. Explizit wird den Mitgliedstaaten das Recht zugestanden, ihre Glücksspielmärkte gemäß ihren Traditionen und Kulturen selbst zu regulieren (vgl. Schaldemose 2009, 5).

Institutionelle Rahmenbedingungen im deutschen Markt für Glücks- und Gewinnspiele

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist durch eine grundlegende institutionelle Trennung gekennzeichnet. Bei der Regulierung des Glücksspielmarktes werden ordnungs- und sozialpolitische Zielsetzungen dadurch erreicht, dass der Marktzugang beschränkt ist (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Nur staatliche und staatlich konzessionierte Betreiber kön-

¹ Das gewerbliche Geldgewinnspiel fällt im europäischen Recht unter das Glücksspiel.

nen Glücksspiele legal anbieten. Gesetzliche Vorgaben für Einsätze und Gewinne, die Spielstruktur und die Anreizfunktionen existieren nicht. Beim gewerblichen Geldgewinnspiel erfolgt die Regulierung in entgegengesetzter Weise. Das gewerbliche Geldgewinnspiel ist der deutschen Jurisdiktion folgend kein Glücksspiel. Private Anbieter haben einen Rechtsanspruch auf den Marktzutritt. Sie benötigen allerdings eine gewerbliche Aufstelleraubnis, eine Bestätigung der Eignung des Aufstellplatzes bzw. eine Spielstättenlaubnis und eine Zulassung der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) für die aufgestellten Geldgewinnspielgeräte. Für die Ausgestaltung der Geldgewinnspiele und deren Anreizfunktionen existieren klare Grenzen und eindeutige Vorgaben.

Regulierung des Glücksspieles

In Deutschland sind Glücksspiele gemäß § 284 StGB verboten. Ausnahmen sind möglich. Das Angebot an Glücksspielen unterliegt dem Recht der Länder. Der Gesetzgeber kann insbesondere zur Eindämmung des illegalen Spiels und zur Kanalisierung des Spieltriebs Glücksspiele zulassen. Dabei stehen die Verhinderung von krankhafter Spielsucht und Vermögensverfall, die Vermeidung von Begleitkriminalität und die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielablaufs für die Erlaubnisbegründung im Vordergrund des Abwägungsprozesses.

Ein staatliches Glücksspielmonopol, das private Anbieter von der Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit von vornherein ausschließt, steht allerdings auch im Spannungsfeld zwischen dem generellen Verbot von Glücksspielen und der vom Grundgesetz garantierten Berufsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Beschränkungen des Zugangs sind nur zulässig, wenn Gemeinwohlbelange von zentraler Bedeutung verfolgt werden und solange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

In Deutschland existiert ein breites Angebot an staatlich konzessionierten Glücksspielen. Es wurde seit Mitte der neunziger Jahre gezielt ausgeweitet und aggressiv beworben. Neue Kundenkreise wurden erschlossen. Dies hat Kritik an der Beschränkung des Marktzugangs für Private hervorgerufen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat ebenso wie der EuGH die Grenzen für eine Beschränkung des Marktzutritts aufgezeigt und für die Beurteilung einen engen Bezug zur Geschäftspolitik der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter hergestellt.

Der EuGH hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit dem Glücksspiel befassen müssen. Hierbei ging es um zwei Aspekte:

- Die Zulassung privater Anbieter auf Marktsegmenten, die aufgrund nationaler Regulierungen staatlichen oder staatlich konzessionierten Unternehmen vorbehalten sind, und

- den Marktzutritt bei grenzüberschreitenden Angeboten von Glücksspielen und Sportwetten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Gambelli zu, bei der es um die Vermittlung von Sportwetten in Italien ging, die von in England zugelassenen Buchmachern durchgeführt wurden. Zu diesem Zweck war die Einrichtung entsprechender Datenübertragungszentren vorgesehen. Der EuGH gab den Fall Gambelli an die nationale Gerichtsbarkeit zurück und bestätigte hiermit die bisherige Sichtweise der nationalen Zuständigkeit. Danach stehen nationale Rechtsvorschriften über die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nicht entgegen, wenn diese zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele, wie der Gesundheits- oder Sozialpolitik, tatsächlich gerechtfertigt sind. Im Urteil werden aber Bedingungen zur Verhinderung ungerechtfertigter nationaler Marktzugangsbarrrieren genannt (vgl. EuGH, Rs. C-243/01 »Gambelli«, Urteil vom 6. November 2003):

- Das vorliegende Gericht hat zu prüfen, ob eine Regulierung der Veranstaltung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den sie rechtfertigenden Zielen dient, beispielsweise dem Spielerschutz.
- Der Staat darf sich nicht in Widerspruch zu seinen Schutzziele setzen.
- Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht kein Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.
- In diesem Kontext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49ff EG und nach Art. 43 EG der Niederlassungsfreiheit unterliegen.
- Eine Einschränkung durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedsstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel zu verhindern oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.
- Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig. Die Prüfung ist Angelegenheit des Mitgliedstaats bzw. des vorlegenden nationalen Gerichts.

Die genannten Bedingungen stellen aus europarechtlicher Sicht hohe Anforderungen an eine Beschränkung des Marktzutritts für Teile des Glücksspielmarktes ausschließlich auf staatliche und staatlich konzessionierte Unternehmen dar. Angesichts dieser Entwicklung gewinnt die Klärung der Frage an Bedeutung, inwieweit eine Beschränkung der Marktzulassung Privater zu rechtfertigen ist. Dies betrifft auf nationaler Ebene die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit,

die zur Kanalisierung des Spieltriebs eingeschränkt ist. Auf europäischer Ebene betrifft dies die Beschränkung des Zugangs zum Glücksspielmarkt in anderen Mitgliedstaaten, um übermäßiges Spielen zu verhindern sowie um andere Ziele des Allgemeinwohls zu verfolgen.

Die europäische Dimension in der nationalen Rechtsprechung ist für die rechtliche Bewertung des Glücksspielmarkts neu. Es geht hier um die gegenseitige Anerkennung nationaler Regulierungen. Insofern hat der EuGH im Urteil zum Fall Gambelli das Herkunftslandprinzip für den Glücks- und Gewinnspielmarkt schon 2003 als ein wichtiges Bewertungskriterium für eine Marktregulierung genannt.

Das BVerfG hatte am 28. März 2006 mit seiner Entscheidung zum Sportwettmonopol ein grundlegendes Urteil zu den Möglichkeiten einer Beschränkung des Zugangs für private Anbieter zum Glücksspielmarkt gefällt. In seinem Urteil hatte es nicht nur das bayerische Staatslotteriegesetz, sondern auch den 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag, der nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthielt, für verfassungswidrig erachtet. Ansatzweise bestehende Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Verhalten bei der Werbung beziehen, seien nicht ausreichend für eine aktive Suchtbekämpfung. Dem Gesetzgeber wurde der Auftrag erteilt, bis zum 31. Dezember 2007 einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Zwei Wege wurden beispielhaft aufgezeigt. Zum einen kann das Wettmonopol rechtlich so ausgestaltet werden, dass es wirklich der Suchtbekämpfung Rechnung trägt. Nur dann kann die vom Grundgesetz garantierte Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG eingeschränkt werden. Im anderen Falle muss eine Regelung für die kontrollierte Zulassung Privater zum Markt eingeführt werden (vgl. BVerfG Urteil vom 28. März 2006, Az.: 1BvR 1054/01). Die Regierungschefs der Länder haben sich für die erste Möglichkeit entschieden und den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) erarbeitet, der alle Formen des staatlichen Glücksspielangebots erfasst und dem Spielerschutz durch zahlreiche Einzelmaßnahmen Rechnung trägt.

Der Anwendungsbereich des GlüStV bezieht sich umfassend auf die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel, d.h. von Sportwetten sowie staatlichen und privaten Lotterien und in eingeschränktem Maß auch auf Spielbanken (§ 2 GlüStV).

Der Vertrag enthält normierte Werbegrenzen für Sportwetten, Lotterien und Spielbanken (§ 5 GlüStV). Eine Glücksspielaufsicht soll sowohl die Genehmigung als auch die Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrags gewährleisten (§ 9 GlüStV). Ein zentrales System für die Sperrung von Spielern wird vorgeschrieben, das nicht nur die Spielbanken betrifft, sondern auch andere Glücksspiele

ebenso wie die Annahmestellen für Wett- und Lotteriescheine (§ 23 GlüStV).

Der Entwurf des GlüStV war bei der EU-Kommission am 21. Dezember 2006 zur Notifizierung eingereicht worden. Der GlüStV ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten, nachdem alle Länder ihn ratifiziert und fristgemäß entsprechende Ausführungsgesetze verabschiedet hatten.

Die sich daran anschließende, umfangreiche Kommunikation zwischen der EU-Kommission und Deutschland zeigt, dass eine Reihe kritischer Punkte existieren, die die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG-Vertrag) in der Europäischen Gemeinschaft berühren.

Der GlüStV enthält verschiedene Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und zur Bekämpfung der Folgen exzessiven Spielerverhaltens. Die Bundesregierung beruft sich gegenüber der Europäischen Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren stehen im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auf der einen Seite sowie den übergeordneten politischen Zielen der Suchtbekämpfung auf der anderen Seite. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission weisen auf große Unterschiede in der Bewertung hin, die sowohl die Verhältnismäßigkeit als auch die Kohärenz und die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen betreffen.

Die europarechtliche Tragfähigkeit des Glücksspielstaatsvertrags ist nicht als abschließend gesichert zu betrachten. Aus diesem Grund kann es evtl. notwendig werden, die Rahmenbedingungen für das Glücksspiel in Deutschland in Zukunft zu ändern, was zu einem grundlegenden strukturellen Wandel des Marktes führen kann.

Die CDU/FDP-Landesregierung in Schleswig-Holstein hat im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 beschlossen, den Glücksspielstaatsvertrag zum 31. Dezember 2011 aufzukündigen, um einer bundeseinheitlichen Regelung den Vorzug zu geben. Ziel sei es, das bestehende staatliche Glücksspielmonopol zu beenden.²

Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels

Das gewerbliche Geldgewinnspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. In den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts etablierte es sich als die wichtigste Säule der

² Schleswig-Holstein will Glücksspielvertrag kündigen, 22. Oktober 2009, <http://www.welt.de/die-welt/vermischtes/hamburg/article4931615/Schleswig-Holstein-will-Gluecksspielstaatsvertrag-kuendigen.htm>.

Unterhaltungsautomatenwirtschaft. Anfang der achtziger Jahre gab es zahlreiche Produktentwicklungen bei damals noch relativ einfachen Bildschirmspielgeräten, in den späten achtziger Jahren kam es zu Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte, und in den neunziger Jahren trieben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien den Innovationsprozess weiter voran. Video-, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren etc. kamen hinzu und verbreiterten das Angebot.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ist Teil des Freizeitmarkts, der in Deutschland ein Volumen von etwa 300 Mrd. € hat. Die von den Aufstellunternehmen offerierten Freizeitaktivitäten erreichen einen Anteil am gesamten Freizeitmarkt von gut 1%. Die Konsumenten haben die Souveränität, sich aus dem breitgefächerten Angebot sowohl für das Spiel mit Unterhaltungsautomaten, Geldgewinnspielgeräten als auch für anderes, wie Kino, Konzert etc., zu entscheiden.

Das Geldgewinnspiel ist nur eines von vielen Produkten der Branche, auch wenn es trotz aller Innovationen das »Brot-und-Butter-Geschäft« der Automatenaufstellunternehmen mit einem Anteil von etwa 90% am gesamten Bruttoumsatz geblieben ist. Im Gegensatz zum Glücksspiel fällt es unter das Gewerberecht, das der Bundeshoheit unterliegt. Die Regulierung des Angebots der Branche seitens des Gesetzgebers erfolgt im Gegensatz zum Glücksspiel durch strikte Vorschriften für die Ausgestaltung des Geldgewinnspiels. Diese hatten in der Vergangenheit die Gestaltungsmöglichkeit für die Spielentwickler stark beschränkt und im Wettbewerb mit den staatlichen und staatlich konzessionierten Anbietern des Glücksspiels, die bei der Gestaltung ihres Spielangebots keinen Beschränkungen unterworfen sind, zu einem Verlust von Marktanteilen geführt.

Im Jahr 2000 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)) im Zusammenhang mit Überlegungen zur Lösung des Problems einen Bericht über die »Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel« vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftsministerkonferenz schon am 18./19. Mai des gleichen Jahres die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und den zunehmenden Angeboten im Internet bestehen zu können. Es dauerte dennoch fast sechs weitere Jahre, bis die Novellierung der Spielverordnung (SpielV) in Kraft treten konnte.

Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene SpielV (BGBl. I, 2005, S. 3495) regelt in erster Linie die Ausgestaltung und die Aufstellung der Geldgewinnspiele. Sie gibt den Spielentwicklern zwar eine größere Gestaltungsfreiheit, gleichzeitig

aber werden Grenzwerte definiert, die den Spieler vor unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit bewahren sollen. Der Marktzutritt für private Anbieter wird durch diese Änderungen nicht tangiert.

Im Gegensatz zur Regulierung des Glücksspielmarktes ist die Regulierung des Marktes für das gewerbliche Geldgewinnspiel aus europarechtlicher Sicht unproblematisch. Sowohl die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) als auch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG-Vertrag) ist für Anbieter aus der Europäischen Gemeinschaft – wenn sie den in Deutschland geltenden Vorschriften gerecht werden – gewährleistet.

Mehrwertsteuer auf Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland

Die Anpassung des gesetzlichen Rahmens an europäisches Recht

Das gewerbliche Geldgewinnspiel unterliegt traditionell in Deutschland der Umsatzsteuer, während das staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspiel anderen Abgaben unterworfen war. Die Spielbanken unterlagen der so genannten Spielbankenabgabe. Hierdurch sollten alle Steuern und Abgaben abgegolten sein. Im Urteil des EuGH im Jahr 1994³ ging es um die Frage der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage bei der Besteuerung von Geldgewinnspielgeräten. Der EuGH stellte fest, dass Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer bei Geldgewinnspielgeräten die Kasse ist.

Zu Beginn des laufenden Jahrzehnts war jedoch die gesamte Umsatzsteuerpflicht für das gewerblich betriebene Geldgewinnspiel in Zweifel gezogen worden. Der EuGH hatte entschieden, dass ein unerlaubtes Glücksspiel (Roulette Opta II) nicht der Umsatzsteuer unterworfen werden darf, wenn die Veranstaltung eines solchen Glücksspiels durch eine zugelassene öffentliche Spielbank umsatzsteuerfrei ist.⁴ Die Grundsätze haben das Finanzgericht Münster zu dem Urteil veranlasst, dass, wenn der illegale Betrieb eines Glücksspiels nicht umsatzsteuerpflichtig ist, erst recht ein nach § 33c GewO zugelassener Betrieb von Geldgewinnspielgeräten nicht umsatzsteuerpflichtig sein kann (Finanzgericht Münster, Urteil vom 26. Oktober 2001 – 5 K 4280/00 U). Der Entscheidung liegt das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung vergleichbarer wirtschaftlicher Tatbestände zugrunde. Dieser Sichtweise wird von Experten allerdings widersprochen, da rechtshistorisch die Steuerbefreiung der

³ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 5. Mai 1994 in der Rechtssache C-38/93, »Glawe«, EUGH Slg. 1994, I-1679; BStBl. II 1994, 548.

⁴ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-283/95 »Fischer«, EUGH Slg. 1998, I-3369 = UR 1998, 384.

Umsätze von Spielbanken nach § 4 Nr. 9 b UStG keine echte Steuerbefreiung sei, sondern durch diese Regelung nur eine steuerliche Doppelbelastung vermieden werden solle. In der Spielbankenabgabe sei nämlich die Umsatzsteuer bereits enthalten. Diesem Ergebnis folgend, gäbe es keine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Mehrwertsteuerbelastung des gewerblichen Geldgewinnspiels einerseits und des Betriebs von Glücksspielautomaten (sog. Slotmachines) andererseits, die in den Automatenhallen der Spielbanken aufgestellt sind.⁵

Hierzu hat der EuGH am 17. Februar 2005 entschieden, dass die Umsatzsteuer auf mit Geldgewinnspielgeräten erzielten Umsätzen im Widerspruch zur EG-Umsatzsteuer-Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten von 1977 (77/388/EWG) steht, wenn der Betrieb eines gleichartigen Spiels in einer Spielbank umsatzsteuerfrei ist (EuGH Rechtssache »Linneweber« C-453/2). Die Umsatzsteuer muss wettbewerbsneutral sein, d.h. nicht lenkend in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Für den EuGH lag die Verletzung der Neutralität darin, dass in Spielstätten und der Gastronomie aufgestellte Geldgewinnspielgeräte der Umsatzbesteuerung unterliegen, während ihr Betrieb in Spielbanken von der Umsatzsteuer befreit wäre. Hierbei ist es unerheblich, dass Geldgewinnspielgeräte bezogen auf die Anreize, d.h. auf Einsätze, Gewinne und Jackpotangebote, große Unterschiede zu den Slotmachines aufweisen und daher in der Praxis nicht in Spielbanken aufgestellt werden.

Der Bundesfinanzhof (BFH) hatte am 12. Mai 2005 einen inzwischen rechtskräftig gewordenen Gerichtsbescheid erlassen, wonach er sich weitestgehend der Argumentation des EuGH anschließt. Er kam zu dem Ergebnis, dass § 4 Nr. 9 b UStG (aF) mit der Bestimmung des Art. 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie unvereinbar ist und wies die Revision gegen das Urteil des Finanzgerichts Münster vom 26. Oktober 2001 als unbegründet zurück.

Im Ergebnis ist die Umsatzbesteuerung von Glücksspielen mit Geldeinsatz außerhalb öffentlich zugelassener Spielbanken unzulässig, wenn gleichartige Umsätze in Spielbanken umsatzsteuerfrei sind. Der EuGH erkennt eine Verletzung des umsatzsteuerlichen Neutralitätsgrundsatzes (Art. 13 Teil B Buchst. f der 6. EG-Richtlinie), wenn zur Abgrenzung steuerbefreiter und steuerpflichtiger Umsätze an die Identität des Veranstalters oder Betreibers der Spiele oder Geräte angeknüpft wird.⁶

Die Bundesregierung hatte auf dieses Urteil schnell reagiert und einen mit der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie konformen

Gesetzentwurf vorgelegt, der parallel im Bundestag und im Bundesrat eingebracht wurde, um eine lange Phase der Unsicherheit über die Besteuerung von Geldgewinnspielgeräten zu vermeiden. Der Entwurf erreicht die umsatzsteuerliche Neutralität durch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Spielbanken. In Deutschland unterliegen damit sowohl die Umsätze der Spielbanken im »großen« wie im »kleinen« Spiel der Umsatzsteuer.⁷ Geldgewinnspielgeräte sind somit, gleichgültig wo sie aufgestellt sind, stets der Umsatzsteuer unterworfen. Auch unterliegen unerlaubte Glücksspiele der Umsatzsteuer. Wetten und Lotterien, die dem Rennwett- und Lotteriesgesetz unterliegen, sind jedoch weiterhin von der Mehrwertsteuer befreit. Diese Umsätze sind nicht mit den übrigen Glücksspielumsätzen als gleichartig anzusehen, so dass der Neutralitätsgrundsatz nicht verletzt ist.

Im Rahmen des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen wurde § 4 Nr. 9 b UStG geändert.⁸ Die Umsatzsteuerfreiheit der Spielbanken wurde aufgehoben, und die gewerblich betriebenen Geldgewinnspielgeräte unterliegen seitdem wieder der Umsatzsteuer (vgl. Hüschens 2006). Diese Regelung wird als europarechtlich unbedenklich eingestuft. Aufgrund länderspezifischer Abgabenregelungen wird das gesamte Umsatzsteueraufkommen durch sie nicht verändert (vgl. Dziadkowski 2009).

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sind Ausnahmen von der Befreiung des Glücksspiels von der Umsatzsteuer möglich. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache »Glawe« hatte der Generalanwalt Jacobs die 6. EG-Richtlinie dahingehend ausgelegt, dass es durchaus mit der Richtlinie vereinbar sei, wenn Mitgliedstaaten auf einige Glücks- und Gewinnspiele Mehrwertsteuer erheben. Dies heißt allerdings nicht, dass ein Mitgliedstaat berechtigt wäre, auf alle Glücks- und Gewinnspiele Mehrwertsteuer zu erheben.⁹

Diese Sichtweise wird allerdings von einigen Automatenaufstellunternehmen angezweifelt. Einer Vereinbarkeit des § 4 Nr. 9 b UStG mit Europarecht wird unter Hinweis auf das grundsätzliche Gebot der Umsatzsteuerbefreiung von Glücks- und Gewinnspielen von ihrer Seite widersprochen, wobei allerdings die Möglichkeit der in der Umsatzrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen negiert wird.

⁷ In Österreich werden zur Herbeiführung der Umsatzsteuergerechtigkeit dagegen nur die Umsätze der Spielbanken mit Glücksspielautomaten der Umsatzsteuer unterworfen.

⁸ Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen, BGBl. Teil I Nr. 22 vom 5. Mai 2006, S. 1095 f.

⁹ Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache »Glawe« vom 3. März 1994, Az. C-38/93, Rdn. 10: Es erscheint mir vertretbar, die 6. Richtlinie dahin auszulegen, dass sie die Erhebung von Mehrwertsteuer auf den Betrieb von Geldgewinnspielen zulässt. Die genannte Bestimmung erlaubt einem Mitgliedstaat den Ausschluss zumindest einiger Formen des Glücksspiels von der Steuerbefreiung, denn es wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, für die Steuerbefreiung Beschränkungen festzulegen.

⁵ Siehe: Birk/Jahndorf in UR 2002, 289 ff.; Dziadkowski (2002).

⁶ Vgl. EuGH Rechtssache »Linneweber« C-453/02, Rand Nr. 24 ff., 29 und 30.

Eine endgültige Klärung der Frage steht noch aus, obwohl das Niedersächsische Finanzgericht (FG) in einem Hauptsacheverfahren die Vereinbarkeit des § 4 Nr. 9 b UStG mit dem Europarecht bejaht hatte.¹⁰ Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Verfahrens war eine Revision beim BFH zugelassen. Der BFH hat das anhängige Verfahren ausgesetzt und dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.¹¹ Eine Entscheidung, ob und inwieweit es den Mitgliedstaaten gestattet ist, zumindest einige Glücksspiele von der Umsatzsteuerbefreiung auszunehmen, ist erst für Ende 2010 zu erwarten.

Nur zwei von zwölf Marktsegmenten unterliegen der Mehrwertsteuer

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist insbesondere durch folgende zwölf Angebote gekennzeichnet:

1. staatliche und staatlich konzessionierte Spielbanken,
2. gewerbliche Unterhaltungsspielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit.
3. Lottogesellschaften der Bundesländer,
4. Totogesellschaften der Bundesländer,
5. Norddeutsche Klassenlotterie,
6. Süddeutsche Klassenlotterie,
7. PS Sparen und Gewinnen der Deutschen Sparkassen,
8. Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken,
9. Veranstaltung von Pferdewetten (Totalisatoren),
10. Vermittlung von Pferdewetten (Buchmacher),
11. staatliche Anbieter von Sportwetten,
12. private Anbieter von Sportwetten.

Die gesetzeskonformen Angebote auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland werden auf der einen Sei-

te von staatlich und staatlich konzessionierten Unternehmen und auf der anderen Seite von privatwirtschaftlichen Unternehmen offeriert. Gemessen an den Bruttospielerträgen¹² – den Spieleinsätzen abzüglich den Auszahlungen von Gewinnen an die Spieler – hatte der Markt ein Volumen von 8,2 Mrd. € im Jahr 2008. Im Jahr 1995 lag der Wert noch bei 7,0 Mrd. €. Bis zum Jahr 2002 war das Marktvolumen deutlich ausgeweitet worden, mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3,0%. Seitdem sinken die Bruttospielerträge leicht. Innerhalb der einzelnen Produktgruppen verlief die Entwicklung allerdings unterschiedlich. Beim staatlichen und staatlich lizenzierten Glücksspiel erzielten nur noch die Fernsehlotterie sowie das Prämien- und Gewinnsparen Zuwächse, alle anderen mussten zum Teil deutliche Rückgänge hinnehmen, besonders stark waren die Verluste bei den Pferdewetten und bei den Klassenlotterien (vgl. Tab. 1).

Das gewerbliche Geldgewinnspiel profitierte von der strukturellen Änderung der Spielverordnung zum 1. Januar 2006. Die Unternehmen konnten die starken Marktanteilsverluste aus den neunziger Jahren wettmachen. Diese Entwicklung muss im Zusammenhang mit dem Abbau von ca. 80 000 so genannten Fun-Games gesehen werden. Ein Teil der Umsätze wurde in den legalen Bereich des Spiels mit Geldgewinnspielgeräten nach § 33c GewO überführt. Dies hatte dazu geführt, dass der Umsatz mit sonstigen Unterhaltungs- und Sportspielgeräten von 850 Mill. € im Jahr 2005 auf 140 Mill. € 2008 zurückging und das Wachstum der Nachfrage nach dem Geldgewinnspiel befördert wurde (vgl. Vieweg 2009).

Wie oben ausgeführt wurde, gelten für das gewerbliche Geldgewinnspiel gänzlich anderen Rahmenbedingungen als für

¹⁰ Urteil des Niedersächsischen Finanzgerichts vom 18. Oktober 2007, Az. 5 K 137/0.

¹¹ BFH, Beschluss vom 17. Dezember 2008, Az. XI R 79/07, UR 2009, S. 238; EuGH, Rechtssache »Leo Libera GmbH« C-58/09.

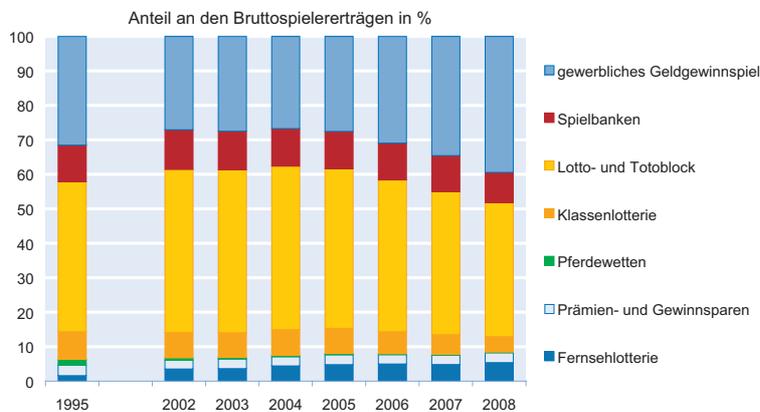
¹² Die Bruttospielerträge entsprechen dem Kasseninhalt, der beim gewerblichen Geldgewinnspiel und bei den Spielbanken der Umsatzsteuerpflicht unterliegt.

Tab. 1
Die Entwicklung des legalen Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

Bruttoerträge	Mill. € 2008	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %			
		1995–2002	2002–2005	2005–2008	2002–2008
Fernsehlotterie	444,6	15,4	10,6	2,8	6,6
Prämien- und Gewinnsparen	234,9	0,5	3,0	– 1,0	1,0
Pferdewetten	16,1	– 9,5	– 18,1	– 20,2	– 19,2
Klassenlotterie	370,1	1,6	– 0,3	– 15,9	– 8,4
Lotto- und Totoblock	3 201,3	4,2	– 1,0	– 6,8	– 3,9
Spielbanken	722,6	4,2	– 2,3	– 7,8	– 5,1
Gewerbliches Geldgewinnspiel	3 250,0	0,8	0,3	11,4	5,7
Gesamt	8 239,6	3,0	– 0,3	– 1,2	– 0,7

Quelle: Archiv und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen; Jahrbuch Sucht (div. Jahrgänge); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1
Struktur des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland



Quelle: Archiv und Informationstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen, Jahrbuch Sucht (div. Jg); Berechnungen des ifo Instituts.

das staatlich und staatlich konzessionierte Glücksspiel. Das Geldgewinnspiel ist Teil des Freizeitmarktes und unterliegt – wie andere gewerbliche Angebote auch – der Mehrwertsteuer. Für Glücksspielangebote galten dagegen bisher durchwegs andere Abgabenregelungen, wie die Spielbankenabgabe, die Rennwett- und Lotteriesteuer etc.

Die Anpassung des deutschen Umsatzsteuerrechts an europarechtliche Regelungen – hier speziell das Neutralitätsgebots der EG-Umsatzsteuerrichtlinie – machte eine Änderung notwendig. Die bisher an den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen für das Geldgewinnspiel und das Glücksspiel ausgerichtete steuerliche Behandlung musste aufgegeben werden. Aufgrund des Neutralitätsgebots wurde es notwendig, die Umsätze der Spielbanken mit Automaten ebenfalls der Mehrwertsteuer zu unterwerfen. So ist es beispielsweise in Österreich geschehen. In Deutschland wurde hingegen sowohl für das sog. »kleine« wie für das »große« Spiel in den Spielbanken die Umsatzsteuerfreiheit aufgehoben.¹³

Seit 2006 sind die Bruttospielerträge somit für zwei Angebote auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt mehrwertsteuerpflichtig, nämlich (1) das Glücksspiel in den Spielbanken und (2) das gewerbliche Geldgewinnspiel. *Nur diese beiden Marktsegmente von insgesamt zwölf des Glücks- und Gewinnspielmarktes unterliegen der Mehrwertsteuer.* Alle anderen Marktsegmente bleiben von der Änderung unberührt. Im Jahr 2008 lag der Anteil der Bruttospielerträge, die der Mehrwertsteuer unterliegen, bei weniger als 50% (vgl. Abb. 1).¹⁴

¹³ Um den Forderungen des EuGH Rechnung zu tragen, wäre es nicht notwendig gewesen, das große Spiel der Spielbanken ebenfalls der Mehrwertsteuerpflicht zu unterwerfen. Eine Regelung der Mehrwertsteuerpflicht für Spielbanken wie in Österreich hätte zu einem niedrigeren Anteil der umsatzsteuerpflichtigen Umsätze im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt Deutschlands geführt.

Perspektiven für den Glücks- und Gewinnspielmarkt

Die grundlegende Position der Europäischen Kommission zum Glücks- und Gewinnspiel hat sich seit 1992 mit der grundsätzlichen Stellungnahme des damaligen Kommissars für den Binnenmarkt, Dr. Martin Bangemann, nicht geändert, so dass dieser Markt aufgrund der sehr unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Bedingungen im Regulierungsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt. Allerdings handelt es sich um wirtschaftliche Aktivitäten, die unter die Römischen Verträge fallen, und die EU war immer wieder gefordert, gegen ungerechtfertigte Einschränkungen beim Marktzutritt vorzugehen. Mit seiner »Gambelli«-Entscheidung hatte der EuGH Regeln für eine Beschränkung des Marktzutritts aufgezeigt, und den Gerichten der Mitgliedsstaaten Vorgaben zur Bewertung an die Hand gegeben.

Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Strategien mit Blick auf die Öffnung der Glücksspielmärkte. Einige Länder, wie Großbritannien und Italien, haben sich für eine Öffnung entschieden. Dänemark und Frankreich wollen sich diesem Zug anschließen. Deutschland und Schweden verfolgen die entgegengesetzte Strategie und setzen auch in Zukunft auf eine Durchsetzung des staatlichen Monopols. Deutschland hat dieser Position mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) einen institutionellen Rahmen gegeben. Die Europäische Kommission geht allerdings davon aus, dass die neuen deutschen Rechtsvorschriften möglicherweise unverhältnismäßig und ungerechtfertigt sind.¹⁵

Im Zusammenhang mit dem GlüStV ist noch eine Reihe von Vorlagefragen deutscher Verwaltungsgerichte seitens des EuGH zu klären, die überwiegend das Thema einer kohärenten und systematischen Begrenzung der Wetttätigkeit betreffen. Sollten die laufenden und zukünftig zu erwartenden europarechtlichen Prüfungen grundlegende Änderungen des GlüStV verlangen, so könnte der Glücksspielmarkt in Deutschland einen strukturellen Wandel und damit einhergehend eine wesentliche Verschiebung der Marktanteile erfahren, wenn private Anbieter unter klaren rechtlichen Bedingungen in den Markt eintreten können.

¹⁴ Das Finanzgericht Hamburg nennt einen Anteil von 37,5% der Bruttospielerträge, der nicht der Umsatzsteuer unterliegt, als eine möglicherweise europarechtlich unbedenkliche Schwelle für die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten, Ausnahmen von der Befreiung von der Mehrwertsteuer einzuführen. Siehe: Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 10. Juni 2009, Az. 3 V 75/09.

¹⁵ Pressebericht vom 7. Februar 2009, »EU-Kommissar McCreevy kritisiert deutsches Wettmonopol«, <http://www.welt.de>.

Tab. 2
Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland – gemessen am Bruttospielertrag

Marktsegment	1995		2003		2005		Durchschnittliche Veränderungsrate pro Jahr in %	
	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	1995– 2003	2003– 2005
Lotterien und Wetten ^{b)}	4,24	59,3	5,33	61,7	5,30	61,7	2,8	– 0,2
Spielbanken	0,74	10,3	0,96	11,1	0,94	10,9	3,1	– 1,0
Gewerbliches Geld- Gewinnspiel	2,18	30,4	2,35	27,2	2,35	27,4	1,0	– 3,2
Gesamt 1	7,16	100,0	8,64	100	8,59	100	2,3	– 0,3
Sportwetten privater Anbieter ³⁾			0,15	1,6	1,50	12,2		216,2
Online- Casinos ^{c)}			0,15	1,6	0,25	2,0		29,1
Gewinnspiele in Medien			0,50	5,3	2,00	16,3		100,0
Gesamt 2			0,80	8,5	3,75	30,5		116,5
Gesamtmarkt			9,44	100	12,34	100		14,4

^{a)} Gemessen am Bruttospielertrag der dem Spieleinsatz abzüglich der ausgeschütteten Gewinne ist. – ^{b)} Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten. – ^{c)} Basiert auf Schätzungen von DeSIA.

Quelle: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA); ifo Institut.

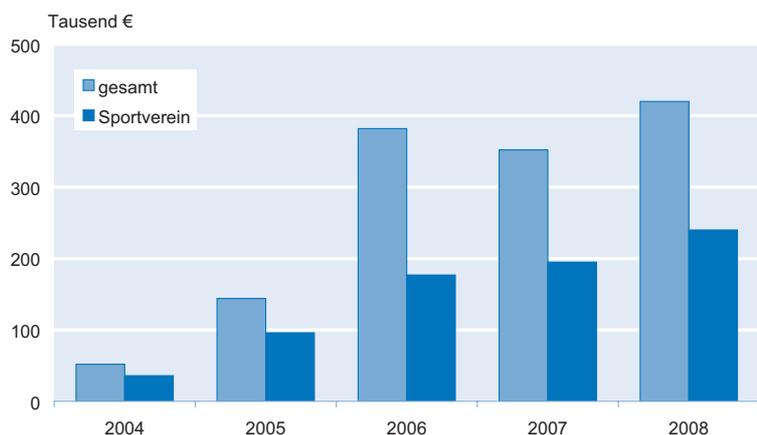
Ein weiteres Fragezeichen hinter der Annahme eines langfristig stabilen Rechtsrahmens liegt in § 27 GlüStV, der eine Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten verlangt. Hierbei wird es u.a. um das Thema gehen, inwieweit sich der GlüStV beim Schutz des Monopols und bei der faktischen Einschränkung des Marktzugangs Privater bewährt hat.

Verschiedene Untersuchungen (vgl. Vieweg 2008, 23) zeigen, dass es in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts schon zu einem starken Zuwachs der Nachfrage nach dem konkurrierenden Angebot privater Sportwettläden und im Internet gekommen ist. Deshalb ergibt sich für den Glücks- und Gewinnspielmarkt ein höheres Marktvolumen in Deutschland und ein dynamischeres Wachstum. An diesem Gesamtmarkt hatte das gesetzekonforme Angebot der staatlichen und staatlich konzessionierten Unternehmen sowie des gewerblichen Geldgewinnspiels 2003 noch einen Anteil von über 90%. Bis 2005 ist der Anteil auf knapp 70% abgesunken. (vgl. Tab. 2).

Die starken Rückgänge, die das legale Glücksspielangebot zwischen 2005 und 2008 mit Ausnahme der Fernsehlotterien hinnehmen musste (vgl. Tab. 1), signalisieren, dass die Kunden auf andere Märkte ausweichen. Besonders auffällig sind die Rückgänge im Bereich der Sportwetten.

Fußballtoto und Oddset mussten allein im vergangenen Jahr Einbußen in Höhe von 36 bzw. 25% hinnehmen (vgl. Archiv und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen 2009). Das führende private Unternehmen im Bereich der Sportwetten »bwin«, das nach Schätzung von Experten (vgl. MKW Wirtschaftsforschung GmbH 2008, 26) etwa drei Viertel aller Spieleinsätze in Deutschland verbucht, konnte dagegen kräftige Zuwächse erzielen, im Jahr 2008 bei Sportwetten um mehr als ein Fünftel (vgl. Abb. 2). Dies ist wesentlich auf die im Vergleich zu Oddset deutlich besseren Quoten zurückzuführen.

Abb. 2
Entwicklung der Bruttospielerträge des Wettanbieters "bwin"



Quelle: Geschäftsbericht bwin Interactive Entertainment AG (2008).

Umfassendere Daten zur jüngeren Entwicklung des Gesamtangebots privater Glücksspielunternehmen liegen nicht vor, so dass keine Aussagen über das tatsächliche aktuelle Volumen des Glücksspielmarkts möglich sind. Es gibt jedoch eine 2008 abgeschlossene Untersuchung, die eine Aussage für den deutschen Glücksspielmarkt bis 2011 unter verschiedenen Rahmenbedingungen wagt (vgl. MKW Wirtschaftsforschung GmbH 2008, 23 ff.).

Unter dem Szenario des Fortbestands der strikten Monopolisierung auf Grundlage des GlüStV würde der Deutsche Lotto- und Totoblock (DLTB) insbesondere wegen der Beschneidung der Vertriebskanäle und der Beschränkung der Werbung einen mittleren jährlichen Rückgang bei den Bruttospielerträgen von 9% hinnehmen müssen. Es ist nicht zu erwarten, dass der DLTB von einer vollständigen Schließung der privaten Wettshops profitieren würde. Die Spieler würden vermehrt auf das ausländische Wettangebot im Internet ausweichen, für das mit einer mittleren Zuwachsrate von 16% kalkuliert wird.

Kommt es dagegen zu einer Liberalisierung des Marktes, profitiert hiervon auch das staatliche Angebot aufgrund eines effizienteren Vertriebssystems, das auch private Vermittler zulässt. Unter diesem Szenario kann von einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 3% für den DLTB ausgegangen werden. Die verbesserte Marktposition der staatlichen Anbieter dämpft zwar das Wachstum des Online-Marktes, das mit einer Durchschnittsrate von 13% allerdings hoch bleibt. Eine Aufhebung des Verbots privater Wettshops gäbe den Sportwetten einen starken Impuls. In diesem Bereich können sich die Bruttospielerträge mehr als verdoppeln.

Wie oben bereits ausgeführt spricht einiges dafür, dass es auf dem Glücksspielmarkt zu einer Liberalisierung kommen wird. Dies wird allerdings nicht schlagartig der Fall sein, da Deutschland den Weg der Monopolisierung des Angebots gewählt hat. Es ist zu erwarten, dass der GlüStV in den kommenden Jahren verändert wird, wie bereits die Beschlusslage im Koalitionsvertrag von Schleswig-Holstein aufzeigt.¹⁶ Hinzu kommt, dass mit der sinkenden Nachfrage nach staatlichen Glücksspielangeboten die Bereitschaft der Länder sinken wird, den GlüStV in der bisherigen Form weiterzuführen. In diesem Fall wird sich der Glücks- und Gewinnspielmarkt in seiner Struktur in den kommenden Jahren grundlegend wandeln.

Von einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes würden insbesondere die Sportwetten profitieren. Eine Legalisierung dieser Umsätze ließe den Gesamtmarkt stark anwachsen.

Mit großer Wahrscheinlichkeit würden die Umsätze der Anbieter von Sportwetten nicht der Umsatzsteuer unterliegen. In der Folge würde der Anteil der Bruttospielerträge aus Glücksspielen, der in den beiden mit Umsatzsteuer belasteten Marktsegmenten erwirtschaftet wird, und gegenwärtig bei unter 50% liegt, deutlich absinken. Hierbei handelt es sich um das gewerbliche Geldgewinnspiel und das Angebot der Spielbanken, die gegenüber den zehn weiteren Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarktes in der Summe an Gewicht verlieren werden. Für die Abgabenbelastung privatwirtschaftlich angebotener Sportwetten, die ein hohes Wachstumspotenzial besitzen, werden wohl spezifische Instrumente eingeführt, wie die schon existierende Rennwettsteuer.

Literatur

- Archiv und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen (Hrsg., 2009), *Umsätze auf dem Markt für Gewinnspiele in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster.
- Bangemann, M. (1992), »Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf«, Presseverlautbarung der Europäischen Kommission vom 22. Dezember.
- Commission of the European Communities (Hrsg., 1991), *Gambling in the Single Market – A Study of the Current Legal and Market Situation*, Luxembourg.
- Dziadkowski, D. (2002), »Zur Struktur der Spielbankenabgabe«, *Umsatzsteuer- und Verkehrssteuerrecht* 88(11).
- Dziadkowski, D. (2009), »Verrechnung von Umsatzsteuer und Spielbankabgabe«, *UR*, Nr. 7, 230.
- Hüschens, F. (2006), »Aktuelle Umsatzsteueränderungen«, *NWB*, Nr. 25, S. 2107.
- MKW Wirtschaftsforschung GmbH (Hrsg., 2008), *Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrags zum Lotterie- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft*, München.
- Schalldemose, Chr. (2009), »Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI))«, Brüssel. 17. Februar.
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (2006), *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union – Final Report*, Genf.
- Vieweg, H.-G. (2008), *Wirtschaftsentwicklung 2007 und Ausblick 2008*, München.
- Vieweg, H.-G. (2009), *Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009*, München.

¹⁶ Die Positionen der anderen im Herbst 2009 neu gebildeten Landesregierungen zum Thema einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes sind bisher nicht bekannt. Es wird vermutet, dass sich die Idee einer Marktöffnung in weiteren Ländern durchsetzen wird.

Die ökonometrische Prognose von makroökonomischen Zeitreihen steht häufig vor dem Problem, dass die verwendeten Indikatoren und die Zielzeitreihe in verschiedenen Frequenzen vorliegen. So ist das Bruttoinlandsprodukt nur auf Quartalsbasis verfügbar, während die meisten Indikatoren, wie z.B. das ifo Geschäftsklima, monatlich erhoben werden. Der vorliegende Artikel¹ stellt zwei Modellklassen aus der neueren Literatur vor, die – anders als die klassischen Brückengleichungen – Schätzungen mit gemischten Frequenzen ohne aggregationsbedingten Informationsverlust erlauben: MIDAS-Modelle und VAR-Zustandsraummodelle. Diese Verfahren haben den zusätzlichen Vorteil, dass hochfrequente Informationen, die innerhalb einer Periode hinzukommen, problemlos in die Prognose einbezogen werden können. Anhand einer Fallstudie für das deutsche Bruttoinlandsprodukt wird gezeigt, dass die neuen Modellklassen genauere Prognosen als die üblichen Zeitreihenmodelle liefern. Die neuen Verfahren werden am ifo Institut zur Kurzfristprognose eingesetzt.

Die zukünftige Entwicklung von makroökonomischen Zeitreihen ist von zentraler Bedeutung für viele wirtschaftliche und politische Akteure. Besondere Aufmerksamkeit nimmt dabei das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein, das die umfassendste Aggregation gesamtwirtschaftlicher Aktivität darstellt. Das Bruttoinlandsprodukt und seine Wachstumsrate werden oft als Maßstäbe für den Zustand und die Entwicklung einer Volkswirtschaft interpretiert.² Sie beeinflussen u.a. die Zinsentscheidungen von Zentralbanken, die Budgetplanungen des Staates, die Investitionsentscheidungen von Unternehmen und den privaten Konsum. Da solche Entscheidungen typischerweise zukunftsgerichtet sind, ist eine möglichst zuverlässige Prognose von großer Bedeutung.

Die makroökonomische Prognose wirtschaftlicher Kennzahlen basiert oft auf Modellen, in denen die Zielgröße zu Indikatoren in Beziehung gesetzt wird, die einen Informationsgehalt bezüglich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung besitzen. In der Praxis ist man jedoch mit dem zentralen Problem konfrontiert, dass die Indikatoren und die Zielgröße oft zu verschiedenen Frequenzen erhoben werden. Standardmodelle in der Zeitreihenökono-

metrie gehen jedoch davon aus, dass alle verwendeten Zeitreihen dieselbe Frequenz besitzen. Ein klassisches Beispiel ist die Prognose des Bruttoinlandsprodukts. Nahezu alle wichtigen Frühindikatoren werden monatlich erhoben, während das Bruttoinlandsprodukt nur auf Quartalsebene vorliegt. Einige Indikatoren sind sogar auf Wochen- oder Tagesbasis verfügbar.³ Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese hochfrequenten Informationen insbesondere für die Kurzfristprognose genutzt werden können.

Die Standardlösung ist eine zweistufige Prozedur. Zunächst werden alle Daten auf die niedrigste Frequenz aggregiert und darauf aufbauend wird ein Zeitreihenmodell geschätzt. Dieses Vorgehen hat zwei schwerwiegende Nachteile. Zum einen werden durch die Aggregation hochfrequente Informationen zerstört, welche für die Prognose nützlich sein könnten. Zum anderen sind die auf der niedrigeren Frequenz operierenden Standardzeitreihenmodelle nicht in der Lage, Informationen zu verarbeiten, die innerhalb des zu prognostizierenden Zeitintervalls veröffentlicht werden. Soll z.B. Ende Februar eines Jahres die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im ersten Quartal prognostiziert werden, kann z.B. das ifo Geschäftsklima im Januar und Februar für die Berechnung nicht verwendet werden.

¹ Dieser Artikel basiert auf Forschungsergebnissen des DFG-Projektes am ifo Institut »Modellierung von Zeitreihen verschiedener Frequenzen, Konjunkturanalyse und die Analyse der Interaktion zwischen dem Real- und Finanzsektor«.

² Wenn in der öffentlichen Diskussion über »Wachstum« gesprochen wird, dann bezieht sich dies meist auf die Wachstumsrate des BIP.

³ Als Beispiele seien Wechsel- und Aktienkurse oder Rohstoffpreise genannt. Im Prinzip können auch Minutendaten als Basis für Prognosen dienen.

In der aktuellen Forschung sind zwei neuere Zeitreihenmodelle entwickelt worden, die sich mit diesem Aspekt der gemischten Frequenzen beschäftigen: die MIDAS-Modelle und die vektorautoregressiven Zustandsraummodelle. Der vorliegende Aufsatz stellt diese zwei Ansätze zur Modellierung von gemischten Frequenzen vor. Darüber hinaus werden diese mit dem älteren Ansatz der Brückengleichungen verglichen. Diese Modellklasse der gemischten Frequenzen erlaubt die Beantwortung vieler aktueller Fragen. Zum einen besteht die Möglichkeit zu untersuchen, inwieweit (Tages- oder Wochen-)Informationen innerhalb des aktuellen Quartals zur Verbesserung der Prognose makroökonomischer Kenngrößen beitragen können. Zum anderen erlauben die Modelle zeitreihenökonomisch zu analysieren, inwieweit Interaktionen zwischen Finanz- und Realwirtschaft bestehen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise von Relevanz. Selbst die Zusammenführung und Analyse von hochfrequenten Zeitreihen der Finanzmärkte (z.B. Minuten- und Tagesdaten) und von niedrigfrequenten Zeitreihen aus der Realwirtschaft (z.B. Quartals- und Jahresdaten) ist auf der Basis der neuen Modelle möglich geworden.

Nach Vorstellung der Zeitreihenmodelle wird im Rahmen einer kleinen Fallstudie die Prognosegüte der neuen und der klassischen Verfahren insbesondere für die kurze Frist verglichen. Die Zielzeitreihe ist das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands. Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, werden in dem Artikel die Modelle vor allem am Beispiel der Mischung von Monats- und Quartalsdaten vorgestellt. Grundsätzlich sind alle drei Modellklassen in der Lage, jegliche Frequenzmischungen zu verarbeiten. Für eine Verallgemeinerung siehe Wohlrabe (2009a).

Die klassische Lösung des Problems der gemischten Frequenzen

Üblicherweise wird das Problem unterschiedlicher Frequenzen durch Transformation der Zeitreihen umgangen. Dabei bestehen zwei grundlegende Optionen. Entweder werden die hochfrequenten Variablen auf die niedrigste Frequenz aggregiert oder die niedrigfrequenten Variablen werden auf die höchste Frequenz interpoliert. So werden z.B. bei der Verwendung von Monats- und Quartalsdaten im ersten Fall die Monatsdaten zu Quartalsdaten aggregiert und im zweiten Fall werden die Quartalsdaten zu Monatsdaten interpoliert.

Die häufigste Form der Aggregation ist die Durchschnittsbildung über eine Periode der niederen Frequenz (z.B. Dreimonatsdurchschnitt für ein Quartal). Alternativ wird bei Bestandsvariablen der letzte Monatswert im Quartal verwendet, und im Falle von Flussvariablen werden die drei Monatswerte addiert.

Die Interpolation von Quartals- auf Monatsdaten kann auf Basis rein statistischer Verfahren, wie z.B. die lineare oder kubische Interpolation, auf Basis der Regression auf andere Zeitreihen⁴, oder durch Nutzung von Zustandsraummodellen erfolgen. Letztere modellieren ein multivariates System von Zeitreihen auf der höchsten Frequenz und behandeln die fehlenden Beobachtungen letztlich als zu schätzende Werte.⁵

Im Prinzip handelt es sich bei diesen klassischen Lösungen um zweistufige Verfahren. Im ersten Schritt werden alle Zeitreihen in eine gleiche Frequenz transformiert. Im zweiten Schritt werden das zeitreihenökonomische Modell auf der einheitlichen Frequenz geschätzt und darauf aufbauend die Prognosen berechnet. Die Standardverfahren, ihre Spezifikation und die darauf aufbauende Berechnung der Prognosen werden in Robinsonov und Wohlrabe (2010) ausführlich erläutert.

Die Transformationslösung ist jedoch unbefriedigend. Durch die Aggregation gehen Informationen verloren, insbesondere die Dynamik der hochfrequenten Variablen. Bei der Interpolation besteht erhebliche Schätzunsicherheit bezüglich des Interpolationsverfahrens, da es kein »wahres« Verfahren gibt. Methoden, die eine Transformation der Daten umgehen, sollten deshalb bessere Prognosen erwartet lassen.

In der Tat zeigen Ghysels und Valkanov (2006) und Hyung und Granger (2008) auf Basis theoretischer Modelle, dass die Prognosegüte bei der Nutzung von gemischten Frequenzen höher ist als bei Modellen, bei denen die Daten aggregiert werden müssen. Die empirische Literatur bestätigt dieses Ergebnis.⁶

Brückengleichungen

Brückengleichungen (»bridge equations«) werden häufig für die Kurzfristprognose insbesondere des Bruttoinlandsprodukts verwendet.⁷ Der Name ist darauf zurückzuführen, dass eine Brücke zwischen der hoch- und der niedrigfrequenten Variablen »gebaut« wird. Im strengen Sinne operieren Brückengleichungen nur auf einer Frequenz, nämlich der niedrigeren. Verwendet man einen hochfrequenten Indikator x , so wird dieser zunächst auf die niedrige Frequenz

⁴ Die klassische Referenz ist Chow und Lin (1971). Siehe Seiler (2009) für weiterführende Details.

⁵ Siehe Angelini, Henry und Marcellino (2006) für weitere Details und einen Vergleich unterschiedlicher Interpolationsverfahren.

⁶ Weitere Informationen finden sich in dem Abschnitt über empirische Evidenz. Einen ausführlichen Überblick liefert Wohlrabe (2009a).

⁷ Brückengleichungen werden insbesondere häufig an Zentralbanken verwendet. Dies dokumentiert sich darin, dass die Mehrheit der Veröffentlichungen in diesem Bereich von Autoren an Zentralbanken stammt. Siehe Wohlrabe (2009a) für einen Überblick.

aggregiert. Dann wird er in das typischerweise verwendete ADL-Modell («autoregressive distributed lag»)

$$(1) \quad y_t = \alpha + \sum_{i=1}^p \beta_i y_{t-i} + \sum_{j=0}^q \gamma_j x_{t-j} + \varepsilon_t$$

integriert. Die zu prognostizierende niedrigfrequente Variable y_t , hängt zum einen von den p eigenen Verzögerungen ab. Zum anderen besitzt der auf die niedrige Frequenz transformierte Indikator x sowohl einen vorlaufenden (bis zu q Verzögerungen) als auch einen kontemporären Einfluss auf die Zielvariable y .⁸ Das ADL-Modell kann um weitere Variablen erweitert werden, die zu unterschiedlichen Frequenzen erhoben worden sind.

Um eine Kurzfristprognose für das aktuelle Quartal durchführen zu können, muss ein aktueller Quartalsdurchschnitt des hochfrequenten Indikators x vorliegen. Sind aber noch nicht alle Monatswerte bekannt, so müssen die fehlenden Werte bis zum Ende des Quartals fortgeschrieben werden, um zu einer Quartalszahl aggregiert werden zu können. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten, die sowohl von den Daten als auch von dem Zeitpunkt der Prognose abhängen. In der Literatur werden dazu häufig zwei Ansätze verwendet. Am einfachsten ist die naive Prognose der fehlenden Monatswerte, worunter die Fortschreibung des letzten beobachteten Wertes verstanden wird. Alternativ wird ein separates Zeitreihenmodell, z.B. ein autoregressives Modell, in Monatsfrequenz benutzt.

Das MIDAS-Modell

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die niederfrequente Zielvariable direkt auf einen hochfrequenten Indikator zu regressieren, ohne dass dieser vorher aggregiert wird. Der Nachteil einer unrestringierten Schätzung kann darin bestehen, dass zu viele Koeffizienten geschätzt werden müssen (Parameterproliferation) und so die Schätzunsicherheit zunimmt. Wird z.B. vermutet, dass eine quartalsweise vorliegende Zielvariable y von den zurückliegenden Ausprägungen eines ganzen Jahres des monatlich erhobenen Indikators x abhängt, so müssen dafür zwölf Koeffizienten geschätzt werden (ein Koeffizient pro zurückliegendem Monat), während im Rahmen einer Brückengleichung auf Quartalsebene nur vier Koeffizienten bestimmt werden müssen (ein Koeffizient pro Quartal). Der unrestringierte Ansatz wurde in einem Aufsatz von Koenig, Dolmas und Piger (2003) verwendet, ansonsten aber kaum in der Literatur genutzt.

⁸ Diese kontemporären Einflüsse sind wichtig für die Kurzfristprognose, da sie eine aktuelle Schätzung z.B. des Bruttoinlandsprodukts für das laufende Quartal erlauben. Ein solcher Nowcast bildet häufig die Basis für alle weiteren Prognosen. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht eine erste Schätzung des Bruttoinlandsprodukts erst sechs Wochen nach Ablauf eines Quartals.

Ein Ansatz, der das Problem der Parameterproliferation vermeidet, ist das MIDAS-Modell (vgl. Box 1 für eine formale Erläuterung). Die Abkürzung MIDAS steht für Mixed Data Sampling. Diese Modellklasse ist eng verwandt mit den verzögerten Lagstrukturmodellen und wurde von Ghysels, Santa-Clara und Valkanov (2004) zur Schätzung bei gemischten Frequenzen vorgeschlagen. Im Kern geht es darum, bei der Regression der niederfrequenten Zielvariable auf den hochfrequenten Indikator eine Gewichtungsfunktion der Verzögerungen vorzugeben, mit deren Hilfe die Anzahl der zu schätzenden Parameter gegenüber dem unrestringierten Ansatz erheblich verringert wird. Anstatt also jeder Verzögerung einen freien Parameter zuzuweisen, wird in MIDAS-Modellen nur ein Parameter für die addierten gewichteten Verzögerungen spezifiziert. Die Gewichtungsfunktion selbst hängt nur von wenigen Parametern ab.

In Abbildung 1 sind vier verschiedene Beispiele einer exponentiellen Almon-Gewichtungsfunktion dargestellt. Es zeigt sich, dass durch die Wahl der zwei Parameter θ_1 und θ_2 unterschiedlichste Gewichtungsverläufe dargestellt werden können. So gehen im Quadranten links oben die Gewichte mit zunehmender Verzögerung zurück, was die Vermutung widerspiegelt, dass weiter zurückliegende Ereignisse weniger Einfluss auf die Prognose haben. In der Praxis sind aber auch die anderen Gewichtungsverläufe prinzipiell relevant. Für den Anwender besteht die Möglichkeit, die Gewichtungsfunktion aus den Daten schätzen zu lassen, zu restringieren (z.B. fallende Gewichte), oder *a priori* vorzugeben, wenn dies sich z.B. aus theoretischen Erwägungen ergibt. Insgesamt wird deutlich, dass das MIDAS-Modell eine sehr sparsame aber trotzdem flexible Parametrisierung der Verzögerungen erlaubt.

Für die Prognose ist zu beachten, dass MIDAS-Modelle als direkte Prognosemodelle spezifiziert werden. Das bedeutet, dass für eine h -Schritt-Prognose ein Modell gewählt wird, in dem die Zielvariable von der h -ten und höheren Verzögerungen abhängt. Folglich muss für jeden Prognosehorizont ein separates Modell aufgestellt und geschätzt werden. So hängt die Zielvariable im Modell für eine Einschnitt-Prognose von der ersten und höheren Verzögerungen ab, im Modell für eine Vierschnitt-Prognose von der vierten und höheren Verzögerungen.

Vektorautoregressive Zustandsraummodelle

Zustandsraummodelle sind eine sehr flexible Modellklasse, in deren Rahmen eine Vielzahl von klassischen und neuen Zeitreihenmodellen geschätzt werden kann. Ein Zustandsraummodell besteht immer aus einer Zustandsgleichung, die eine unbeobachtbare Variable modelliert, und aus einer Beobachtungsgleichung, welche diese latente Variable in Beziehung zu den beobachtbaren Variablen setzt.

Box 1
MIDAS-Modelle

Das einfachste MIDAS-Modell ist gegeben durch:

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 B(L^{1/m}, \theta) x_{t-1}^{(m)} + \varepsilon_t^{(m)},$$

wobei $B(L^{1/m}, \theta) = \sum_{k=0}^K B(k; \theta) L^{k/m}$ eine Gewichtungsfunktion ist und $L^{k/m} = X_{t-1-k/m}^{(m)}$ einen fraktionalen Lag-Operator darstellt. Der Index t repräsentiert die niedrigere Frequenz und m entspricht dem Mischungsverhältnis der Frequenzen. Wenn z.B. Monats- und Quartalsdaten verwendet werden, dann entspricht m gleich drei, da drei Monate einem Quartal entsprechen.

Um ein Beispiel zu geben, nehmen wir an, dass $m = 3$ und $K = 6$ (6 Monate als Verzögerungen (Lags)), dann gilt

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 B(L^{1/3}, \theta) x_{t-1}^{(3)} + \varepsilon_t^{(3)}$$

mit $B(L^{1/3}, \theta) = \sum_{k=0}^6 B(k; \theta) L^{k/3}$. Je nach Prognosehorizont ergibt sich das konkrete Modell. Gilt ein Prognosehorizont

von einem Quartal ($h=1$), dann gilt $L^{k/3} = X_{t-1-k/3}^{(3)}$. Somit ergibt sich

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 \left(B(0, \theta) x_{t-1}^{(3)} + B(1, \theta) x_{t-1-1/3}^{(3)} + \dots + B(6, \theta) x_{t-3}^{(3)} \right) + \varepsilon_t^{(3)}.$$

Soll das erste Quartal (y_t) eines Jahres prognostiziert werden, dann entspricht X_{t-1} dem Wert des Indikators im Dezember, $X_{t-1-1/3}$ dem im November und schließlich X_{t-3} dem im Juli.

Befindet man sich innerhalb des Quartals, z.B. $h=1/3$, (vgl. Abbildung 2), dann gilt $L^{k/3} = X_{t-(1+k)/3}^{(3)}$, somit ergibt sich

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 \left(B(0, \theta) x_{t-1/3}^{(3)} + B(1, \theta) x_{t-1-1/3}^{(3)} + \dots + B(6, \theta) x_{t-2}^{(3)} \right) + \varepsilon_t^{(3)}$$

In diesem Falle entspricht $X_{t-1/3}$ dem Februar, $X_{t-2/3}$ dem Januar und schließlich X_{t-2} dem September.

Die Gewichtungsfunktion B kann auf verschiedene Arten modelliert werden. In der Literatur wird vor allem die exponentielle Almon-Lag-Funktion verwendet, welche in ihrer einfachsten Form gegeben ist durch:

$$B(k; \theta) = \frac{\exp(\theta_1 k + \theta_2 k^2)}{\sum_{k=1}^K \exp(\theta_1 k + \theta_2 k^2)}$$

Diese Formulierung der Gewichtungsfunktion stellt sicher, dass sich die Gewichte positiv sind und sich zu 1 addieren. Aufgrund dieser Eigenschaften kann das Modell ökonometrisch eindeutig identifiziert werden. Eine alternative Gewichtungsfunktion ist die Beta-Funktion, siehe Ghysels, Sinko und Valkanov (2007) für Details.

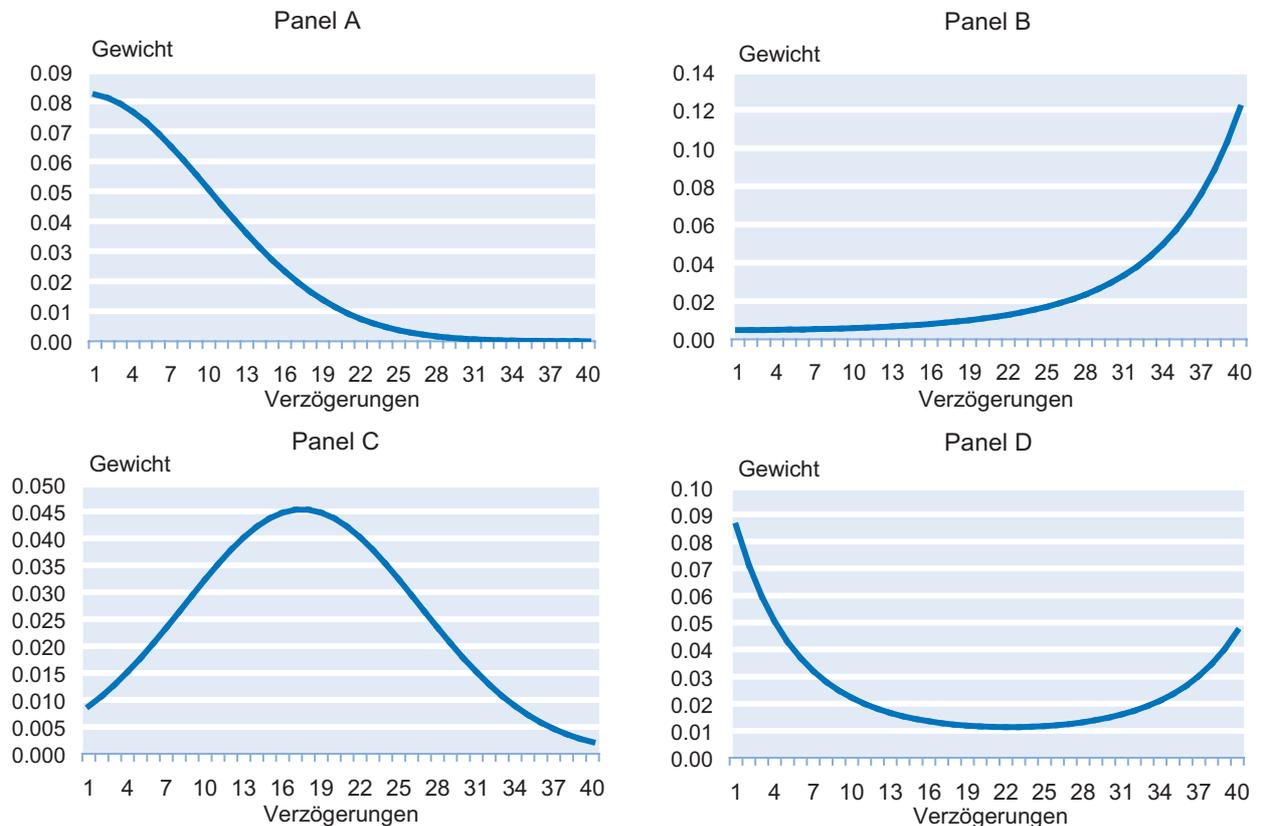
MIDAS-Modelle werden mit nichtlinearen Kleinst-Quadrate-Schätzer geschätzt, da das Modell nichtlinear in den Parametern ist. In der MIDAS-Modellklasse ist die Anzahl der zu schätzenden Parametern unabhängig von der Anzahl der Lags K . Es verkürzt sich lediglich das Schätzsample. Clements und Galvao (2008) zeigen, wie sich MIDAS-Modelle um einen autoregressiven Parameter erweitern lassen.

Mit Hilfe des so genannten Kalman-Filters lässt sich die un beobachtbare Variable in optimaler Weise extrahieren.⁹ Im

Fall gemischter Frequenzen können so die fehlenden Beobachtungen der niedrigfrequenten Variablen bestimmt und die Interaktionen mit der hochfrequenten Variablen untersucht werden. Dadurch ist im Prinzip ein Informationsvorteil gegenüber konkurrierenden Verfahren zu erreichen.

⁹ Die klassische Referenz für Zustandsraummodelle und deren Anwendungen in der Zeitreihenanalyse ist Harvey (1989), siehe auch Durbin und Koopman (2001) für eine neuere Darstellung.

Abb. 1
Beispiele für exponentielle Almon-Lag-Gewichtsfunktionen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Idee, Zustandsraummodelle zur Schätzung von vektorautoregressiven Zeitreihenmodellen mit gemischten Frequenzen zu verwenden, geht auf Zadrozny (1988; 1990) zurück. Das Verfahren blieb lange Zeit unberücksichtigt und wird erst in jüngster Zeit wieder verwendet, z.B. von Mitnik und Zadrozny (2005), Hyung und Granger (2008), Kuzin, Marcellino und Schumacher (2009b) oder Wohlrabe (2009a; b).

Die komplette Darstellung der Modellierung von gemischten Frequenzen mit Zustandsraummodellen würde den Rahmen des Artikels sprengen. Box 2 präsentiert die Grundidee des Modells in Anlehnung an Hyung und Granger (2008), welches sich im Aufbau leicht vom Modell von Zadrozny (1990) unterscheidet. Für Details sei auf Wohlrabe (2009a) verwiesen. Grundsätzlich werden alle Variablen als endogen aufgefasst und als vektorautoregressiver Prozess (VAR-Prozess) modelliert, der als Zustandsraummodell dargestellt wird.

Die Spezifikation erfolgt dabei auf der höchsten Frequenz, d.h. werden z.B. Wochen-, Monats- und Quartalsdaten verwendet, so werden das System und die Dynamik der Variablen auf Wochenbasis abgebildet. Auf diese Weise wird

sichergestellt, dass die aktuell zur Verfügung stehende Information effizient verarbeitet wird. Insbesondere können auch sehr kurzfristige Entwicklungen für die Prognose genutzt werden.

Im Gegensatz zum MIDAS-Modell werden VAR-Zustandsraummodelle in der gegenwärtigen Literatur nicht als direkte, sondern als indirekte Modelle spezifiziert.¹⁰ Dies hat den Vorteil, dass nur ein Modell für jeden Prognosehorizont geschätzt werden muss. Ist das Modell einmal in einem Zustandsraum spezifiziert, so erfolgt die Schätzung mit Hilfe des Kalman-Filters. Der »Trick«, zur Behandlung der gemischten Frequenzen besteht darin, dass die Matrizen innerhalb des Filters den tatsächlichen beobachteten Werten angepasst werden. Sind z.B. zum Zeitpunkt t sowohl die Monats- als auch die Quartalsinformationen verfügbar, so werden diese beide verarbeitet. Liegen zum folgenden Zeitpunkt $t + 1$ keine Quartalsbeobachtungen vor, wird nur die Monatsinformation im Filter verwendet.

¹⁰ Grundsätzlich ist es jedoch möglich, die indirekten als direkte Gleichungen zu spezifizieren. Dies ist in der Literatur jedoch bisher nicht angewandt worden.

Box 2
VAR-Zustandsraummodelle nach Hyung und Granger (2008)

Das Modell soll am Beispiel eines VAR(1) mit zwei Zeitreihen illustriert werden. Das System ist durch folgende Gleichung gegeben.

$$(1) \quad \begin{bmatrix} y_{1\tau} \\ y_{2\tau} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} y_{1\tau-1} \\ y_{2\tau-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1\tau} \\ \varepsilon_{2\tau} \end{bmatrix},$$

wobei $y_{1\tau}$ und $y_{2\tau}$ die entsprechenden Zeitreihen sind. Die Parameter a_{ij} stellen die zu schätzenden Koeffizienten dar. Die übliche Zeitindexierung t wurde schon im MIDAS-Modell verwendet, ist dort aber für die niedrigste Frequenz definiert. Deshalb wird aus Gründen der Eindeutigkeit der Zeitindex τ für die höchste Frequenz verwendet.

Gleichung (1) lässt sich in Matrixform kompakter schreiben:

$$(2) \quad y_{\tau} = Fy_{\tau-1} + \varepsilon_{\tau}$$

Die entsprechende Zustandsgleichung für das bivariate Zeitreihensystem (1) ist gegeben durch

$$(3) \quad x_{\tau} = Fx_{\tau-1} + \varepsilon_{\tau},$$

wobei der Vektor x zwei unbeobachtbaren Zeitreihen (Zustände) und die Matrix F die zu schätzenden Koeffizienten aus Gleichung (1) enthält.

Die korrespondierende Beobachtungsgleichung ist gegeben durch

$$(4) \quad y_{\tau} = H_{\tau}x_{\tau}.$$

In dieser Gleichung werden die unbeobachtbaren Zustände mit den tatsächlich beobachteten Werten in Zusammenhang gebracht. Gleichung (3) und (4) definieren das Zustandsraummodell.

Wie bereits erwähnt, werden Zustandsraummodelle mit dem Kalman-Filter geschätzt. Dies ist ein rekursives Verfahren, in dem die Informationen sequentiell verarbeitet werden. Der „Trick“ zur Verarbeitung der gemischten Frequenzen besteht darin, dass die Matrix H_{τ} in der Gleichung (4) entsprechend der tatsächlichen Beobachtungen zum Zeitpunkt τ angepasst wird.

In dem gegebenen Beispiel werden beide Zeitreihen zu einem Zeitpunkt τ beobachtet, so dass gilt: $H_{\tau} = I_2$, was einer 2×2 -Einheitsmatrix entspricht. Wird jedoch nur die höhere Frequenz beobachtet, gilt: $H_{\tau} = \begin{bmatrix} 1 & 0 \end{bmatrix}$, d.h. nur die Information der höheren Frequenz wird im rekursiven Kalman-Filter verarbeitet. Die Rekursionsfolge des Kalman-Filters ist in Wohlrabe (2009a) ausführlich dargestellt.

Solche Zustandsraummodelle erlauben es auch, *ex post* die fehlenden Werte der niedrigfrequenten Variablen zu interpolieren und somit z.B. ein Bruttoinlandsprodukt auf Monatsbasis zu erhalten.

Vergleich von MIDAS und VAR-Zustandsraummodellen

Der Ansatz zur Modellierung von gemischten Frequenzen unterscheidet sich fundamental bei den beiden Modellklassen. Während beim MIDAS die niedrigere Frequenz auf die höhere regressiert wird, wird im Rahmen der vektorauto-

regressiven Zustandsraummodelle das komplette System auf der höchsten Frequenz modelliert. Daraus folgt, dass die VAR-Modelle Feedbacks zwischen den Variablen modellieren können, da alle Variablen als endogen betrachtet werden.¹¹

Ein potentiell großer Vorteil von MIDAS gegenüber den VAR-Zustandsraummodellen ist ihre Sparsamkeit. Im einfachsten Modell müssen nur vier Parameter (zwei Ge-

¹¹ Weiterentwicklungen von MIDAS-Modellen erlauben auch eine Vektorspezifikation mit Feedback, siehe Ghysels, Sinko und Valkanov (2007). In der empirischen Literatur haben sie bisher jedoch keine Anwendung gefunden.

wichtungskoeffizienten, eine Konstante und den Einflussparameter der verzögerten Werte) unabhängig von der Anzahl der Verzögerungen geschätzt werden. Trotzdem wurde in Abbildung 1 gezeigt, dass die Gewichtungsfunktion eine hohe Flexibilität aufweist und in der Lage ist, eine Vielzahl dynamischer Strukturen zu modellieren. Im Gegensatz dazu steigt die Anzahl der geschätzten Parameter bei den VAR-Zustandsmodellen mit der Anzahl der Verzögerungen an. Diese Parameterproliferation führt einerseits zu einer verstärkten Schätzunsicherheit, zum anderen erhöht sie die Berechnungszeit zur Schätzung des Modells.

Der Modellierungsunterschied kommt vor allem bei der Mischung von sehr hochfrequenten mit niedrigfrequenten Variablen zum Tragen. Werden z.B. Tages- mit Jahresdaten gemischt ($m = 360$) und ein Jahr soll verzögert modelliert werden, dann müssen im einfachsten MIDAS-Modell weiterhin nur vier Parameter geschätzt werden, während dies im Hyang-Granger-Modell 1 440 Parameter wären. Dies ist praktisch jedoch kaum mehr durchführbar.

Eine zentrale Annahme von MIDAS ist, dass die Beobachtungen zeitäquidistant gesammelt sind, d.h., der Zusammenhang (dargestellt durch Parameter m) zwischen den Frequenzen muss über die Zeit konstant sein. Diese Annahme ist vor allem problematisch, wenn Tages- mit Monatsdaten gemischt werden. So ist die Anzahl der (Handels-)Tage im Monatsverlauf über das Jahr nicht konstant. Diese Tatsache muss bei der Modellierung von MIDAS-Modellen berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es schwieriger, Aspekte wie Messfehler, Revisionen und Publikationsverzögerungen abzubilden. Die VAR-Zustandsraummodelle sind dagegen flexibler. Sie können jegliche Datenstruktur verarbeiten, da bei der Schätzung des Modells jeweils nur der Kalman-Filter für die tatsächlich beobachtbaren Variablen angepasst werden muss.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Modellklassen besteht in der Berechnung der Prognosen. In der MIDAS-Modellklasse werden die Prognosen immer direkt berechnet. Daraus folgt, dass für jeden Prognosehorizont ein neues Modell spezifiziert und geschätzt werden muss. Die VAR-Zustandsraummodelle berechnen die Prognosen iterativ, so dass eine Neuspezifizierung für die Prognosehorizonte nicht notwendig ist. Vom theoretischen Standpunkt aus ist es nicht eindeutig, ob das direkte oder das iterative Verfahren genauere Prognosen liefert. Diese Beurteilung kann immer nur aufgrund der konkreten Datensituation erfolgen.¹²

¹² Für eine systematische Untersuchung zwischen direkten und indirekten Prognosen für Standardzeitreihenmodelle siehe Marcellino, Stock und Watson (2006).

Weitere Modellierungsansätze

Neben den drei vorgestellten Modellklassen gibt es noch weitere Verfahren, die den Aspekt der gemischten Frequenzen berücksichtigen. In diesem Abschnitt sollen diese kurz vorgestellt werden, für Details sei wieder auf Wohlrabe (2009a) verwiesen.

Ein sehr früher Ansatz geht auf die Idee zurück, Prognosen sowohl für die niedrigere als auch die höhere Frequenz zu berechnen und diese dann zu kombinieren. Dass die Kombination von Prognosen oft zu besseren Resultaten führt als die aus einem einzelnen Modell, ist in der Literatur bekannt.¹³ Die Idee, Prognosen auf Basis verschiedener Frequenzen zu kombinieren, geht auf Greene, Howrey und Hymanns (1986) zurück. Dieser Ansatz wurde jedoch in der Literatur nicht weiter verfolgt. Die letzte Anwendung dieser Methode ist in Shen (1996) zu finden.

Neben den VAR-Zustandsraummodellen gibt es noch weitere Anwendungen, die auf Zustandsraummodelle zugreifen. In einem bedeutenden Aufsatz zeigten Stock und Watson (1989), wie mit Hilfe dieser Modellklasse ein unbeobachtbaren Zustand einer Volkswirtschaft auf Basis mehrerer Zeitreihen extrahiert werden kann. Mariano und Mursawa (2003) erweiterten die Idee unter Nutzung von Variablen unterschiedlicher Frequenz. Diese Idee ist dann u.a. von Nunes (2005) und Evans (2005) angewendet und ausgebaut worden. Arouoba, Diebold und Scotti (2009) demonstrieren, inwieweit es möglich ist, den (unbeobachtbaren) Zustand einer Volkswirtschaft auf Tagesbasis nachzuvollziehen. Aufbauend auf Zustandsraummodellen zeigen die Autoren jedoch, dass die Mischung von Tages-, Wochen-, Monats- und Quartalszeitreihen sehr rechenintensiv ist. Die Extraktion eines unbeobachtbaren Zustandes einer Volkswirtschaft dient vor allem der Erkennung und Prognose von Wendepunkten in Echtzeit.

Empirische Prognoseevidenz

Bisher gibt es wenig empirische Evidenz, da die Modelle noch relativ neu sind. Im Folgenden soll kurz die bisherige empirische Prognoseevidenz vorgestellt werden. Da die Literatur relativ jung ist, gibt es bisher kaum Vergleiche zwischen den Modellklassen. So sind z.B. die Brückengleichungen bisher nicht mit den MIDAS und den VAR-Zustandsraummodellen verglichen worden (außer in Wohlrabe (2009a; b)). Die beiden letzteren sind nur in Kuzin, Marcellino und Schumacher (2009b) und Wohlrabe (2009a) Bestandteil von Vergleichen gewesen. Primär wurde jeweils eine Modellklas-

¹³ Siehe z.B. Timmermann (2006) für einen Überblick und Referenzen. Henzel und Mayr (2009) zeigen, unter welchen Bedingungen Prognosekombinationen einzelnen Prognosen überlegen sind.

se mit einem Standardzeitreihenmodell verglichen. Alle Vergleiche besitzen die Gemeinsamkeit, dass sie zeigen, dass im Durchschnitt die vorgestellten Methoden genauere Prognosen liefern als die Standardmodelle.

Die empirische Literatur über Brückengleichungen verwendet vor allem amerikanische und europäische Daten. Die Mehrheit der Ansätze modelliert eine angebotsseitige Brückengleichung, d.h., das BIP wird als einzige Brückengleichung spezifiziert. Die nachfrageseitige Modellierung, in der das BIP als Summe seiner Komponenten berechnet wird, findet sich z.B. in Parigi und Schlitzer (1995), Golinelli und Parigi (2007) oder Baffigi, Golinelli und Parigi (2004).

Amerikanische BIP-Kurzfristprognosen mit Hilfe von Brückengleichungen finden sich unter anderem in Trehan (1989; 1992), Trehan und Ingenito (1996), Fitzgerald und Miller (1989), Kitchen und Monaco (2003). Für Europa sei neben den bereits genannten nachfrageseitigen Modellierungen u.a. auch auf Rünstler und Sedillot (2003)¹⁴, Diron (2006), Hülsewig, Mayr und Sorbe (2007) und Golinelli und Parigi (2008) verwiesen.

Die Anwendungen der MIDAS-Modelle konzentrierten sich zunächst nur auf Finanzmarktdaten (Prognose von Returns und Varianzen) und auf Hochfrequenzzeitreihen (z.B. Fünfminuten- oder Tagesdaten), siehe z.B. Ghysels, Sinko und Valkanov (2007) oder Forsberg und Ghysels (2007). Die erste makroökonomische Prognose mit MIDAS-Modellen geht auf Clements und Galvao (2008) zurück. Auf Basis US-amerikanischer Daten zeigen die Autoren, dass insbesondere in der kurzen Frist MIDAS die Standardmodelle in ihrer Prognosegüte übertrifft. Marcellino und Schumacher (2007) kombinieren Faktormodelle mit MIDAS (Factor-MIDAS) und wenden diese auf deutsche Daten an. Hogrefe (2008) zeigt mit Hilfe von MIDAS-Modellen, wie Revisionen des amerikanischen BIPs besser prognostiziert werden können. Weitere makroökonomische Anwendungen finden sich in Kuzin, Marcellino und Schumacher (2009a) und Clements und Galvao (2009).

Die VAR-Zustandsraummodelle wurden zuerst von Zdrozny (1990) für die US-Wirtschaft angewendet. Der Autor demonstriert, dass mit Hilfe von Arbeitslosenzahlen das BIP besser prognostiziert werden kann als mit dem Standardmodell. Mitnik und Zdrozny (2005) zeigten, wie mit Hilfe von ifo-Indikatoren die Prognose des deutschen BIP-Wachstums verbessert werden kann. Hyung und Granger (2008) nutzen die Industrieproduktion, um eine Kurzfristprognose des US-BIP im laufenden Quartal zu berechnen.

Kuzin, Marcellino und Schumacher (2009b) vergleichen MIDAS mit dem VAR-Zustandsraummodell auf Basis von Daten für das Eurogebiet. Die Autoren zeigen, dass MIDAS tendenziell in der kurzen Frist eine bessere Prognosegüte hat, während dies für die VAR-Zustandsraummodelle eher in der langen Frist gilt.

Für eine ausführliche Darstellung der empirischen Evidenz bzgl. der Prognose mit gemischten Frequenzen sei auf Wohlrabe (2009a) verwiesen.

Eine Fallstudie für Deutschland¹⁵

Abschließend soll die Prognosegüte der drei vorgestellten Verfahren in einer kleinen Fallstudie für Deutschland verglichen werden. Die Zielvariable ist die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland. Als monatliche Indikatoren werden das ifo Geschäftsklima und der ZEW-Indikator verwendet. Die beiden Indikatoren für die deutsche Wirtschaft unterliegen keiner Revision. Es werden Daten von 1992 bis 2007 verwendet. Alle Zeitreihen sind standardisiert, um den Schätzaufwand (insbesondere für die VAR-Zustandsraummodelle) zu verringern.

Als Standard-Benchmark-Modell wird ein autoregressiver Prozess (AR) ohne exogene Variablen (wie z.B. vorlaufende Indikatoren) verwendet. Der zweite Wettbewerber ist ein VAR, basierend auf Quartalsdaten. In diesem werden die Monatsdaten per Durchschnittsbildung auf Quartalsebene aggregiert. Solche Benchmark-Modelle dienen dem Zweck, die Leistungsfähigkeit neuer Verfahren unter Beweis zu stellen.

Der Prognosevergleich erfolgt in einem so genannten pseudo-out-of-sample Wettbewerb. D.h., der Schätz- und Prognosezeitraum wird virtuell in die Vergangenheit verlegt. Dabei werden nur Informationen verwendet, die zu dem jeweiligen Zeitpunkt zur Verfügung standen. Ziel solcher Wettbewerbe ist es, die Prognosegüte auf einer möglichst großen Anzahl von Prognose beurteilen zu können.

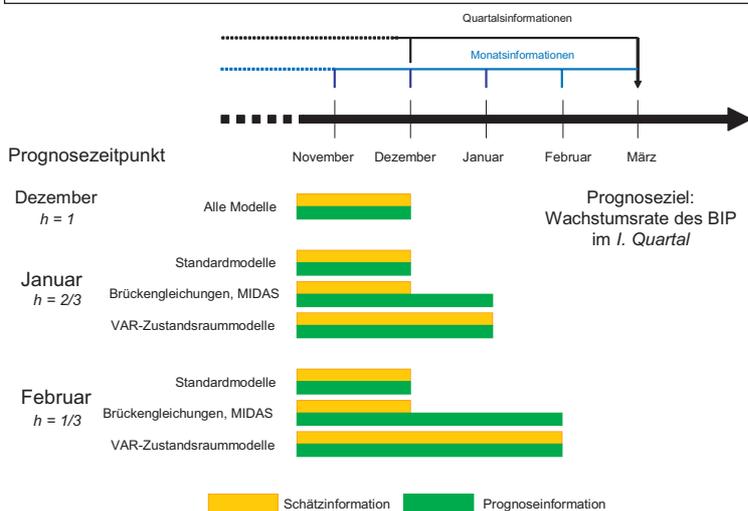
Abbildung 2 stellt die Prognosesituation mit gemischten Frequenzen beispielhaft für die Prognose des ersten Quartals dar. Da von Publikationsverzögerungen und Revisionen abstrahiert wird, wird davon ausgegangen, dass das Bruttoinlandsprodukt Ende März zur Verfügung steht.

Die Standardmodelle mit Quartalsdaten verwenden sowohl für die Schätzung als auch die Prognose Informationen, die bis zum vierten Quartal des Vorjahres vorliegen.¹⁶ Das

¹⁴ Rünstler und Seillot (2003) untersuchen auch eingehend die Prognosegüte der Indikatoren für die Brückengleichungen mit verschiedenen Verfahren, während viele andere Artikel keine Angaben über diesen Punkt machen.

¹⁵ Eine ausführliche Fallstudie für Deutschland findet sich in Wohlrabe (2009b).
¹⁶ Würden die Publikationsverzögerungen des Bruttoinlandsproduktes in den Schätzungen berücksichtigt, wäre es auch möglich Informationen aus dem ersten Quartal zu verwenden.

Abb. 2
Prognosemodell mit gemischten Frequenzen



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

MIDAS-Modell nutzt für die Schätzung Informationen bis zum vierten Quartal des Vorjahres, für die Prognose jedoch auch Werte aus dem Januar und Februar. Gleiches gilt für die Brückengleichungen. Das VAR-Zustandsraummodell nutzt alle zur Verfügung stehenden Informationen sowohl für die Schätzung als auch die Prognose. Das kann unter Umständen in wirtschaftlichen Wendephasen zu genaueren Prognosen im Vergleich zum MIDAS-Modell führen, da alle Informationen für die Schätzung verwendet werden.

Abbildung 2 zeigt den Vorteil der Modelle mit gemischten Frequenzen, der darin besteht, dass Informationen, die im laufenden Quartal verfügbar werden, sowohl für die ökonomische Schätzung als auch für die Prognose verwendet werden. Daraus resultiert die mögliche höhere Prognosequalität dieser Modelle.

Die erste Prognose wird für das erste Quartal 2000 berechnet. Der Schätzzeitraum wird immer weiter vergrößert, bis das vierte Quartal 2007 prognostiziert wurde. Dies wird als rekursive Schätzung bezeichnet. Bei diesem Verfahren vergrößert sich der Schätzzeitraum über die Rekursionen.¹⁷

Die Modellspezifikation für die Standardmodelle, die Brückengleichungen und das VAR-Zustandsraummodell erfolgt durch die Minimierung des Akaike-Informationskriteriums (AIC). Bei der Berechnung der Prognosen mit Brückengleichungen wird ein AR-Modell zur Berechnung der fehlenden monatlichen Monate im Quartal verwendet.

Die Modellspezifikation für die MIDAS-Modellklasse wird bisher in der Literatur vernachlässigt. Da durch die Aufnahme zusätzlicher Verzögerungen in die Schätzgleichung keine »Kosten«, entstehen (z.B. durch zusätzliche zu schätzende Parameter), lässt sich die Frage nach der konkreten Anzahl von Lags nicht beantworten. In unserem Beispiel verwenden wir zwölf Monate ($K = 12$).¹⁸ Ein weiterer wichtiger Punkt ist, ob die Gewichtungsfunktion restringiert werden soll oder nicht. In Abbildung 1 wurde gezeigt, dass der Verlauf der Gewichtungsfunktion sehr vielfältig ausfallen kann. Für den Prognostiker mag es jedoch unplausibel erscheinen, warum z.B. die Gewichte mit Anzahl der Verzögerungen ansteigen sollten (Panel B). Vielmehr lässt sich vermuten, dass die jüngsten Informationen den größten Einfluss auf die Prognose haben. In dieser Fallstudie wird die MIDAS-Gewichtsfunktion sowohl restringiert

(auf fallende Gewichte) und als auch unrestringiert geschätzt. Wohlrabe (2009c) diskutiert ausführlich den Aspekt der Restriktion der Gewichtungsfunktion und die Wahl der Anzahl der Verzögerungen sowohl für MIDAS als auch VAR-Zustandsraummodelle.

Die Beurteilung der Anpassungsgüte der Prognosen basiert auf dem RMSE (root mean squared error), welcher die Wurzel des mittleren quadratischen Prognosefehlers beschreibt:

$$RMSE_h = \sqrt{\frac{1}{T_2 - T_1 + 1} \sum_{t=T_1}^{T_2} (y_{t+h} - \hat{y}_{t+h})^2}$$

Der RMSE für den jeweiligen Prognosehorizont h berechnet sich auf Basis der einzelnen Prognosefehler zum Zeitpunkt t , also der Differenz aus dem prognostizierten Wert \hat{y}_{t+h} und dem tatsächlichen Wert der Variable y_{t+h} . Da die Prognosefehler sowohl positive als auch negative Werte annehmen können, werden über einen bestimmten Zeitraum hinweg die quadrierten Differenzen zur Berechnung des Gütemaßes verwendet. T_1 stellt den ersten und T_2 den letzten Zeitpunkt der Prognose dar. Mit Hilfe des RMSE können dann verschiedene Prognosen für eine Zielvariable miteinander verglichen werden. Je höher der RMSE einer Prognose ausfällt, umso geringer ist die Güte der Vorhersage.

Tabelle 1 stellt den RMSE für die verschiedenen Modellklassen dar. Die ersten Spalte zeigt den Prognosehorizont in Quartalen. Ein Horizont von $h = 1/3$ impliziert, dass nur noch ein Monat zur Vollendung des Quartals fehlt,

¹⁷ Das Pendant zur rekursiven Schätzung heißt rollierende Schätzungen, bei welchem der Schätzzeitraum konstant bleibt.

¹⁸ Die Ergebnisse für andere Anzahl von verzögerten Monaten unterscheiden sich nur geringfügig.

Tab. 1
RMSE für die verschiedenen Modellklassen

Prognosehorizont h	AR	VAR-Modelle		Brückengleichungen		MIDAS unrestringiert		MIDAS restringiert		VAR-Zustandsraummodelle	
		ifo	ZEW	ifo	ZEW	ifo	ZEW	ifo	ZEW	ifo	ZEW
$1/3$				0.52	0.86	0.62	0.69	0.61	0.54	0.49	0.52
$2/3$				0.54	0.91	0.62	0.88	0.62	0.61	0.49	0.61
1	0.78	0.59	0.69	0.58	1.00	0.72	0.95	0.63	0.69	0.50	0.64
2	0.95	0.74	0.81			1.04	1.12	0.70	0.97	0.58	0.79
3	1.01	0.93	0.94			1.19	1.22	1.06	1.18	0.64	0.79
4	1.05	1.11	1.07			1.23	1.22	1.16	1.21	0.70	1.01

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

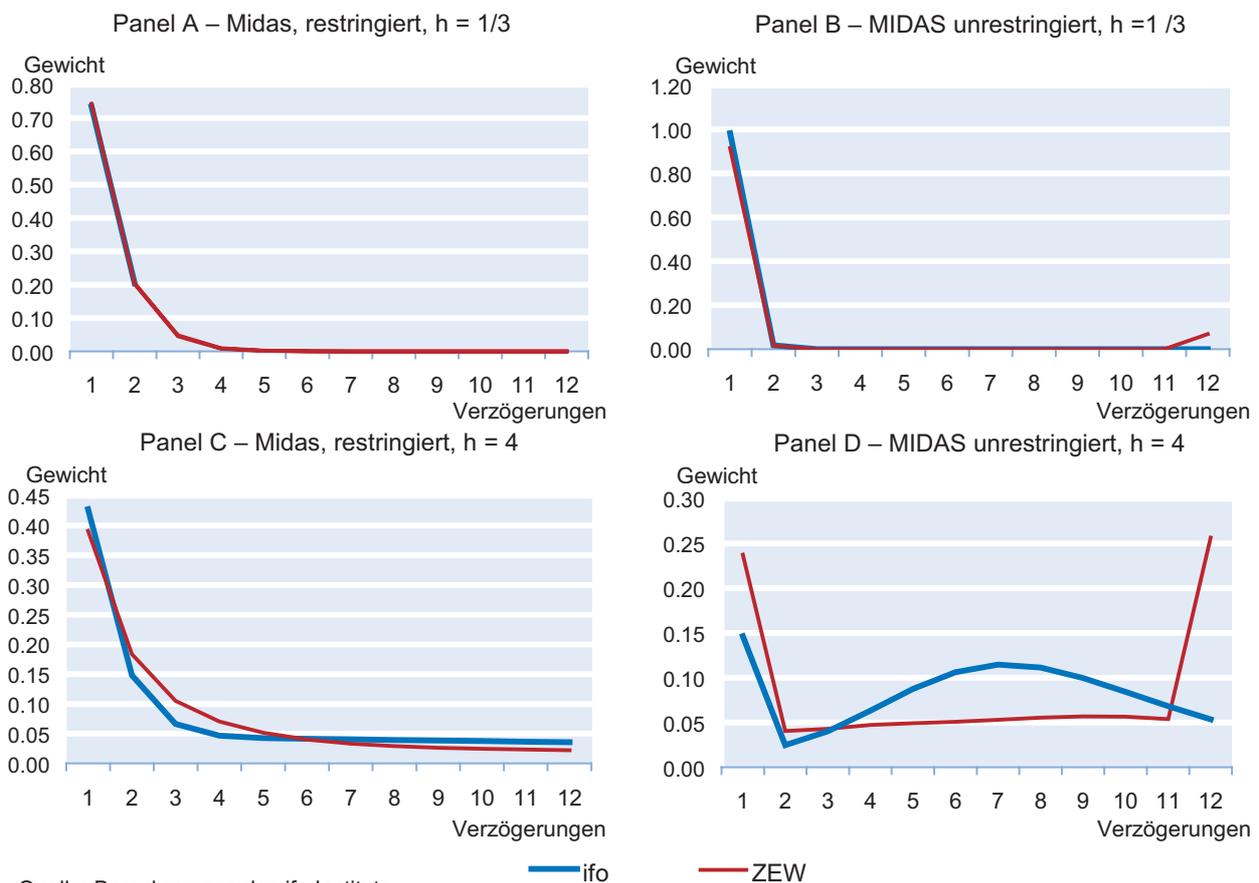
d.h., man befindet sich z.B. Februar im ersten Quartal (vgl. Abb. 2).

Zunächst zeigt sich, dass das Standardmodell für beide Indikatoren bis zu einem Prognosehorizont von drei Quartalen eine bessere Prognosegüte liefert als das AR-Modell. Dies bedeutet, dass die verwendeten Indikatoren einen Erklärungs- und Prognosegehalt für das deutsche Bruttoinlandsprodukt besitzen. Die Tabelle zeigt auch, dass mit den

Standardmodellen keine Prognose innerhalb des Quartals möglich ist. Für $h = 1/3$ und $h = 2/3$ sollten die Modelle mit gemischten Frequenzen den RMSE für $h = 1$ der Standardmodelle unterbieten.

Betrachtet man zusätzlich die Brückengleichungen, so zeigt sich, dass die Qualität der Intra-Quartalsprognose mit Hilfe des ifo Geschäftsklimas sich weiter verbessert, während sie sich für das ZEW verschlechtert. Die Ergebnisse für die

Abb. 3
Durchschnittlich geschätzte MIDAS-Gewichtsfunktionen



MIDAS-Modelle zeichnen ein heterogenes Bild. Für den ZEW-Indikator im restringierten Fall ergibt sich eine Verbesserung, während im unrestringierten Fall eine Verschlechterung eintritt im Vergleich zum VAR-Modell für $h = 1$. Für den ifo-Indikator ergeben sich in beiden Fällen für $h = 1/3$ und $h = 2/3$ marginale Verschlechterungen im Vergleich zum VAR-Modell. Dieses Beispiel zeigt, dass die Evaluierung eines Indikators auch von der Modellwahl abhängen kann.

Die im Durchschnitt besten Prognosen liefern die VAR-Zustandsraummodelle. Für beide Indikatoren ist mit diesem Modell die Prognosegüte für alle betrachteten Horizonte und Modell/Indikatorkombinationen besser. Das VAR-Zustandsraummodell mit dem ifo Geschäftsklima liefert die höchste Prognosequalität über alle Horizonte. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass Prognosen für größere Horizonte auf Basis gemischter Frequenzen besser sein können.

Zum Abschluss sollen die geschätzten Gewichtsfunktionen illustriert werden. Zu diesem Zweck wird der Durchschnitt der geschätzten Gewichtungsfunktionen über alle Iterationen gebildet. Abbildung 3 stellt diese sowohl für die restringierte als unrestringierte Gewichtungsfunktion jeweils für $h = 1/3$ und $h = 4$ dar. Im Panel A sind die Gewichte der Indikatoren nahezu identisch. Es zeigt sich, dass nahezu das komplette Gewicht auf den ersten vier verzögerten Monaten liegt, wobei der erste Monat 74% Gewicht auf sich vereint. Das heißt, ein Großteil der Information für die Prognose basiert auf der neuesten zur Verfügung stehenden Information.

Noch ausgeprägter ist die Gewichtskonzentration für den entsprechenden unrestringierten Fall, in dem sowohl für das ifo Geschäftsklima als auch den ZEW-Indikator mehr als 90% des Gewichts dem ersten verzögerten Monat zugewiesen werden. Es zeigt sich, dass auch in der unrestringierten Alternative fallende Gewichte aus den Daten geschätzt werden. Insgesamt bestätigt sich die *A-priori*-Erwartung, dass für die Kurzfristprognose die neusten verfügbaren Informationen den größten Anteil haben.

Die Ergebnisse für die Einjahresprognose zeichnen ein anderes Bild. Für den restringierten Fall verteilen sich die Gewichte jetzt fallend auf alle zwölf verzögerten Monate. Im unrestringierten Fall ergibt sich ein heterogenes Bild. Für beide Indikatoren sind dem ersten verzögerten Monat zunächst zwischen 15% und 24% zugewiesen. Danach fällt für beide der Anteil dramatisch ab (auf etwa 3%), um danach für das ifo Geschäftsklima einen Hügel zu beschreiben und für den ZEW-Indikator am Ende wieder auf etwa 25% anzusteigen.

Zusammenfassung

Die (Kurzfrist-)Prognose makroökonomischer Kenngrößen mit Standardzeitreihenmodellen, insbesondere des Brutto-

inlandsproduktes, sieht sich oft dem Problem gegenüber, dass viele Indikatoren auf einer höheren Frequenz erhoben werden als die Zielreihe. Die Aggregation der Indikatoren führt zu einem Informationsverlust. Zudem ist es nicht möglich, die Informationen, die innerhalb eines Quartals veröffentlicht werden, in die Prognose einfließen zu lassen.

Der vorliegende Artikel stellt zwei neue Verfahren vor, die am ifo Institut für die Konjunkturprognosen verwendet werden und eine Schätzung mit gemischten Frequenzen erlauben: MIDAS-Modelle und VAR-Zustandsraummodelle. In einer kleinen Fallstudie für Deutschland wurde demonstriert, wieso insbesondere in der kurzen Frist (innerhalb eines Quartals) die Prognosegüte des Bruttoinlandsproduktes, verbessert werden kann. Auch für langfristige Prognosen sind die neuen Modelle teilweise den Standardmodellen überlegen, da die Zeitreihen nicht transformiert werden müssen und somit keine Informationen verlorengehen.

Die weitere Forschung mit diesen Modellklassen beschäftigt sich u.a. damit, inwieweit Hochfrequenzzeitreihen (z.B. Tagesdaten) für die Prognose verwendet werden können.

Literatur

- Angelini, E., J. Henry und M. Marcellino (2006), »Interpolation and backdating with a large information set«, *Journal of Economic Dynamics and Control* 30(12), 2693–2724.
- Aruoba, S., F. Diebold und C. Scotti (2009), »Real-Time Measurement of Business Conditions«, *Journal of Business and Economic Statistics* 27(4), 417–427.
- Baffigi, A., R. Golinelli und G. Parigi (2004), »Bridge models to forecast the Euro area GDP«, *International Journal of Forecasting* 20(3), 447–460.
- Chow, G. und A. Lin (1971), »Best linear unbiased interpolation, distribution, and extrapolation of time series by related series«, *The Review of Economics and Statistics* 53(4), 372–375.
- Clements, M.P. und A.B. Galvao (2008), »Macroeconomic forecasting with mixed-frequency data«, *Journal of Business and Economic Statistics* 26(4), 546–554.
- Clements, M.P. und A.B. Galvao (2009), »Forecasting US output growth using leading indicators: An appraisal using MIDAS models«, *Journal of Applied Econometrics* 24(7), 1187–1206.
- Diron, M. (2006), »Short-term forecasts of Euro area real GDP growth – An Assessment of real-time performance based on vintage data«, ECB Working Paper No. 622.
- Durbin, J. und S. Koopman (2001), *Time series analyses by state space methods*, Oxford University Press, New York.
- Evans, M. (2005), »Where are we now? Real-time estimates of the macroeconomy«, *International Journal of Central Banking* 1(2), 127–175.
- Fitzgerald, T. und P. Miller (1989), »A simple way to estimate current-quarter GNP«, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 13(Fall), 27–31.
- Forsberg, L. und E. Ghysels (2007), »Why do absolute returns predict volatility so well?«, *Journal of Financial Econometrics* 5(1), 31–67.
- Ghysels, E., P. Santa-Clara und R. Valkanov (2004), »The MIDAS touch: Mixed Data Sampling regression models«, mimeo Chapel Hill, N.C.
- Ghysels, E., A. Sinko und R. Valkanov (2007), »MIDAS regressions: Further results and new directions«, *Econometric Reviews* 26(1), 53–90.
- Ghysels, E. und R. Valkanov (2006), »Linear time series processes with mixed data Sampling and MIDAS regressions models«, mimeo, Chapel Hill, N.C.
- Golinelli, R. und G. Parigi (2007), »The use of monthly indicators to forecast quarterly GDP in the short-run: An application to the G7 countries«, *Journal of Forecasting* 26, 77–94.
- Greene, M., E. Howrey und S. Hymans (1986), »The use of outside information in econometric forecasting«, in: D. Belsely und E. Kuh (Hrsg.), *Model Reliability*, MIT Press, Cambridge MA., 90–116.

- Harvey, A.C. (1989), *Forecasting, structural time series and the Kalman Filter*, Cambridge University Press, Cambridge MA.
- Henzel, S. und J. Mayr (2009), »The Virtues of VAR Forecast Pooling – A DSGE Model Based Monte Carlo Study«, *Ifo Working Paper* Nr. 65.
- Hogrefe, J. (2008), »Forecasting data revisions of GDP: A mixed frequency approach«, *Advances in Statistical Analysis* 92(3), 271–296.
- Hülsewig, O., J. Mayr und S. Sorbe (2007), »Assessing the Forecast Properties of the CESifo World Economic Climate Indicator: Evidence for the Euro Area«, *Ifo Working Paper* Nr. 46.
- Hyung, N. und C. Granger (2008), »Linking series generated at different frequencies«, *Journal of Forecasting* 27(2), 95–108.
- Kitchen, J. und R. Monaco (2003), »Real-time forecasting in practice: The US Treasury Staff's real-time GDP forecast system«, *Business Economics*, 10–19.
- Koenig, E., S. Dolmas und J. Piger (2003), »The use and abuse of real-time data in economic forecasting«, *Review of Economics and Statistics* 85(3), 618–628.
- Kurzin, V., M. Marcellino und C. Schumacher (2009a), »Pooling versus model selection for nowcasting with many predictors: An application to German GDP«, Bundesbank Discussion Paper 03/2009.
- Kurzin, V., M. Marcellino und C. Schumacher (2009b), »MIDAS vs. Mixed-frequency VAR: Nowcasting GDP in the Euro Area«, *International Journal of Forecasting*, im Druck.
- Marcellino, M. und C. Schumacher (2007), »Factor nowcasting of German GDP with ragged-edge data. A model comparison using MIDAS projections«, Bundesbank Discussion Paper, Series 1 No. 34.
- Marcellino, M., J. Stock und M. Watson (2006), »A comparison of direct and iterated multistep AR methods for forecasting macroeconomic time series«, *Journal of Econometrics* 135(1–2), 499–526.
- Mariano, R. und Y. Murasawa (2003), »A new coincident index of business cycles based on monthly and quarterly series«, *Journal of Applied Econometrics* 18(4), 427–443.
- Mitnik, S. und P. A. Zadrozny (2005), »Forecasting quarterly German GDP at monthly intervals using monthly Ifo business conditions data«, in: J.-E. Sturm und T. Wollmershäuser (Hrsg.), *Ifo survey data in business cycle and monetary policy analysis*, Physica-Verlag, Heidelberg, 19–48.
- Nunes, L. (2005), »Nowcasting quarterly GDP growth in a monthly coincident indicator model«, *Journal of Forecasting* 24(8), 575–592.
- Parigi, G. und G. Schlitzer (1995), »Quarterly forecasts of the Italian business cycle by means of monthly indicators«, *Journal of Forecasting* 14(2), 117–141.
- Robinsonov, N. und K. Wohlrabe (2010), »Freedom of Choice in Macroeconomic Forecasting«, *CESifo Economic Studies*, im Druck.
- Rünstler, G. und F. Sedillot (2003), »Short-term estimate of Euro area real GDP growth by means of monthly indicators«, European Central Bank Working Paper No. 276.
- Seiler, C. (2009), »Prediction Qualities of the Ifo Indicators on a Temporal Disaggregated German GDP«, *Ifo Working Paper* Nr. 67.,
- Shen, C. (1996), »Forecasting macroeconomic variables using data of different periodicities«, *International Journal of Forecasting* 12(2), 269–282.
- Stock, J. und M. Watson (1989), »New indexes of coincident and leading indicators«, *NBER Macroeconomics Annual* 4, 351–394.
- Timmermann, A. (2006), »Forecast combinations«, in: C. Granger, G. Elliott und A. Timmermann (Hrsg.), *Handbook of Economic Forecasting*, North Holland, Amsterdam, 135–196.
- Trehan, B. (1989), »Forecasting growth in current quarter real GNP«, *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review*, Winter, 39–51.
- Trehan, B. (1992), »Predicting contemporaneous output«, *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review* 2, 3–11.
- Trehan, B. und R. Ingenito (1996), »Using monthly data to predict quarterly output«, *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review* (3), 3–11.
- Wohlrabe, K. (2009a), *Forecasting with mixed frequency time series models*, Inaugural-Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München, 2009.
- Wohlrabe, K. (2009b), »Forecasting with mixed frequency time series models: A case study for Germany«, mimeo.
- Wohlrabe, K. (2009c), »Specification issues in mixed-frequency time series models«, mimeo.
- Zadrozny, P.A. (1988), »Gaussian-Likelihood of continuous-time ARMAX models when data are stocks and flows at different frequencies«, *Econometric Theory* 4(1), 108–124.
- Zadrozny, P.A. (1990), »Estimating a multivariate ARMA model with mixed-frequency data: An application to forecasting U.S. GNP at monthly intervals«, Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper Series No. 90-6.

Der »Test des Tests« im Handel – eine Metaumfrage zum ifo Konjunkturtest

34

Klaus Abberger, Manuel Birnbrich und Christian Seiler¹

Seit 1949 begleitet das ifo Institut die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Dazu werden unter anderem Monat für Monat Unternehmen nach ihrer aktuellen Geschäftslage, ihren Erwartungen für das kommende halbe Jahr sowie weiteren Kenngrößen befragt. Insbesondere die Geschäftslageurteile und die Geschäftserwartungen – aus denen sich das ifo Geschäftsklima zusammensetzt – werden intensiv zur Konjunkturanalyse genutzt. Daher führte das ifo Institut im Frühjahr 2009 eine Sonderumfrage bei den Teilnehmern des ifo Konjunkturtests im Handel durch. Ziel dieser Befragung war es, mehr über die Faktoren und die Hintergründe zu erfahren, die den Unternehmen als Grundlage zur Beantwortung der monatlichen Konjunkturumfragen dienen. Die Ergebnisse zeigen, dass für die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage und für die Geschäftserwartungen die Determinanten Ertragslage des Unternehmens und Umsatz wesentlich sind. Zudem wird deutlich, dass die beiden Fragen flexibel genug sind, um die Konjunktorentwicklung in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft abzugreifen.

Der jeden Monat vom ifo Institut veröffentlichte ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist einer der bekanntesten Indikatoren für die deutsche Konjunktur und findet große Beachtung bei Unternehmern, Analysten, Politikern, Journalisten, Wissenschaftlern und in der breiten Öffentlichkeit. Grundlage für den ifo Geschäftsklimaindex ist der ifo Konjunkturtest, eine monatliche Umfrage unter Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe, dem Bauhauptgewerbe sowie dem Groß- und dem Einzelhandel. Das ifo Institut führt daneben einen monatlichen Konjunkturtest im Dienstleistungsgewerbe durch und veröffentlicht zusätzlich zum ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft auch ein Geschäftsklima für das Dienstleistungsgewerbe.

In zahlreichen Untersuchungen wurde festgestellt, dass die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, insbesondere der ifo Geschäftsklimaindex (vgl. z.B. Abberger 2006 sowie Abberger und Nierhaus 2007), starke Zusammenhänge mit Referenzreihen aus der amtlichen Statistik aufweisen (Bruttoinlandsprodukt, Produktionsindex,

Einzelhandelsumsätze u.a.) und sie sich damit sehr gut als Frühindikatoren für die Konjunktorentwicklung in Deutschland eignen. Einen Überblick über die neuere wissenschaftliche Literatur dazu geben Abberger und Wohlrabe (2006).

Konzeption des ifo Konjunkturtests

Grundlage für den in der Öffentlichkeit viel beachteten ifo Geschäftsklimaindex sind die monatlichen Antworten der befragten Unternehmen zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen.² Die Fragen, wie die Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage beurteilen und wie sich die Geschäftslage in den kommenden sechs Monaten in konjunktureller Hinsicht verändern wird, sind dabei bewusst unscharf formuliert.³ Den Unternehmen wird selbst überlassen, anhand welcher Kriterien sie ihre Geschäftslage bewerten. Durch diese Art der Fragestellung wird ein hohes Maß an Flexibilität erreicht, da die Unternehmen die für sie relevanten Faktoren

¹ Die Autoren danken Josef Lachner und Hans Russ für sehr gewinnbringende fachliche Diskussionen und Anregungen sowie für deren Unterstützung bei den Pretests zu dieser Studie. Gedankt sei auch allen Unternehmen, die sich für die Pretest-Interviews zur Verfügung gestellt und damit wichtige Hinweise für die Untersuchung gegeben haben. Weiterhin bedanken sich die Autoren bei allen Konjunkturtestteilnehmern, die sich neben der monatlichen Teilnahme an den ifo-Befragungen auch noch zusätzlich die Zeit genommen haben, an der Sonderumfrage teilzunehmen.

² Konkret wird das ifo Geschäftsklima nach der Formel $[(GL + 200)(GE + 200)]^{1/2} - 200$ ermittelt, wobei GL den Saldo aus den positiven und negativen Meldungen zur aktuellen Geschäftslage bezeichnet und GE den Saldo aus den positiven und negativen Meldungen zu den Geschäftsaussichten in den nächsten sechs Monaten. Zur Vermeidung negativer Werte in der Wurzel werden die Variablen GL und GE jeweils um die Konstante 200 erhöht. Durch die geometrische Mittelung werden die Schwankungen des ifo Geschäftsklimas bei Extremwerten im Vergleich zu einer arithmetischen Mittelung leicht gedämpft.

³ Zur Motivation des Geschäftsklimaindikatoren vgl. Strigel (1985).

wählen können. Es ist zu vermuten, dass die Bestimmungsgründe wohl auch zwischen Wirtschaftssektoren und Branchen variieren. So dürfte die Geschäftslage in einem Industrieunternehmen anders bestimmt werden als etwa in einem Einzelhandelsunternehmen. Durch die Flexibilität der Fragestellungen lassen sich die Antworten der Befragungsteilnehmer über verschiedenste Wirtschaftsbereiche hinweg zu einem Gesamtindikator zusammenfügen. Neben den bewusst flexibel gehaltenen Fragen zu der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen werden im ifo Konjunkturtest konkrete Fragen zu konjunkturrelevanten Sachverhalten gestellt, etwa zur Produktion, zur Auftragslage, zum Umsatz, zur Preisentwicklung und zur Beschäftigungssituation.

Charakteristisch für die Fragestellungen im ifo Konjunkturtest ist, dass in der Regel Tendenzen abgefragt werden. Zum Antworten steht den Befragungsteilnehmern üblicherweise eine Dreierskala (gut, mittel, schlecht) zur Verfügung.⁴ Durch diese Vorgehensweise können die teilnehmenden Firmen bereits frühzeitig befragt werden. Es muss nicht abgewartet werden, bis die Unternehmen genaue zahlenmäßige Angaben, etwa über ihre Umsätze in einem Monat, vorliegen haben. Eine kategoriale Einschätzung über den aktuellen Geschäftsverlauf oder die Umsatzentwicklung können die Befragungsteilnehmer in der Regel sehr frühzeitig abgeben. Die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests stehen daher bereits am Ende des jeweiligen Erhebungsmonats zu Verfügung.

Bei der Beantwortung der Fragen werden die Unternehmen zudem gebeten, Saisoneffekte auszuschalten.⁵ Auch zu diesem Punkt gilt es zu untersuchen, ob, und wenn ja, welche Vergleichsgrößen von den Firmen herangezogen werden.

Die Zuverlässigkeit der Ergebnisse hängt von Position und Funktion der ausfüllenden Person ab (vgl. Tomaskovic-Devey, Leiter und Thompson 1994). Um eine möglichst gute Einschätzung über das Unternehmen treffen zu können, sollte der Beantworter zeitnah über viel Information verfügen. Dies trifft üblicherweise für Personen in höheren Positionen, z.B. Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder, im Unternehmen zu.

Hintergrund, Zielsetzung und Konzeption der Metaumfrage

Welche Einflussgrößen bestimmen die abgegebenen Urteile der Unternehmen zur aktuellen Geschäftslage? Sind Um-

⁴ Welche Schwellenwerte über- bzw. unterschritten werden müssen, um die entsprechende Kategorie zu wählen, war jedoch nicht Teil dieser Untersuchung. Stangl (2009) führte im Rahmen des Ifo World Economic Survey eine Studie über die Schwellenwerte durch, nähere Informationen findet man dort.

⁵ Die aggregierten Ergebnisse weisen allerdings dennoch saisonale Effekte auf, die mit Hilfe des ASA-II-Verfahrens bereinigt werden.

satz und die Entwicklung der Bestelleingänge wichtig oder auch die Ertragslage oder die Lagerbestände? Sind dieselben Faktoren auch bei in die Zukunft gerichteten Fragestellungen wie den Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate wichtig, oder kommen andere Punkte hinzu?

Das ifo Institut hat zur Klärung derartiger Fragen sowie zur allgemeinen methodischen Weiterentwicklung des Konjunkturtests im Frühjahr 2009 eine schriftliche Sonderumfrage durchgeführt. Es handelt sich hierbei um eine Metaumfrage, bei der die Teilnehmer zu jeder der monatlich im regulären ifo Konjunkturtest gestellten Fragen Auskünfte geben sollten über die Faktoren, die bei der Beantwortung der jeweiligen Frage eine Rolle spielen. Durchgeführt wurde die Umfrage unter den Konjunkturtestteilnehmern des Groß- und Einzelhandels sowie im Kfz-Handel. Sie schließt sich an vergleichbare Sonderbefragungen in den Berichtskreisen verarbeitendes Gewerbe und Bauhauptgewerbe an, die erstmals Ende der siebziger Jahre durchgeführt wurden.

Ergebnisse der Sonderumfrage »Test des Tests« im Handel

In diesem Artikel werden einige Ergebnisse der beschriebenen Sonderbefragung vorgestellt. Der Fokus liegt auf den Resultaten für die Fragen zur »Geschäftslage« und den »Geschäftserwartungen«. Außerdem wird auf Faktoren zur Eliminierung von Saisonschwankungen sowie die personelle Struktur des Teilnehmerkreises eingegangen. Mit 86,5% (1 269 Meldungen) erreichte diese Umfrage eine hohe Rücklaufquote. Im Laufe der nächsten Jahre soll diese Sonderumfrage nach und nach auch in den übrigen Berichtskreisen des ifo Konjunkturtests wiederholt werden.

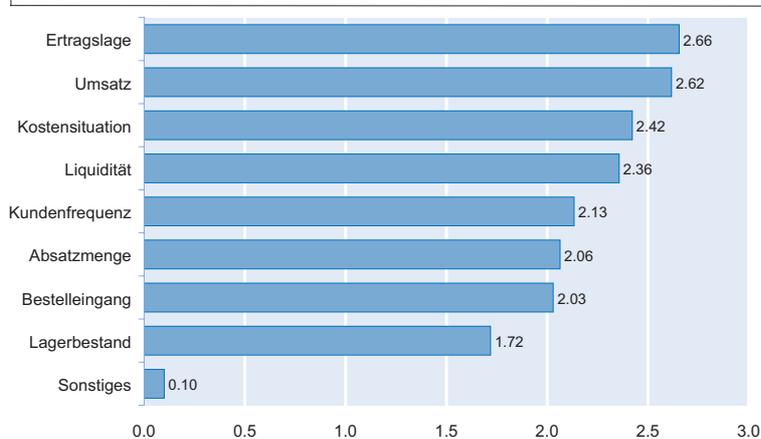
Einflussfaktoren zur Beurteilung der Geschäftslage

Im Rahmen der Sonderumfrage sollten die Unternehmen bezüglich der Beurteilung der Geschäftslage zu allen vorgegebenen Faktoren⁶ eine Bewertung von »sehr bedeutend« bis »unbedeutend« abgeben. Für jeden Faktor wurde aus den Antworten ein arithmetisches Mittel berechnet⁷, um dessen Bedeutung zu quantifizieren. Abbildung 1 zeigt die durchschnittliche Bedeutung der Faktoren zur Beurteilung der Geschäftslage. Die beiden wichtigsten Faktoren stellen Ertragslage und Umsatz dar. Vogler (1977) konnte in einer früheren Untersuchung bereits zeigen, dass

⁶ Die Faktoren lauten: Umsatz, Absatzmenge, Lagerbestand, Bestelleingang, Kundenfrequenz, Ertragslage, Kostensituation, Liquidität und Sonstiges.

⁷ Dabei wurde wie folgt gewichtet: sehr bedeutend = 3, bedeutend = 2, weniger bedeutend = 1 und unbedeutend = 0.

Abb. 1
Durchschnittliche Bedeutung der Faktoren zur Beurteilung der Geschäftslage



Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

Urteile zur Geschäftslage als guter Indikator für die Ertragslage der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe gelten können.

Die Plätze 3 und 4 belegen die Punkte *Kostensituation* und *Liquidität*. Diese Faktoren spiegeln den finanziellen Hintergrund des Unternehmens wider. Aufgrund der aktuellen Finanzmarktkrise und der Diskussionen um eine Kreditklemme ist die Liquidität verstärkt im Fokus. Möglicherweise variiert die Beachtung dieses Faktors jedoch über die Konjunkturphasen. Bezogen auf die verschiedenen Unternehmensgrößenklassen zeigen die Ergebnisse in Tabelle 1, dass es hinsichtlich der Faktoren *Kostensituation* und *Liquidität* keine wesentlichen Bewertungsunterschiede gibt.

Die Bedeutung der *Kundenfrequenz* variiert dagegen stark nach Größenklassen⁸ bzw. nach Branchen. Gerade für den Einzel- und Kfz-Handel ist dieser Aspekt wesentlich bedeutsamer als im Großhandel. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei einem Vergleich nach Größenklassen: Mit steigender Unternehmensgröße nimmt die Bedeu-

tung des Faktors *Kundenfrequenz* ab. Die Anzahl der Kunden im Geschäft scheint für die kleineren Unternehmen in stärkerem Zusammenhang mit der Bewertung der momentanen Geschäftssituation zu stehen, als dies bei den größeren Firmen der Fall ist.

Auch bei dem Punkt *Absatzmenge* ergibt sich ein differenziertes Bild nach den verschiedenen Branchen: Im Kfz-Handel ist dieser Faktor erheblich wichtiger als im Groß- bzw. Einzelhandel. Ein ähnliches Muster ergibt sich für den Faktor *Bestelleingang*: Während dieser im Einzelhandel eine untergeordnete Rolle spielt, ist er für den Groß- und Kfz-Handel von größerer Bedeutung. Differenziert nach Größenklas-

sen zeigt sich eine wachsende Bedeutung dieses Faktors mit zunehmender Unternehmensgröße. Den geringsten Einfluss der aufgeführten Faktoren auf die Frage nach der momentanen Geschäftslage, unabhängig von Größe und Branche, besitzt der Lagerbestand, wobei seine Bedeutung mit steigender Unternehmensgröße leicht zunimmt. Zudem hat der Lagerbestand als Einflussfaktor bei der Beurteilung der Geschäftslage im Kfz-Handel eine deutliche höhere Bedeutung als im Groß- und Einzelhandel.

Dem Punkt *Sonstiges* wurden nur eine verschwindend geringe Bedeutung beigemessen, unabhängig von Größenklasse und Branche. Da sich die wenigen Nennungen darüber hinaus nicht zu einem Begriff zusammenfassen lassen, hat die Auswahl der Antwortkategorien die tatsächlichen Faktoren sehr gut abgedeckt.

⁸ Die Einstufung der Unternehmensgröße wurde anhand des Gesamtumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr ermittelt. Kleine Unternehmen erzielen definitionsgemäß einen Umsatz bis 2,5 Mill. €, mittlere zwischen 2,5 und 12,5 Mill. € und große über 12,5 Mill. €.

Tab.1
Bedeutung unterschiedlicher Faktoren bei der Beurteilung der Geschäftslage
Arithmetische Mittel aus den Bewertungen »sehr bedeutend« (3) bis »unbedeutend« (0)

	gesamt	Kfz-Handel	Großhandel	Einzelhandel	klein	mittel	groß
Ertragslage	2,65	2,73	2,67	2,62	2,61	2,68	2,67
Umsatz	2,62	2,45	2,55	2,73	2,67	2,62	2,56
Kostensituation	2,42	2,52	2,40	2,43	2,37	2,45	2,44
Liquidität	2,36	2,50	2,36	2,32	2,33	2,42	2,33
Kundenfrequenz	2,13	2,39	1,83	2,44	2,31	2,18	1,93
Absatzmenge	2,06	2,35	2,08	1,98	2,00	2,00	2,19
Bestelleingang	2,03	2,29	2,23	1,72	1,86	2,07	2,15
Lagerbestand	1,72	1,86	1,70	1,71	1,67	1,72	1,77
Sonstiges	0,10	0,12	0,11	0,10	0,12	0,09	0,10

Quelle: Sonderumfrage »Test des Tests Handel« des ifo Instituts.

Vergleichsmaßstäbe und Saisonschwankungen

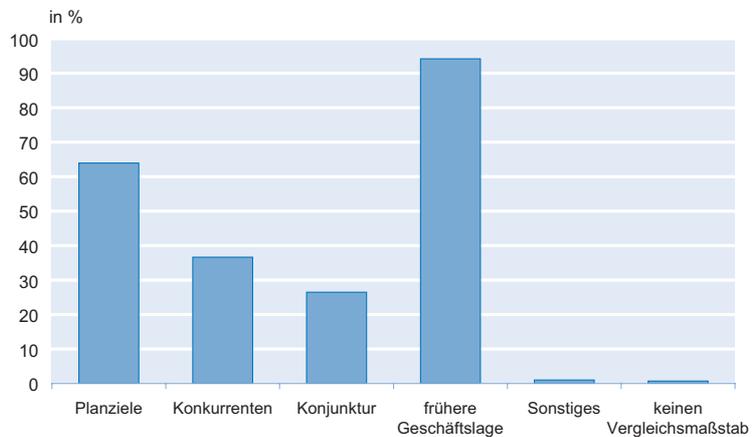
Die Einstufung der Geschäftslage in »gut«, »befriedigend« oder »schlecht« impliziert, dass die Teilnehmer die aktuelle Lage in Relation setzen. Aus diesem Grund wurde gefragt, ob die Unternehmen bei der Beurteilung der Geschäftslage Vergleichsmaßstäbe verwenden und wenn ja, welche diese sind. Abbildung 2a zeigt, dass der überwiegende Teil der Testteilnehmer einen Zeitvergleich zur Bewertung heranzieht. 94% verwenden dazu eine frühere Geschäftslage, 64% setzen die aktuelle Lage in Relation zu Planzielen. Vergleiche mit Konkurrenten in der Branche bzw. mit der allgemeinen Konjunkturlage werden weitaus seltener bemüht (37 bzw. 26%). Nur ein sehr geringer Teil der Unternehmen verwendet andere Maßstäbe oder legt keinen Vergleichsmaßstab zugrunde (jeweils 1%). Allerdings konzentrieren sich nur wenige Firmen auf ausschließlich ein Kriterium, 82% nutzen eine Mischung aus zwei oder mehr der aufgeführten Vergleichsmaßstäbe.

Die überwiegende Mehrheit der Befragungsteilnehmer zieht zur Einschätzung der Geschäftslage Vergleiche mit früheren Geschäftssituationen heran. Um mehr über die verschiedenen zeitlichen Bezugspunkte dieses Vergleichs zu erfahren, wurde in der Befragung eine Folgefrage gestellt.

Wie Abbildung 2b erkennen lässt, zieht der größte Teil der Unternehmen (86%⁹) einen Vergleich zur Geschäftssituation im Vorjahresmonat. Gut 40% blicken auf die durchschnittliche Situation im selben Monat der vergangenen Jahre. Etwas weniger Firmen haben die Geschäftslage vom Vormonat (33%) bzw. die durchschnittliche Entwicklung der vergangenen Jahre (31%) im Auge. Vergleiche mit sehr guten bzw. sehr schlechten Geschäftsperioden werden dagegen kaum gezogen (4 bzw. 3%), 2% der Unternehmen nennen andere Kriterien. Wie auch bei der Art des Vergleichsmaßstabes verwendet der größte Teil der Firmen (68%) mehr als nur einen

⁹ Die Prozentangaben in diesem Abschnitt beziehen sich auf den Teil der Unternehmen, der in der vorangegangenen Frage »Vergleich mit einer früheren Geschäftslage« angegeben hat.

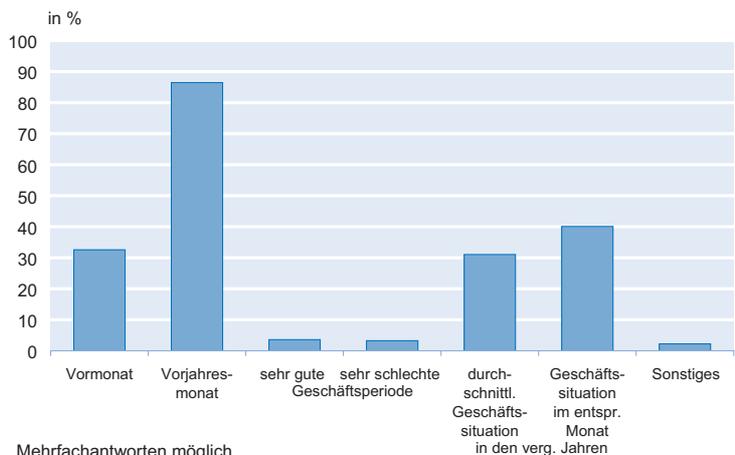
Abb. 2a
Vergleichsmaßstäbe bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage



Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

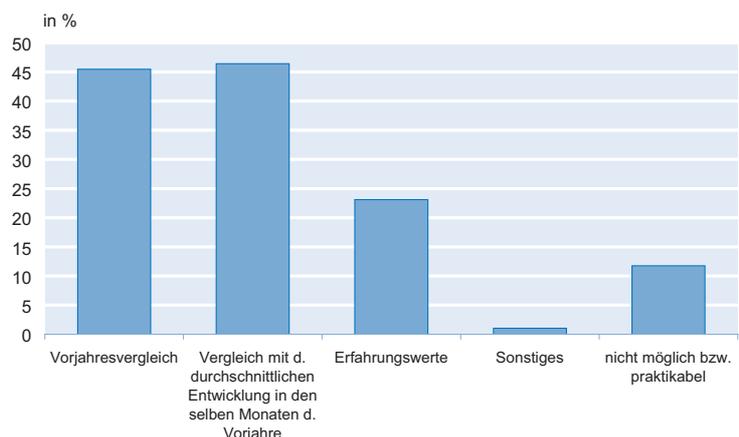
Abb. 2b
Vergleich mit früherer Geschäftslage



Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

Abb. 2c
Ausschaltung saisonaler Schwankungen



Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

Bezugspunkt zum Vergleich mit einer früheren Geschäftssituation.

Neben der Geschäftslage bittet das ifo Institut auch bei anderen Fragen des Konjunkturtests, wie z.B. bei den Lagerbeständen, ihre Teilnehmer, Saisonschwankungen auszublenzen. Dies geschieht in erster Linie, um den Konjunkturverlauf frei von Saisoneffekten untersuchen zu können. Um zu erfahren, wie die Unternehmen dabei verfahren, wurde eine separate Frage dazu gestellt. In Abbildung 2c ist zu erkennen, dass knapp die Hälfte der Unternehmen einen Vorjahresvergleich (45%) bzw. einen Vergleich mit der durchschnittlichen Entwicklung in denselben Monaten der Vorjahre (46%) bemüht. 23% greifen auf Erfahrungswerte zurück, 1% wählt andere als die hier aufgeführten Kriterien. 75% der Unternehmen konzentriert sich dabei auf ausschließlich ein Kriterium. Für 12% der Firmen ist eine Ausschaltung saisonaler Schwankungen nicht möglich bzw. nicht praktikabel.

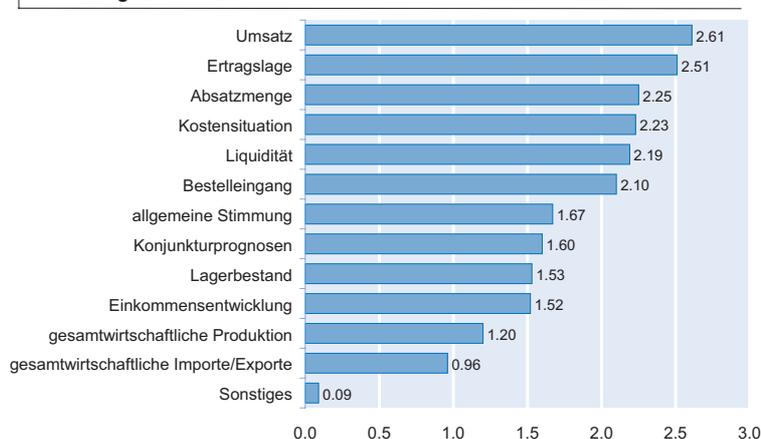
Einflussfaktoren für die Bildung der Geschäftserwartungen

Das ifo Geschäftsklima besteht aus den Teilindikatoren Geschäftslage und Geschäftserwartungen. Während bei der Frage zur Geschäftslage eine absolute Bewertung für eine bestimmte Zeitperiode erfolgt, zielt die Frage zu den Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate auf eine Einschätzung der Veränderung. Als Antwortmöglichkeiten wird den Befragungsteilnehmern daher die Skala »günstiger«, »etwa gleich«, »ungünstiger« vorgegeben. Mit Hilfe der Metaumfrage soll wiederum geklärt werden, welche Einflussfaktoren die Konjunkturtestteilnehmer bei der Bildung ihrer Geschäftserwartungen berücksichtigen. Da sich bereits in den Pretests zur Metaumfrage eine größere Anzahl von möglichen Einflussgrößen als bei der Geschäftslage herauskristallisierte, ist die Liste entsprechend umfassender.¹⁰ Die Befragungsteilnehmer wurden wiederum gebeten, zu den vorgegebenen Faktoren eine Bewertung von »sehr bedeutend« bis »unbedeutend« abzugeben.

Umsatz und *Ertragslage* sind mit Abstand die wichtigsten Einflussfaktoren, wie Abbildung 3 zeigt. Damit sind die beiden Hauptfaktoren für die Geschäftserwartungen die glei-

Abb. 3

Durchschnittliche Bewertung der Faktoren für die Bildung der Geschäftserwartungen



Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

chen wie für die Beurteilung der Geschäftslage. Die Unterschiede in der Bedeutung dieser beiden Faktoren nach Branchen entspricht in etwa denen zur Beurteilung der Geschäftslage, d.h., im Einzelhandel ist die Bedeutung Umsatzentwicklung dominant, wohingegen für die Kfz-Händler die Ertragslage das wichtigste Kriterium bildet. Dagegen sind im Großhandel die Umsatz- und die Ertragsprognosen nahezu gleichwertig, während bei den Kfz-Händlern die Umsatzperspektiven an dritter Stelle liegen, nach den Ertragsprognosen und den avisierten Absatzmengen. Allgemein wird der Absatzmenge bei der Bildung für Geschäftserwartungen wesentlich mehr Bedeutung zugeschrieben als zur Bewertung der momentanen Geschäftssituation.

Ähnlich wie auch bei den Faktoren zur Geschäftslage folgen bei den Geschäftserwartungen mit einem gewissen Abstand die Punkte *Kostensituation* und *Liquidität*. Insbesondere für den Kfz-Handel sind diese Faktoren zur Bildung der Geschäftserwartungen wichtiger als für den Einzel- und Großhandel. Noch deutlicher wird dies beim Bestelleingang: Dieser spielt im Kfz-Handel, wie auch im Großhandel, eine erheblich größere Rolle als im Einzelhandel. Auch nach Größenklassen ergibt sich ein differenziertes Bild. Mit steigender Unternehmensgröße gewinnt der Bestelleingang an Bedeutung.

Mit Ausnahme des Lagerbestands, der auch für die Bildung der Geschäftslageurteile von geringer Bedeutung ist, sind auf den hinteren Plätzen ausschließlich »unternehmensexterne« Faktoren zu finden, wie z.B. die *allgemeine Stimmung in der Branche/Wirtschaft*. Größere Unterschiede ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Branchen und Unternehmensgrößen. *Konjunkturprognosen* sind bei der Bildung der Geschäftserwartungen gerade für den Kfz-Handel sowie für grö-

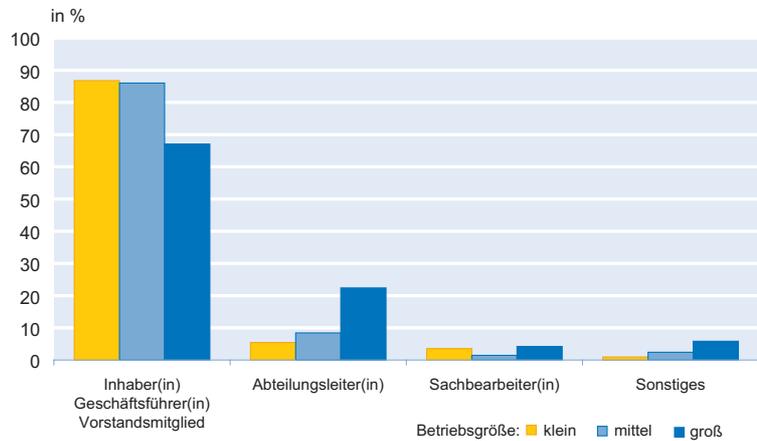
¹⁰ Die Faktoren lauten: Lagerbestand, Absatzmenge, Bestelleingang, Ertragslage, Umsatz, Kostensituation, Liquidität, Konjunkturprognosen, allgemeine Stimmung in der Branche, Einkommensentwicklung der privaten Haushalte, gesamtwirtschaftliche inländische Produktion/Investitionen, gesamtwirtschaftliche Importe/Exporte und Sonstiges.

Bere Firmen etwas bedeutsamer. Auch bei der *Einkommensentwicklung der privaten Haushalte* zeigen sich deutliche Konturen: Während dieser Punkt für die Großhändler von untergeordnetem Interesse ist, spielt er für die Kfz-Händler und insbesondere die Einzelhändler eine größere Rolle. Auch kleinere Unternehmen sehen diesen Punkt für wichtiger an als größere Firmen. Die *gesamtwirtschaftliche Produktion* besitzt im Kfz-Handel, im Vergleich zu den anderen beiden Handelsbranchen, ein höheres Gewicht bei der Bildung der Geschäftserwartungen. Den *gesamtwirtschaftlichen Importen und Exporten* wird, unabhängig von Größe und Branche des Unternehmens, die geringste Bedeutung beigemessen.

Die geringe Bedeutung nicht genannter Faktoren unter *Sonstiges* zeigt, dass die Auswahl der Antwortkategorien nahezu alle wichtigen Einflussfaktoren auf die Bildung von Geschäftserwartungen abgedeckt hat. Lediglich ein kleiner Teil der Firmen (14 Unternehmen) nannte an dieser Stelle vom Staat beeinflussbare Faktoren wie z.B. Bürokratie oder gesetzliche Regelungen.

Insgesamt zeigen die Resultate der Metaumfrage, dass die Befragungsteilnehmer ihre Urteile überwiegend auf der Grundlage von Faktoren bilden, die direkt in ihren Unternehmen greifbar sind. Allgemeine Urteile oder »Stimmungen« spielen nach Angaben der Befragungsteilnehmer bei ihren Bewertungen eine untergeordnete Rolle.

Abb. 4
Angaben zur ausfüllenden Person



Mehrfachantworten möglich.

Quelle: Sonderumfrage "Test des Tests Handel" des ifo Instituts.

Zusammensetzung des Teilnehmerkreises

Im ifo Konjunkturtest werden von den Befragungsteilnehmern Einschätzungen zur derzeitigen Situation, aber auch Erwartungen und Pläne abgefragt. Diese Angaben sollten von Personen kommen, die möglichst hoch in der Unternehmenshierarchie angesiedelt sind. Daher wurden in der Metaumfrage auch Angaben zur (ausfüllenden) Person erbeten. Wie Abbildung 4 zeigt, gehören die Personen, die den monatlichen ifo Konjunkturtest ausfüllen, überwiegend zur obersten Führungsebene des Unternehmens. Lediglich bei größeren Unternehmen wird der Fragebogen etwas häufiger von Abteilungsleitern beantwortet.

Tab. 2
Bedeutung unterschiedlicher Faktoren bei der Bildung der Geschäftserwartungen
Arithmetische Mittel aus den Bewertungen »sehr bedeutend« (3) bis »unbedeutend« (0)

	gesamt	Kfz-Handel	Großhandel	Einzelhandel	klein	mittel	groß
Umsatz	2,61	2,43	2,56	2,71	2,64	2,65	2,55
Ertragslage	2,51	2,60	2,51	2,48	2,43	2,54	2,55
Absatzmenge	2,25	2,55	2,26	2,17	2,20	2,24	2,30
Kostensituation	2,23	2,29	2,19	2,25	2,18	2,22	2,27
Liquidität	2,19	2,34	2,15	2,20	2,23	2,21	2,13
Bestelleingang	2,10	2,36	2,34	1,73	1,92	2,15	2,22
Allgemeine Stimmung	1,67	1,74	1,66	1,67	1,65	1,67	1,69
Konjunkturprognosen	1,60	1,76	1,62	1,55	1,54	1,60	1,68
Lagerbestand	1,53	1,70	1,48	1,56	1,54	1,52	1,54
Einkommensentwicklung der privaten Haushalte	1,52	1,59	1,22	1,86	1,75	1,49	1,33
Gesamtwirtschaftliche Produktion	1,20	1,39	1,24	1,13	1,16	1,27	1,19
Gesamtwirtschaftliche Importe/Exporte	0,96	1,03	1,07	0,81	0,85	1,01	1,01
Sonstiges	0,09	0,07	0,08	0,11	0,09	0,10	0,08

Quelle: Sonderumfrage »Test des Tests Handel« des ifo Instituts.

Dieses Ergebnis zeigt, dass eine wichtige Voraussetzung für zuverlässige Konjunkturtest-Meldungen erfüllt ist: Es lässt sich annehmen, dass den betreffenden Personen zur Beantwortung des Fragebogens die notwendigen Informationen zur aktuellen Lage des Unternehmens zu Verfügung stehen. Gleiches gilt für die Einschätzung der zukünftigen Geschäftssituation.

Fazit

Das ifo Geschäftsklima ist ein Konjunkturindikator, der aus den Ergebnissen der monatlichen Unternehmensbefragungen des ifo Instituts berechnet wird. Die Antworten zu zwei Fragen gehen in diesen Indikator ein: die Bewertung der aktuellen Geschäftslage sowie die Erwartung hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten. Die Interpretation, was unter Geschäftslage und Geschäftsentwicklung zu verstehen ist, wird dabei bewusst den Befragungsteilnehmern überlassen.

Die Ergebnisse der Sonderumfrage »Test des Tests« im Handel zeigen, dass die Unternehmen in Abhängigkeit von Branche und Größe unterschiedliche Bewertungskriterien für die Beantwortung der Fragen zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen zugrunde legen. Die Flexibilität dieser beiden Fragen ist ein entschiedener Vorteil des ifo Konjunkturtests, da mit ihr eine große Anzahl verschiedener Faktoren abgedeckt und dadurch eine Anpassung an die verschiedenen Branchenbedürfnisse ermöglicht wird. Die Ergebnisse lassen sich schließlich ohne Probleme zu einem Gesamtindikator für die gewerbliche Wirtschaft zusammenfügen.

Das ifo Geschäftsklima und seine beiden Teilindikatoren Geschäftslage und Geschäftserwartungen werden im Handel zu einem beträchtlichen Teil durch zwei Faktoren bestimmt. Zum einen ist eine Nachfragekomponente, gemessen am Umsatz oder der Absatzmenge der Unternehmen, enthalten.¹¹ Zum anderen spielt die Ertragssituation der Unternehmen eine gewichtige Rolle. Wie sind diese beiden treibenden Faktoren vor dem Hintergrund zu bewerten, dass das ifo Geschäftsklima ein Konjunkturindikator ist?

Die Nachfrage ist im Handel ein direkter Ausdruck der Konjunkturentwicklung. Dieser Einflussfaktor repräsentiert somit unmittelbar die Konjunktur im Handel. Die Ertragssituation wird in der Indikatorenforschung traditionell als vorkonjunkturindikator klassifiziert (vgl. etwa Lahiri und Moore 1991). Beeinflusst wird die Ertragssituation

wiederum von der Nachfrage. Zusätzlich spielt aber auch die Absatzpreis-Kosten-Relation eine Rolle. Ein gängiges Muster in der Indikatorenforschung (vgl. Zarnowitz 1992, 42) ist, dass die Kostenseite unter anderem von der Arbeitsmarktsituation und der (gesamtwirtschaftlichen) Kapazitätsauslastung beeinflusst wird. So würden etwa in der Spätphase eines Aufschwungs die Kosten dazu tendieren, schneller zu steigen als die Absatzpreise. Die Folge ist, dass Profitmargen, bzw. die Erwartungen darüber, schrumpfen und begannen wird, Investitionsplanungen einzufrieren oder zu kürzen, noch bevor die Nachfrage sinkt. Umgekehrt ist ein typisches Bild, dass Unternehmen in der Spätphase eines Abschwungs ihre Ertragssituation über die Kosten stabilisieren können und sie so bei besseren Absatzerwartungen wieder Spielräume für Investitionen wahrnehmen.

Obwohl empirische Analysen für die Ertragssituation als Frühindikator sprechen, wird sie in Konjunkturindikatoren in der Regel nicht explizit berücksichtigt, da sie schwer messbar ist. So schreibt Zarnowitz (1992, 321): »Important studies of business cycles ascribe a major role to profits; also, there is evidence of a strong tendency for total corporate profits to lead. But few concepts are more difficult to measure than profits in a true economic sense.« Fragt man Unternehmen nach ihrer Geschäftssituation, so spielt die Ertragslage jedoch eine wichtige Rolle bei der Einschätzung. Die Mischung der Einflussfaktoren Nachfrage und Ertragssituation dürfte ein Grund dafür sein, dass das ifo Geschäftsklima ein sehr sensibler Frühindikator für die Konjunkturentwicklung ist.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse der Metaumfrage »Test des Test« im Handel, dass das ifo Geschäftsklima ein geeigneter Konjunkturindikator für die Entwicklung im Handel ist. Er berücksichtigt sowohl die Nachfrage- als auch die Ertragsentwicklung bei den Handelsunternehmen. Zudem zeigen die Angaben in der Metaumfrage, dass der monatliche ifo Konjunkturtest überwiegend von Personen, die an der Spitze der Unternehmen angesiedelt sind, beantwortet wird.

Literatur

- Abberger, K. (2006), »ifo Geschäftsklima und Produktionsindex im verarbeitenden Gewerbe«, *ifo Schnelldienst* 59(21), 42–45.
 Abberger, K. und W. Nierhaus (2007), »Das ifo Geschäftsklima: Ein zuverlässiger Frühindikator der Konjunktur«, *ifo Schnelldienst* 60(5), 25–30.
 Abberger, K. und W. Nierhaus (2008), »Die ifo Kapazitätsauslastung – ein gleichlaufender Indikator der deutschen Industriekonjunktur«, *ifo Schnelldienst* 61(16), 15–23.
 Abberger, K. und K. Wohlrabe (2006), »Einige Prognoseeigenschaften des ifo Geschäftsklimas – ein Überblick über die neuere wissenschaftliche Literatur«, *ifo Schnelldienst* 59(22), 19–26.
 Lahiri, K. und G.H. Moore (1991), *Leading Economic Indicators*, Cambridge University Press, Cambridge.
 Stangl, A. (2009), *Essays on the Measurement of Economic Expectations*, Inaugural-Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹¹ Es lässt sich vermuten, dass in anderen Wirtschaftsbereichen, wie etwa dem verarbeitenden Gewerbe oder dem Bauhauptgewerbe, die Produktion als ein gewichtiger Einflussfaktor im ifo Geschäftsklima enthalten ist.

- Strigel, W.H. (1985), »Das Geschäftsklima als Konjunkturindikator – eine Retrospektive«, *ifo-Studien* 31(1), 29–68.
- Tomaskovic-Devey, D., J. Leiter und S. Thompson (1994), »Organizational Survey Nonresponse«, *Administrative Science Quarterly* 39, 439–457.
- Vogler, K.A. (1977), »Die Geschäftslage als Ertrags- und Nachfrageindikator«, *ifo Schnelldienst* 30(15), 7–14.
- Zarnowitz, V. (1992), *Business Cycles, Theory, History, Indicators, and Forecasting*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Zimmermann, K.F. (1990), »Der Ifo-Konjunkturtest in der arbeits- und industrieökonomischen Forschung«, *ifo-Studien* 36(1), 1–16.

Der Klimawandel nimmt eine beherrschende Stellung in der öffentlichen Diskussion ein: der Klima-Gipfel von Kopenhagen steht vor der Tür (vgl. auch ifo Schnelldienst 19/2009), bei dem es um nichts weniger geht als um ein Nachfolgeabkommen für den Kyoto-Vertrag. Im Vorfeld der Verhandlungen wird die Besonderheit der Klimaproblematik deutlich. Klimawandel ist ein globales Problem – und das in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist das Handeln jedes einzelnen Landes entscheidend, und zum anderen wird jedes einzelne Land vom Klimawandel betroffen sein.

Allerdings sind Folgen und Verantwortung sehr ungleich verteilt. Länder unterscheiden sich beispielsweise bezüglich ihrer Energieversorgung, Emissionsintensität oder Ressourcenvorkommen. Somit wird Klimawandel zu einem differenzierten und weitgreifenden Themenkomplex.

Dieser Gesamtheit an Aspekten trägt der ifo Schnelldienst im kommenden Jahr Rechnung. Durch eine regelmäßige Abfolge von kurzen Artikeln werden aufschlussreiche Fakten zum Klimawandel präsentiert. Illustriert werden diese durch thematische Weltkarten, um den globalen Charakter des Klimawandels und Unterschiede zwischen den Ländern zu verdeutlichen.

Begonnen wird diese Folge von Artikeln mit der Frage »Wie lange werden die Ressourcen reichen?« Dieser Frage wird seit einiger Zeit besondere Bedeutung beigemessen. Das Reserven-Produktions-Verhältnis (*Reserve-to-Production Ratio*) ist ein oft verwendetes Maß zur Abschätzung der zeitlichen Verfügbarkeit einer erschöpfbaren Ressource. Es stellt die Anzahl der Jahre dar, in denen eine gegebene Abbaurate für gegebene Reserven aufrechterhalten werden kann. Berechnet wird diese Größe durch Bildung des Quotienten aus den Reserven in einer geographischen Einheit in einem bestimmten Jahr und der Produktion in jenem Jahr. In vielen Fällen wird sie kontinental oder global angegeben.

Abbildung 1 zeigt das Reserven-Produktions-Verhältnis für Öl, Gas und Kohle auf Länderebene. Zwei Aspekte werden unmittelbar deutlich: zum einen, dass Kohlereserven deutlich länger genutzt werden können als Öl und Gasfelder. Während für Öl nur sehr wenige Länder – Venezuela sowie einige Staaten aus der Golfregion – Restzeiten von mehr als 80 Jahren aufweisen, gibt es bei Kohle eine Vielzahl von Ländern mit derartigen Vorkommen. Zum anderen ergibt sich eine vollkommen unterschiedliche geographische Verteilung: Hohe Reserven-Produktions-Verhältnisse für Öl und Gas sind insbesondere in arabischen Staaten sowie in Nordafrika zu finden, Kohle hingegen ist gleichmäßiger verteilt und somit auch in

Nord- und Südamerika sowie in weiten Teilen Asiens verfügbar.

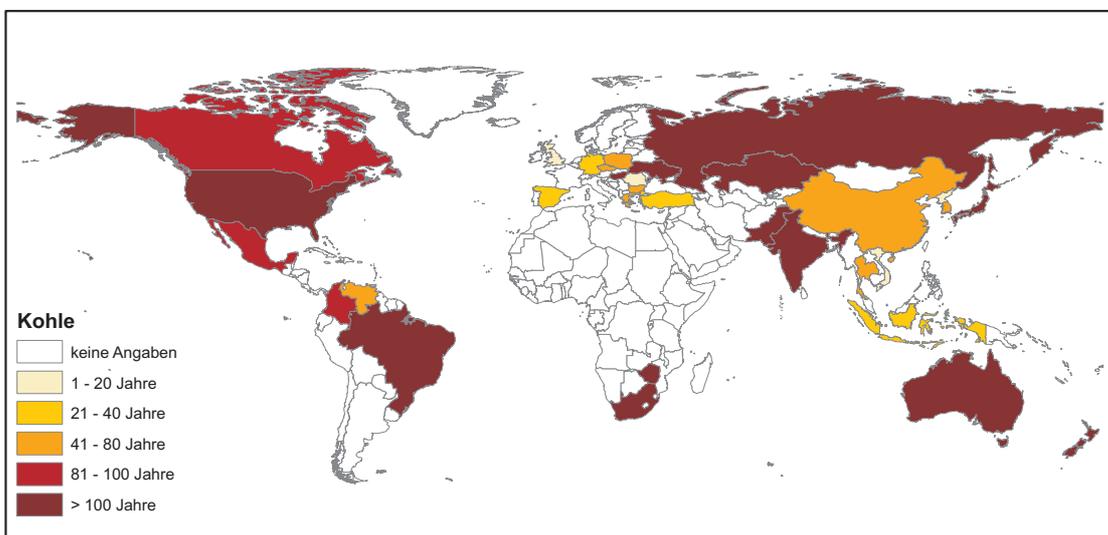
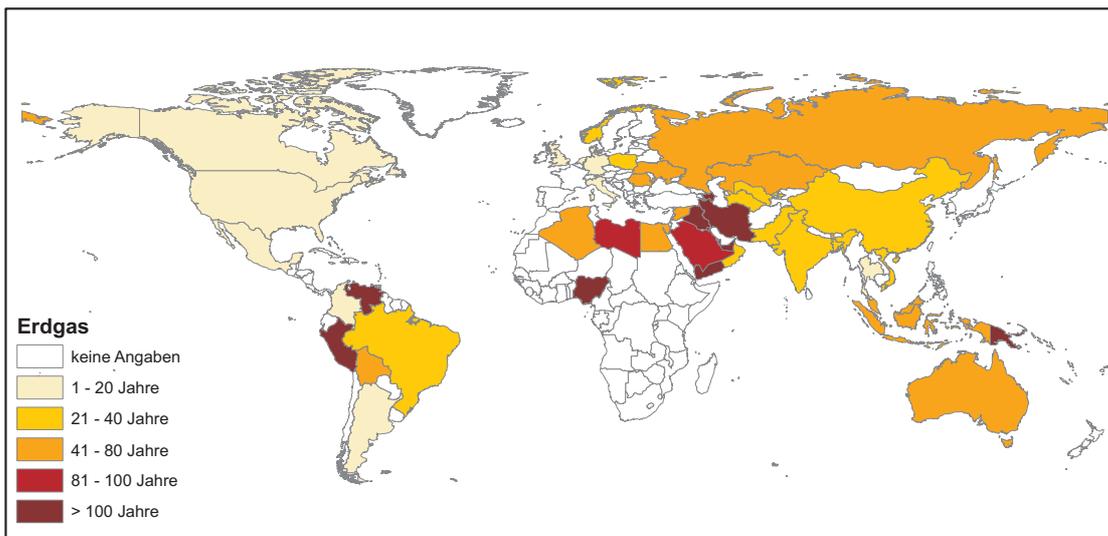
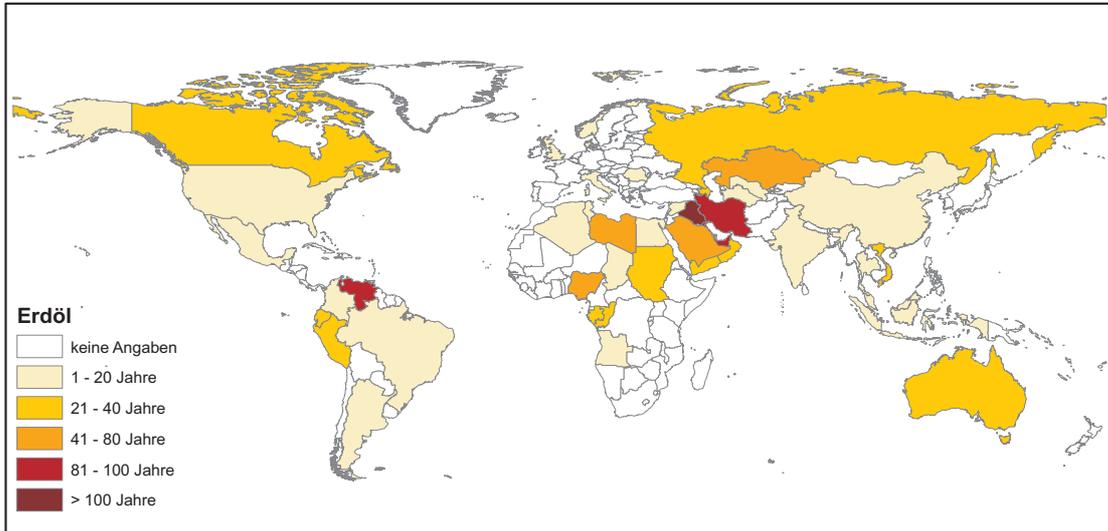
Mit Hilfe dieser Zahlen und der Eindrücke aus der Abbildung lassen sich interessante Aspekte zu aktuellen politischen Diskussionen beitragen: zu der Debatte über die Versorgungssicherheit und somit auch zu der dringlichen Problematik des Klimawandels. Öl, Kohle und Gas sind besonders wichtige Inputfaktoren für Industrienationen. Öl ist die Grundlage vieler Treibstoffe, Gas und Kohle werden unter anderem zur Energieproduktion benötigt. Sowohl die deutlich unterschiedlichen Reserven-Produktions-Verhältnisse für die drei Rohstoffe als auch die stark unterschiedliche Verteilung machen deutlich, dass die langfristige Sicherstellung der Versorgung mit diesen Rohstoffen mit vielfältigen Verhandlungskonstellationen verbunden sein wird, dass aber auch unterschiedliche Dringlichkeiten gegeben sind.

Da Öl, Gas und Kohle aber allesamt fossile Rohstoffe sind, ist deren Nutzung mit klimaschädlichen Folgen verbunden. In diesem Zusammenhang hat Hans-Werner Sinn zuletzt auf die Möglichkeit des Grünen Paradoxons hingewiesen.¹ Unter ungünstig gesetzten umweltpolitischen Maßnahmen kann es demnach zu einer fatalen Vorverlegung des Verbrauchs von fossilen Rohstoffen kommen. Die hier dargestellten Reserven-Produktions-Verhältnisse verdeutlichen nun, dass dieses Problem bei den drei Rohstoffen in unterschiedlicher Dringlichkeit gegeben ist. Da es bei Kohle die längsten Restzeiten gibt, scheint es dort die größten Potentiale zu geben, die Abbaupfade zu variieren. Bei Öl und Gas scheint dies nur beschränkt möglich zu sein.

Es gibt allerdings eindeutige Grenzen der Interpretation des Reserven-Produktions-Verhältnisses. Da es maßgeblich von der Produktion des Rohstoffes in einer Periode bestimmt ist, ist zu bedenken, dass diese Produktion von vielfältigen Faktoren abhängt, insbesondere von der geologischen Beschaffenheit einer Lagerstätte, vom Stand der Entwicklung einer Lagerstätte sowie von politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. So lassen beispielsweise Ölquellen mit einer hohen Durchlässigkeit Produktionsraten von 15% der Reserven pro Jahr zu, während Quellen mit geringer Durchlässigkeit nur 1 bis 2% Produktion pro Jahr erlauben. Zudem lassen sich bei Quellen, die sich in einem frühen Stadium der Entwicklung befinden, grundsätzlich höhere Produktionsraten erzielen. Auf der Hand liegt ferner, dass Entscheidungen der OPEC oder Situationen wie die im Irak die Produktionsmengen maßgeblich beeinflussen. Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass die an-

¹ Vgl. Hans-Werner Sinn (2008), Das grüne Paradoxon, Econ, Berlin.

Abb. 1
Reserven-Produktions-Verhältnis 2007



Quelle: BP (2008), Statistical Review of World Energy 2008, <http://www.deutschebp.de>.

gegebenen Reserven-Produktions-Verhältnisse nicht zu dem Schluss führen dürfen, dass die Produktion eines Rohstoffes für die errechnete Zeit konstant bleibt und dann plötzlich abbricht. Vielmehr wird die Produktion über die Zeit langsam abnehmen, so dass sich schließlich der oft unterstellte glockenförmige Verlauf eines Abbaupfad-
des ergibt.

Krankenversicherungsschutz für alle Amerikaner und ein finanzierbares Gesundheitssystem – mit diesen Versprechen hat sich Barack Obama um die Präsidentschaft beworben. Nach seinem Wahlsieg geht es nun um deren Umsetzung in konkrete Gesetze. Und wie erwartet, treffen die Reformer dabei auf erheblichen Widerstand nicht nur seitens der Republikaner und konservativer US-Medien, sondern auch demokratischer Parteifreunde. In den kommenden Wochen wird sich entscheiden, ob unter Obamas Führung ein entscheidender Durchbruch gelingt oder ob er, wie seine Vorgänger, Franklin D. Roosevelt, John F. Kennedy, Jimmy Carter und Bill Clinton, am Einfluss der Versicherungs- und Gesundheitsindustrie scheitert.

Die Darstellung der Reformvorschläge erfordert zunächst eine Diagnose des Status quo im amerikanischen Gesundheitssystem. Nach welchen Prinzipien ist das US-Gesundheitssystem, und insbesondere der Krankenversicherungsschutz, organisiert und wie leistungsfähig ist das amerikanische System im Vergleich mit den Gesundheitssystemen anderer Länder?

Organisation des amerikanischen Gesundheitssystems

Die Erbringung medizinischer Leistungen durch Ärzte und Krankenhäuser ist im amerikanischen Gesundheitssystem – mit wenigen Ausnahmen wie der Versorgung von Kriegsveteranen – privatwirtschaftlich organisiert. Die Finanzierung des Systems basiert auf der freiwilligen Krankenversicherung über den privaten Versicherungsmarkt. Fast 60% der Amerikaner sind ausschließlich privat krankenversichert, wobei die große Mehrheit ihren Versicherungsschutz über den Arbeitgeber erhält (vgl. OECD 2009). Die Arbeitgeber verhandeln unabhängig vom individuellen Gesundheitsrisiko Beiträge und Leistungen mit den privaten Versicherern. Bei ausreichender Unternehmensgröße und günstiger Risikostruktur ihrer Belegschaft fungieren Unternehmen auch selbst als Versicherer. Dabei schließt der Versicherungsschutz über den Arbeitgeber in der Regel die Familie des Angestellten mit ein. Er endet mit der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.

Bürger ohne Versicherungsschutz durch den Arbeitgeber treten als individuelle Nachfrager auf dem privaten Versicherungsmarkt auf. Ähnlich wie bei der deutschen privaten Krankenversicherung richtet sich die Beitragshöhe hier nach dem individuellen Gesundheitsrisiko und dem Niveau der durch die Versicherung abgedeckten Leistungen. Die individuelle Risikobepreisung führt jedoch zu Prämienhöhen, die Menschen mit hohen Gesundheitsrisiken oder geringem Einkommen faktisch vom privaten Versicherungsmarkt ausschließen.

Um für diese Menschen dennoch eine medizinische Versorgung zu gewährleisten, existieren seit Mitte der sechziger Jahre die staatlichen Programme Medicare und Medicaid. Durch seine Verhandlungsmacht kann der Staat hier medizinische Leistungen zu rund 80% des Preises einkaufen, den die großen privaten Versicherer zahlen (vgl. Jaffe 2009). Unter Medicare erhalten Bürger, die älter als 65 oder behindert sind, eine umfassende Gesundheitsversorgung. Derzeit sind 15% der Bevölkerung über das Programm versichert. Die individuellen Beitragszahlungen sind über Lohnsteuern subventioniert, daneben wird die Finanzierung auch durch Selbstbehalte bei der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen getragen. Über das steuerfinanzierte Medicaid, das sich an einkommensschwache Haushalte richtet, sind rund 20% der Amerikaner krankenversichert. Eine niedrige Einkommenshöhe allein reicht jedoch nicht aus, um Versicherungsschutz unter Medicaid zu erhalten, der z.B. gering verdienenden Eltern und ihren Kindern oder schwangeren Frauen gewährt wird. So sind kinderlose Erwachsene bisher von Medicaid ausgeschlossen. Viele ältere Menschen, die sich die Medicare-Prämien und -Selbstbehalte nicht leisten können, nehmen auch am Medicaid-Programm teil. Im Rahmen des ebenfalls öffentlich geförderten State Children's Insurance Program (SCHIP) können Kinder verbilligt krankenversichert werden, deren Eltern zwar Geringverdiener sind, aber noch zu viel verdienen, um in das Medicaid-Programm aufgenommen werden zu können. Insgesamt werden knapp 30% der Bevölkerung über staatliche Programme mit Gesundheitsleistungen versorgt (vgl. OECD 2009).

Bis zu 15% der amerikanischen Bevölkerung, d.h. mehr als 45 Millionen Menschen, sind nicht krankenversichert und tragen damit die Kosten der von ihnen genutzten medizinischen Leistungen in voller Höhe selbst. Von den Nichtversicherten sind 8 Millionen Kinder oder Jugendliche. 9 Millionen Nichtversicherte sind keine US-Bürger, etwa die Hälfte davon hält sich illegal in den Vereinigten Staaten auf. Die Mehrheit der nichtversicherten Haushalte sind berufstätig, zwei Drittel erzielen aber Einkommen, die unter 200% des Armutsniveaus liegen. Besonders hoch ist der Nichtversichertenanteil mit knapp 30% unter jungen Menschen zwischen 19 und 29 Jahren, den so genannten *young invincibles*, die, oft geringfügig beschäftigt und gesund, sich die Beiträge zur privaten Krankenversicherung nicht leisten können oder wollen. Da für die privaten Versicherer kein Kontrahierungszwang besteht, ist es zudem für viele Menschen mit Vorerkrankungen wie Krebs nicht möglich, einen privaten Versicherungsvertrag abzuschließen. (Alle Zahlenangaben im vorangegangenen Abschnitt entnommen aus Kaizer Family Foundation 2009.)

In den Vereinigten Staaten bestehen keine allgemein verbindlichen Mindestanforderungen an den Leistungskatalog privater Krankenversicherer. Etwa 25 Millionen Ameri-

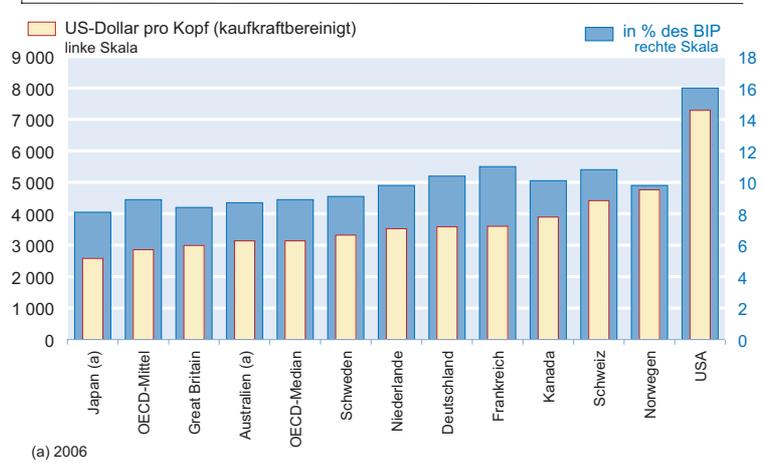
kaner gelten deshalb als unterversichert (vgl. Schoen et al. 2008). Teure Behandlungen sind nicht durch ihre Versicherung abgedeckt oder werden nur nach Zahlung eines hohen Selbstbehaltes übernommen. Bei anderen Versicherungsverträgen bestehen Obergrenzen für durch den Versicherer zu leistende Zahlungen, darüber hinausgehende Kosten trägt der Versicherte in vollem Umfang selbst.

Leistungsfähigkeit und Effizienz

In den Vereinigten Staaten entfielen 2007 16% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf den Gesundheitssektor. Damit liegen die USA international mit weitem Vorsprung an erster Stelle. Pro Kopf lagen die Gesundheitsausgaben bei 7 290 Dollar, im OECD Durchschnitt betragen sie 2007 etwa 3 000 Dollar (vgl. Abb. 1). Und die Gesundheitsausgaben wachsen erheblich schneller als die amerikanische Volkswirtschaft, so dass für die nächsten Jahre ein weiterer Anstieg des Anteils am BIP erwartet wird (vgl. OECD 2009). Wie in allen anderen entwickelten Nationen ist das hohe Niveau und stetige Anwachsen der Gesundheitsausgaben zum Teil die Folge einer hohen Versorgungsqualität, die auch kostenintensive medizinische Innovationen zugänglich macht, und einer alternden Bevölkerung.

Fast alle international vergleichbaren Gesundheitsindikatoren deuten jedoch auch darauf hin, dass die finanziellen Mittel im amerikanischen Gesundheitssystem nicht effizient im

Abb. 1
Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich, 2007



(a) 2006
Quelle: OECD Health Data (2009).

Sinne eines bestmöglichen allgemeinen Gesundheitsniveaus eingesetzt werden (vgl. Anderson und Frogner 2008; Andersen et al. 2005, Anderson und Poullier 1999). Lebenserwartung und in guter Gesundheit verbrachte Lebensjahre liegen unter dem OECD-Durchschnitt, die Kindersterblichkeit darüber (vgl. Tab. 1, vgl. auch Nolte und McKee 2008; Anderson et al. 2007).

Warum wird mit soviel Geld so wenig erreicht? Ein wichtiger Faktor sind die ungesunden Lebensgewohnheiten der amerikanischen Bevölkerung. Über 35% der Erwachsenen sind nach Definition der Weltgesundheitsorganisation fettleibig (vgl. Tab. 1), und 17% der Kinder und Jugendlichen leiden unter Übergewicht. Ende der siebziger Jahre hatte der Anteil der fettleibigen Erwachsenen noch

Tab. 1
Gesundheitsindikatoren im internationalen Vergleich

Lebenserwartung bei Geburt (Jahre), 2009 ^{a)}		Gesunde Lebenserwartung bei Geburt (Jahre), 2007 ^{b)}		Kindersterblichkeit (in ‰), 2009 ^{c)}		Anteil Fettleibiger an der erw. BV (in %), 2006 ^{d)}	
Japan	82,12	Japan	76	Schweden	2,75	Japan	4,3
Australien	81,63	Schweiz	75	Japan	2,79	Schweiz	7,5
Kanada	81,23	Schweden	74	Frankreich	3,33	Norwegen	8
Frankreich	80,98	Australien	74	Norwegen	3,58	Schweden	10,3
Schweden	80,86	Frankreich	73	Deutschland	3,99	Frankreich	10,4
Schweiz	80,85	Norwegen	73	Schweiz	4,18	Niederlande	12,7
Norwegen	79,95	Kanada	73	OECD-Median	4,56	Deutschland	12,8
Niederlande	79,4	Deutschland	73	Niederlande	4,73	OECD-Median	13,4
OECD-Median	79,33	Niederlande	73	Australien	4,75	OECD-Mittel	15,4
Deutschland	79,26	OECD-Median	73	GB	4,85	Kanada	19
GB	79,01	GB	72	Kanada	5,04	Australien	21,4
OECD-Mittel	78,8	OECD-Mittel	71,7	OECD-Mittel	5,8	GB	24,2
USA	78,11	USA	70	USA	6,26	USA	35,3

^{a)} Vgl. CIA World Factbook (2009). – ^{b)} Vgl. WHO (2009). – ^{c)} Zahl der vor Vollendung des ersten Lebensjahres gestorbenen Kinder pro 1 000 Lebendgeburten. Vgl. CIA World Factbook (2009). – ^{d)} Vgl. OECD (2009).

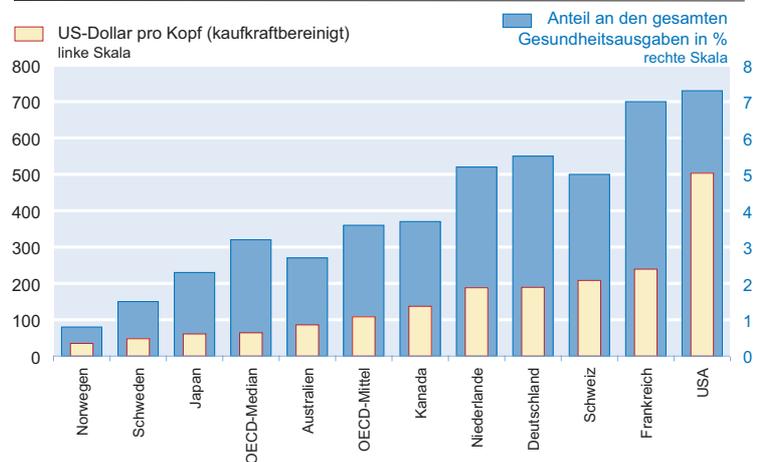
Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

bei 15% gelegen (vgl. National Center for Health Statistics 2009). Für die Zukunft wird ein weiteres Ansteigen insbesondere bei Kindern erwartet. Wenig überraschend sind Diabetes und Herz-Kreislaufkrankungen in den USA weitaus verbreiteter als irgendwo sonst auf der Welt, und ihre Behandlung beansprucht immer mehr Ressourcen (vgl. OECD 2009).

Ausgabenhöhe und Ineffizienz sind aber auch das Ergebnis institutioneller Entscheidungen im amerikanischen Gesundheitssystem. So besteht in den Vereinigten Staaten mehr Ungleichheit in der Gesundheitsversorgung als in anderen entwickelten Ländern. Der ausreichend versicherte Teil der Bevölkerung hat Zugang zu einer im internationalen Vergleich hochwertigen Versorgung. Dagegen sind viele Unter- und Nichtversicherte davon teilweise oder ganz ausgeschlossen, da sie eine angemessene Behandlung nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können. Schätzungen zufolge sterben so jedes Jahr rund 45 000 Amerikaner, weil ihnen wegen fehlender Versicherung grundlegende medizinische Leistungen nicht zur Verfügung stehen (vgl. Wilper et al. 2009). Andere müssen sich für deren Inanspruchnahme hoch verschulden. In Kalifornien hat jeder Siebte Verbindlichkeiten durch Gesundheitsleistungen (vgl. Brown et al. 2009). Um die persönliche Finanzsituation nicht weiter zu verschlechtern, verzichten viele der so Verschuldeten auf medizinisch notwendige Weiterbehandlungen. Von den 1,5 Millionen für 2009 erwarteten Privatinsolvenzen in den Vereinigten Staaten gehen bis zu 60% auf Gesundheitsausgaben zurück. Dabei sind mehr als drei Viertel der durch *medical bankruptcy* Betroffenen krankenversichert (vgl. Himmelstein et al. 2009).

Ein erheblicher Teil der Kosten im amerikanischen Gesundheitssystem entsteht zudem nicht durch die Erbringung medizinischer Leistungen selbst. So ist die Differenz zwischen Einnahmen aus Beiträgen und Ausgaben für erbrachte Gesundheitsleistungen bei Krankenversicherern in den USA weit größer als in anderen Industrieländern (vgl. Abb. 2, vgl. auch Reinhard et al. 2002 und Jaffe 2009). Die so genannten *overheads* der Versicherer sind auch der am schnellsten steigende Posten im amerikanischen Gesundheitssystem (vgl. Davis et al. 2007). Neben den hohen Ausgaben für Verwaltung und Marketing müssen zur Bedienung der Anteilseigner der Versicherungen Profite erwirtschaftet und Dividenden ausgeschüttet werden, die so nicht für die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen zur Verfügung ste-

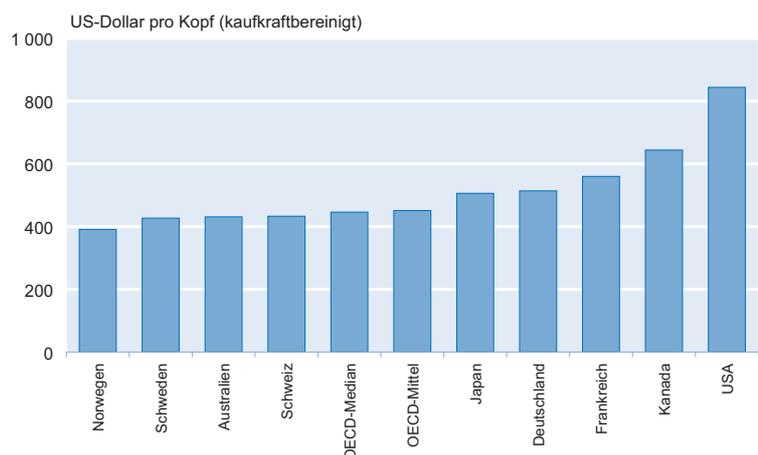
Abb. 2
Ausgaben für Verwaltung und Versicherung im Gesundheitswesen, 2006



Quelle: OECD Health Data (2009).

hen. Begünstigt werden die hohen *overheads* durch die starke Konzentration auf dem Versicherungsmarkt in vielen Bundesstaaten. Solche Quasi-Monopole sind unter anderem möglich, weil die Krankenversicherungsindustrie nicht den strengen bundesstaatlichen US-Antitrustgesetzen unterliegt (vgl. Jost 2009). In den Vereinigten Staaten sind Arzneimittel erheblich teurer als in anderen OECD-Ländern, da die US-Regierung auf international übliche Preisregulierungen verzichtet (vgl. Sood et al. 2009, und Abb. 3). Die Pharmaindustrie kann dadurch Gewinnspannen erzielen, die weit über denen anderer amerikanischer Großunternehmen liegen (vgl. CNNmoney.com 2009). Die hohen Profite werden von den Herstellern mit hohen Forschungsausgaben gerechtfertigt, die in der Regel aber nur einen Bruchteil der Vermarktungs- und Verwaltungskosten ausmachen. Tatsächlich entsteht der Großteil der medizinischen Innovation in den USA in der vor allem öffentlich und durch gemein-

Abb. 3
Ausgaben für pharmazeutische Produkte, 2007



Quelle: OECD Health Data (2009).

nützige Stiftungen finanzierten universitären Forschung (vgl. Relman und Angell 2002).

Ein weiterer Erklärungsansatz für die Ineffizienzen im amerikanischen Gesundheitssystem liegt in der Art der Vergütung ärztlicher Leistungen im Rahmen der staatlichen Versorgungsprogramme Medicare und Medicaid. Ärzte erhalten für jede unter dem Programm erbrachte Leistung einen den Behandlungskosten angepassten Festbetrag. Da das Arzteinkommen so mit Menge und Preis der durchgeführten Behandlungen steigt, besteht ein Anreiz zu kostspieliger und zum Teil gesundheitsschädigender Überversorgung (vgl. Obama for America 2008).

Ohne grundlegende Veränderungen im amerikanischen Gesundheitssystem wird sich die allgemeine medizinische Versorgungslage weiter verschlechtern. In den letzten acht Jahren haben sich die Beiträge der Privatversicherungen verdoppelt (vgl. Obama for America 2008). 60% der Unternehmen, und dabei insbesondere kleinere Firmen, bieten ihren Mitarbeitern heute keinen Versicherungsschutz, und immer mehr vermeiden die hohen Beiträge durch Einstellung von nicht zu versichernden Teilzeitkräften oder Einschränkung der durch die Versicherung abgedeckten Leistungen (vgl. Sered und Fernandopulle 2005). Der amerikanische Rechnungshof schätzt, dass die Zahl der Nichtversicherten ohne eine umfassende Reform bis 2019 auf 54 Millionen Menschen anwachsen wird (vgl. Congressional Budget Office 2009). Auch die Zukunft der staatlichen Programme ist ungewiss: die Ausgaben für Medicare wachsen jährlich um 8%, bis 2017 sind alle Rücklagen aufgebraucht, und die Finanzierungsprobleme des Programms werden durch die krisenbedingten Steuerausfälle noch verschärft (vgl. Social Security Administration 2009).

Die Reformpläne Barack Obamas

Barack Obama hat in seinem Wahlkampf eine umfassende Reform des teuren und ineffizienten amerikanischen Gesundheitssystems angekündigt. Der von ihm in seiner Bewerbung um die Präsidentschaft vorgelegte Obama-Biden Plan (vgl. Obama for America 2008) hat vor allem zwei Ziele – erschwinglichen Krankenversicherungsschutz für alle Amerikaner und ein langfristig tragfähiges Finanzierungskonzept für das US-Gesundheitssystem.

Wichtigstes Instrument zur Bekämpfung von Nicht- und Unterversicherung ist die Umstrukturierung des Krankenversicherungsmarktes mit dem Ziel geringerer Beiträge und Mindeststandards beim Leistungskatalog. Der Obama-Biden Plan sieht vor, dass das *medical underwriting*, also die individuelle Festlegung von Versicherungsprämien aufgrund von Vorerkrankungen verboten wird. Prämienvariationen, die durch Alter oder Gesundheitsverhalten begründet sind, blei-

ben dagegen erlaubt. Auch sollen die privaten Versicherer Menschen mit schlechtem Gesundheitsrisiko künftig den Versicherungsschutz nicht mehr verweigern dürfen (Kontrahierungszwang). Für kleine Unternehmen und Bürger, die keine Versicherung über ihren Arbeitgeber oder eines der staatlichen Programme erhalten, soll auf nationaler oder bundesstaatlicher Ebene eine internetbasierte Krankenversicherungsbörse (*health insurance exchange*) entstehen, auf der verschiedene, bestimmte Mindeststandards erfüllende Versicherungsoptionen verglichen und eingekauft werden können. Geringverdiener würden bei Abschluss einer Versicherung öffentlich subventioniert, kleine Unternehmen erhielten steuerliche Vorteile. Um den Wettbewerb auf der neu geschaffenen Börse zu erhöhen, sieht der Obama-Biden Plan eine staatliche Versicherung (*public option*) als Konkurrent für die privaten Anbieter vor. Die staatliche Versicherungsoption wäre aber nur für Teilnehmer an der Versicherungsbörse verfügbar, bereits über den Arbeitgeber versicherte Bürger und größere Unternehmen könnten sie also nicht in Anspruch nehmen. Auch die 4,5 Millionen Nichtversicherten, die sich illegal in den Vereinigten Staaten aufhalten, hätten keinen Zugang zum öffentlich geförderten *health insurance exchange*. Um dem Problem der Unterversicherung zu begegnen, sieht der Plan einen verbindlichen Mindestleistungskatalog vor, der unter anderem Prävention und Selbstbehaltobergrenzen bei hohen Krankheitskosten (*catastrophic coverage*) beinhaltet. Neben der Intervention im Versicherungsmarkt sollen zur Verringerung der Nichtversichertenanzahl die Medicaid- und SCHIP-Programme auf einen größeren Teil der Bevölkerung ausgeweitet werden. Große Unternehmen, die keinen Krankenversicherungsschutz für ihre Mitarbeiter anbieten, müssten zusätzliche Steuern entrichten.

Grundlage für eine angemessene medizinische Versorgung für alle Amerikaner ist eine effizientere Allokation der Ressourcen im Gesundheitswesen. Nur so können die Kostensenkungen erzielt werden, die für die langfristige Finanzierbarkeit eines für alle Bürger zugänglichen Gesundheitssystems mit hoher Versorgungsqualität notwendig sind. Der Obama-Biden Plan enthält verschiedene Einsparungsvorschläge. Die staatliche Versicherungsoption in der neu geschaffenen Versicherungsbörse soll den Kosten- und Qualitätsdruck auf die privaten Versicherer verschärfen und damit zu einer Senkung der Beiträge führen. Um dabei eine faire Wettbewerbssituation zu garantieren, wäre die staatliche Versicherung verpflichtet, kostendeckend zu arbeiten, würde also keine öffentlichen Zuschüsse erhalten. Im Pharmasektor soll der Arzneimittelimport liberalisiert werden, außerdem sollen Institutionen zur besseren Einschätzung des medizinischen Zusatznutzens neuer Präparate entstehen. Zahlungen an Generikahersteller zur Verhinderung von Nachahmerpräparaten würden verboten und der Preisdruck auf die Industrie über die starke Verhandlungsposition des Staates als Großverkäufer pharmazeutischer Produkte er-

höht. Die verstärkte Einführung von Informationstechnologie soll den Verwaltungsaufwand für Ärzte und Versicherer verringern und Behandlungen besser koordinierbar machen. Um Verschwendung in den staatlichen Programmen zu bekämpfen, würde die Vergütungsstruktur von Medicaid und Medicare so umgestaltet werden, dass die Arztentlohnung künftig weniger von der Behandlungsquantität und stattdessen mehr von der Qualität der erbrachten Leistung abhängt. Mit verbesserten Präventionsprogrammen will man Folgekosten insbesondere der schlechten Ernährungsgewohnheiten der Amerikaner eindämmen. Zudem soll die Beratung von Patienten über die Behandlung am Lebensende gefördert werden, bei der, oft ohne die Lebensdauer oder -qualität wesentlich zu erhöhen, erhebliche Kosten entstehen.

Barack Obama hat vor der Präsidentenwahl versprochen, kein Reformgesetz zu unterschreiben, das das Staatsdefizit der öffentlichen Haushalte weiter erhöht. Die Mehrkosten, die den öffentlichen Haushalten durch die Versicherung von mehreren 10 Millionen Amerikanern entstehen, sollen neben den oben genannten Einsparungen auch durch die Abschaffung von Steuerschlupflöchern für reiche Haushalte und unter Umständen durch höhere Steuern für Spitzenverdiener und die Anbieter sehr umfangreicher und teurer Krankenversicherungen, so genannter *Cadillac plans*, finanziert werden.

Die Reformdebatte im amerikanischen Kongress

Nach der Wahl Barack Obamas zum amerikanischen Präsidenten im vergangenen Jahr geht es nun um die Umsetzung der im Wahlkampf angekündigten Reformen in konkrete Gesetze. Um ein Gesetz zu verabschieden, bedarf es in den Vereinigten Staaten der Zustimmung beider Kammern des US-Kongresses, also des Senats und des Repräsentantenhauses, und der Unterschrift des Präsidenten. Bei umfassenden Gesetzesvorhaben wie der Gesundheitsreform werden dazu zunächst von verschiedenen Ausschüssen der Kammern eigene Gesetzesvorlagen ausgearbeitet. Diese werden dann von den jeweiligen Mehrheitsführern, Harry Reid im Senat und Nancy Pelosi und Steny Hoyer im Repräsentantenhaus, zusammengeführt und im Kammerplenium zu Debatte und Abstimmung gebracht. Nachdem beide Kammern den Vorschlägen ihrer Mehrheitsführer zugestimmt haben, arbeitet ein Gremium aus Senatoren, Abgeordneten des Repräsentantenhauses und Mitgliedern des Präsidentenstabes einen gemeinsamen Gesetzesvorschlag aus. Erst nach erneuter Zustimmung von Senat und Repräsentantenhaus wird das Gesetz durch Unterschrift des Präsidenten rechtskräftig.

Nach Abschluss der Ausschussarbeit liegt dem Repräsentantenhaus seit Ende Oktober ein vereinheitlichter Gesetz-

entwurf vor (vgl. U.S. House of Representatives 2009), und auch im Senat liegen wesentliche Teile des ausschussübergreifenden Reformentwurfs bereits fest (vgl. The New York Times 2009a; Kaizer Family Foundation 2009b). Beide Gesetzesvorlagen beinhalten eine Versicherungspflicht für die Mehrheit der Amerikaner, das Verbot von *medical underwriting*, die Einführung von Mindeststandards und den Kontrahierungszwang für die Versicherungsindustrie sowie die Einrichtung einer nationalen Versicherungsbörse. Individuelle Versicherungsabschlüsse für Geringverdienerhaushalte sollen öffentlich gefördert werden, zudem soll es Unterstützungszahlungen für über den Arbeitgeber Versicherte geben, deren Prämienzahlungen einen bestimmten Einkommensanteil überschreiten. Das Medicaid-Programm soll unter anderem auf kinderlose Erwachsene ausgeweitet werden. Größere Unternehmen werden in den Gesetzesentwürfen zur Versicherung ihrer Mitarbeiter verpflichtet, kleinere versichernde Unternehmen erhalten Steuererleichterungen. Beide Vorschläge beinhalten auch eine staatliche Versicherungsoption auf der neu geschaffenen Versicherungsbörse, im Gegensatz zur Vorlage des Repräsentantenhauses sieht die des Senats aber vor, dass die Einzelstaaten selbst entscheiden können, ob eine solche öffentliche Versicherung eingeführt wird oder nicht. Um die in der *American Medical Association* (AMA) organisierte Ärzteschaft für die Reformpläne zu gewinnen, wird zugesichert, dass die staatliche Versicherung Leistungen nicht über den verbilligten Medicare-Satz abrechnen darf, sondern wie die anderen Versicherer mit den Leistungserbringern selbst in Verhandlung treten muss.

Dass der Senatsentwurf eine, wenn auch abgeschwächte, staatliche Versicherungsoption enthält, ist überraschend. Der Vorschlag des wichtigen Finanzausschusses hatte stattdessen eine private genossenschaftliche Versicherungsoption auf Einzelstaatsebene vorgesehen (vgl. Kaizer Family Foundation 2009b). Die genossenschaftliche Krankenversicherung wird nicht von Eignern am Kapitalmarkt, sondern von ihren Mitgliedern, den Versicherten, kontrolliert. Trotz einer vorgesehenen öffentlichen Anschubfinanzierung von 6 Mrd. Dollar wird von vielen Kritikern aber bezweifelt, ob die Neugründungen – zumal auf Einzelstaatsebene – auf absehbare Zeit genug Mitglieder gewinnen können, um mit den etablierten gewinnorientierten Versicherungsanbietern konkurrenzfähig zu sein (vgl. Underwood 2009).

Nach Einschätzung des amerikanischen Rechnungshofes würde der Gesetzentwurf des Repräsentantenhauses in den kommenden zehn Jahren 36 Millionen Amerikanern zusätzlich versichern, 6 Millionen davon würden in die neue staatliche Versicherung eintreten, 18 Millionen blieben weiter unversichert. Die Reform würde im Zeitraum 2010–2019 Mehrkosten von etwa einer Billion Dollar verursachen (vgl. Herszenhorn und Pear 2009). Gegenfinanziert würde sie etwa zur Hälfte über Steuererhöhungen für

die einkommensstärksten 1,2% der Haushalte und zur Hälfte durch Einsparungen im Gesundheitssystem, z.B. durch geringere Zahlungen an Leistungserbringer in Medicaid und Medicare und die Senkung der Arzneimittelpreise. Unter dem Senatsentwurf erhielten bis 2019 29 Millionen Bürger Krankenversicherungsschutz, entsprechend liegen die erwarteten Mehrkosten für die Jahre 2010–2019 rund 150 Mrd. Dollar unter denen des Reformvorschlags des Repräsentantenhauses. Die Gegenfinanzierung beinhaltet hier keine Steuererhöhungen für Privathauhalte, sondern setzt sich neben verschiedenen Einsparungen vor allem bei Medicare auch aus neuen Abgaben für die Gesundheitsindustrie zusammen. Ob die geplanten Einsparungen in vollem Umfang realisierbar sind, ist ungewiss und damit ebenso, ob die Reform, wie von Obama angekündigt, das Staatsdefizit nicht weiter erhöhen wird (vgl. Kaizer Family Foundation 2009b).

Während die Demokraten im Repräsentantenhaus die Stimmen von 217 ihrer 256 Abgeordneten benötigen, um ihren Gesetzesvorschlag zu verabschieden, ist das Rennen im Senat enger. Zwar halten die Demokraten auch hier eine klare Mehrheit der Sitze, sie benötigen bei 58 demokratischen und zwei unabhängigen Senatoren, die meist mit den Demokraten stimmen, aber 60 Stimmen, um das *filibustering*, also das Hinauszögern der Abstimmung durch die Republikaner, zu verhindern.

Vor allem die staatliche Versicherungsoption ist vielen konservativen Demokraten (blue dogs) ein Dorn im Auge. Fünf demokratische und ein unabhängiger Senator haben bereits angekündigt, dass sie eine Reform mit *public option* nicht unterstützen werden. Dass der finale Senatsentwurf eine staatliche Versicherung enthält, ist also keinesfalls sicher, sie bleibt im Kongress und in der amerikanischen Öffentlichkeit der Streitpunkt der Debatte. Viele Demokraten sehen in ihr die einzige wirksame Möglichkeit, Druck auf die private Versicherungswirtschaft und die Leistungserbringer auszuüben. Die Gegner, viele Blue Dogs, die Republikaner, Wirtschaftsverbände und die Versicherungslobby *America's Health Insurance Plans* (AHIP) befürchten entgegen der demokratischen Reformpläne, dass eine staatliche Versicherung sich nicht vollständig selbst über Prämien finanzieren, sondern offen oder verdeckt über Steuermitteln subventioniert würde. Steuererhöhungen wären die Folge. Außerdem entstünde für die staatliche Versicherung ein künstlicher Wettbewerbsvorteil, der zu einer Verdrängung der privaten Anbieter aus dem Versicherungsmarkt führen würde. Die Gegner appellieren in der Diskussion auch an die in den Vereinigten Staaten verbreiteten antistaatlichen Reflexe. Mit Hilfe konservativer Medien wird in der Bevölkerung, die die *public option* bisher mehrheitlich unterstützt, Stimmung gegen die staatliche Versicherung gemacht. Sie würde die Tür zu einer vollständigen Verstaatlichung des Gesundheitswesens öffnen und damit zur Rationierung medizinischer Leistungen und langen Wartezeiten führen.

Präsident Obama hat angekündigt, dass er auch ein Gesetz zu unterzeichnen bereit wäre, das statt einer staatlichen eine genossenschaftliche Versicherung vorsieht, und damit Unverständnis in weiten Teilen des demokratischen Lagers geerntet. Ist die staatliche Krankenversicherungsoption eine Maximalforderung, die der Präsident für die Unterstützung von Konservativen und Interessengruppen zu opfern bereit ist?

Bis Weihnachten, spätestens aber in den ersten Monaten des kommenden Jahres, soll dem Präsidenten ein unterschrittsreifes Gesetzespaket vorgelegt werden. Bis dahin stehen den Reformern noch harte Auseinandersetzungen bevor. Eine grundlegende Reformierung des amerikanischen Gesundheitssystems ist nicht zuletzt aus Kostengründen zwingend notwendig. Aber weder die starken Lobbygruppen noch die staats-skeptischen und wirtschaftsnahen Kräfte in der Republikanischen Partei und bei den Blue Dog Demokraten werden ohne weitere Konzessionen bereit sein, grundlegende Veränderungen zu akzeptieren. Für Barack Obama ist die Gesundheitsreform ein Drahtseilakt mit großer Fallhöhe. In den nächsten Wochen entscheidet sich, ob der Präsident die Kraft hat, etablierte Strukturen aufzubrechen, oder ob der Konflikt zwischen Glaubwürdigkeit und Zugeständnissen in der Gesundheitspolitik für ihn unauflösbar bleibt.

Literatur

- Anderson, G. und B. Frogner (2008), »Health Spending in OECD Countries: Obtaining Value per Dollar«, *Health Affairs* 27(6), 1718–1727.
- Anderson, G., B. Frogner und U. Reinhardt (2007), »Health Spending in OECD Countries, in 2004: An Update« *Health Affairs* 26(5), 1481–1489.
- Anderson, G., P. Hussey, B. Frogner und H. Waters (2005), »Health Spending In The United States And The Rest Of The Industrialized World«, *Health Affairs* 24(4), 903–914..
- Anderson, G. und P. Poullier (1999), »Health spending, access, and outcomes: trends in industrialized countries«, *Health Affairs* 18(3), 178–192.
- Brown, E., R. Kronick, N. Ponce, J. Kincheloe, S. Lavarreda und E. Peckham (2009), *The State of Health Insurance in California: Findings from the 2007 California Health Interview Survey*, UCLA Center for Health Policy Research. Los Angeles, CA.
- CIA World Factbook (2009), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, aufgerufen am 1. November 2009.
- CNNmoney.com (2009), »Fortune 500 Top Industries: Most Profitable«, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/2009/performers/industries/profits/index.html>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Congressional Budget Office (2009), »Letter to Edward M. Kennedy, Chairman of the Committee on Health, Education, Labor, and Pensions«, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/104xx/doc10431/07-02-HELPItr.pdf>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Davis, K., C. Schoen, S. Guterman, T. Shih, S. C. Schoenbaum und I. Weinbaum (2007), »Slowing the Growth of U.S. Health Care Expenditures: What Are the Options?«, The Commonwealth Fund, <http://www.commonwealthfund.org/Content/Publications/Fund-Reports/2007/Jan/Slowing-the-Growth-of-U-S-Health-Care-Expenditures-What-Are-the-Options.aspx#citation>, aufgerufen 2. November 2009.
- Herszenhorn, D. und R. Pear (2009), »What the Health Care Bill Really Costs«, The New York Times online October 29th 2009, <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/10/29/a-health-care-bills-cost-the-reality/>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Himmelstein, D., D. Thorne, E. Warren und S. Woolhandler (2009), »Medical Bankruptcy in the United States, 2007: Results of a National Study«, *American Journal of Medicine* 122(8), 741–746.

- Jaffe, S. (2009), »Health Policy Brief: A Public Health Insurance Plan«, *Health Affairs*, http://www.healthaffairs.org/healthpolicybriefs/brief.php?brief_id=4, aufgerufen am 2. November 2009.
- Jost, T. (2009), »Health Reform Requires Law Reform«, *Health Affairs* 28(5), w761–w769.
- Kaizer Family Foundation (2009a), »The Uninsured – A Primer: Key Facts About Americans Without Health Insurance«, <http://www.kff.org/uninsured/upload/7451-05.pdf>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Kaizer Family Foundation (2009b), »Side-by-Side Comparison of Major Health Care Reform Proposals«, <http://www.kff.org/healthreform/sidebyside.cfm>, aufgerufen am 2. November 2009.
- National Center for Health Statistics (2009), »Health, United States, 2008«, <http://www.cdc.gov/nchs/data/hs/hs08.pdf#070>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Nolte, E. und C. McKee (2008), »Measuring the Health of Nations: Updating an Earlier Analysis«, *Health Affairs* 27(1), 58–71.
- OECD (2009), »OECD Health Data 2009, June 09«, www.ecosante.org/oecd.htm, aufgerufen am 2. November 2009.
- Obama for America (2008), »Barack Obama and Joe Biden's Plan to Lower Health Care Costs and Ensure Affordable, Accessible Health Coverage for All«, <http://www.barackobama.com/pdf/issues/HealthCareFullPlan.pdf>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Reinhardt, U., P. Hussey und G. Anderson (2002), »Cross-National Comparison of Health Systems using OECD Data, 1999«, *Health Affairs* 21(3), 169–181.
- Reiman, A. und M. Angell (2002), »America's Other Drug Problem. How the Drug Industry Distorts Medicine and Politics«, *The New Republic*, Dezember 16, 27–41.
- Schoen, C., S. Collins, J. Kriss und M. Doty (2008), »How Many Are Underinsured? Trends Among U.S. Adults, 2003 and 2007«, *Health Affairs Web Exclusive*, June 10, w298–w309.
- Sered, S. und R. Fernandopulle (2005), »Uninsured in America: Life and Death in the Land of Opportunity«, University of California Press, Berkeley, CA.
- Social Security and Medicare Board of Trustees (2009), »A Summary of the 2009 Annual Social Security and Medicare Trust Fund Reports«, U.S. Social Security Administration, <http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/index.html>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Sood, N., H. de Vries, I. Gutierrez, D. Lakdawalla und D. Goldman (2009), »The Effect of Regulation of Pharmaceutical Revenues: Experience in Nineteen Countries«, *Health Affairs* 28(1), w125–w137.
- The New York Times (2009a), »Senator Reid Announces 'Opt-Out' Public Plan«, 26. Oktober 2009, <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/10/26/reid-to-announce-opt-out-public-plan-today/>, aufgerufen am 2. November 2009.
- Underwood, A. (2009), »So What's a Health Insurance Co-op, Anyway? Interview with Timothy Stoltzfus Jost«, The New York Times online, August 7, 2009, <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/2009/08/17/so-whats-a-health-insurance-coop-anyway/>, aufgerufen 2. November 2009.
- U.S. House of Representatives (2009), »HR3962: Affordable Health Care for America Act«, http://docs.house.gov/rules/health/111_ahcaa.pdf, aufgerufen am 2. November 2009.
- WHO (2009), »World Health Statistics 2009«, http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563819_eng.pdf, aufgerufen am 3. November 2009.
- Wilper, A., S. Woolhandler, K. Lasser, D. McCormick, D. Bor und D. Himmelstein (2009), »Health Insurance and Mortality in US Adults«, *American Journal of Public Health* 99(12), im Druck.

Umfassende Informationen zur Reformdebatte bietet die New York Times online unter <http://prescriptions.blogs.nytimes.com/>.

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das **Geschäftsklima** zu Beginn des dritten Quartals 2009 gegenüber dem Vorquartal aufgeklärt (vgl. Abb. 1). Die kräftige Eintrübung seit dem Herbst des vorigen Jahres hielt nur ein halbes Jahr an. Seit dem Frühjahr ist der Klimaindikator wieder aufwärts gerichtet. Der aktuelle Wert ist dabei so gut wie seit rund 15 Jahren nicht mehr.

Die befragten Architekten schätzten ihre aktuelle **Geschäftslage** deutlich besser ein als vor einem Vierteljahr. Der Anteil der freischaffenden Architekten, die ihre derzeitige Auftragsituation als »gut« bezeichneten, kletterte von 27 auf 33%; der Anteil der »schlecht«-Urteile sank gleichzeitig von 35 auf 29%. Eine ähnlich gute Einschätzung ihrer Auftragsituation gab es letztmals Mitte der neunziger Jahre.

Bezüglich der Einschätzung ihrer **Geschäftsaussichten** waren die Architekten etwas zuversichtlicher als im Vorquartal. Der Anteil der Architekten, die im Verlauf des nächsten halben Jahres eine »eher bessere« Auftragsituation erwarteten, schrumpfte zwar von 12 auf 9%; andererseits ging nur noch jeder Siebte von einer voraussichtlich eher negativen Entwicklung aus (Vorquartal: 20%).

54% der freischaffenden Architekten konnten im zweiten Quartal 2009 **neue Verträge** abschließen (vgl. Abb. 2). Auch im vorangegangenen Quartal waren die Architekten ähnlich erfolgreich in ihren Akquisitionsbemühungen. Der Aufwärtstrend, der seit gut sechs Jahren zu beobachten ist, setzte sich damit behutsam fort.

Im zweiten Quartal 2009 lag das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) im Wohnungsbau um rund ein Fünftel über dem Wert des Vorquartals. Im Nichtwohnbau betrug das Plus dagegen lediglich 7%. Die gesamten Auftragseingänge waren damit gut ein Zehntel größer als im ersten Quartal.

Die befragten Architekten konnten im Berichtsquartal erneut das Ordervolumen zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern**

Abb. 1
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten

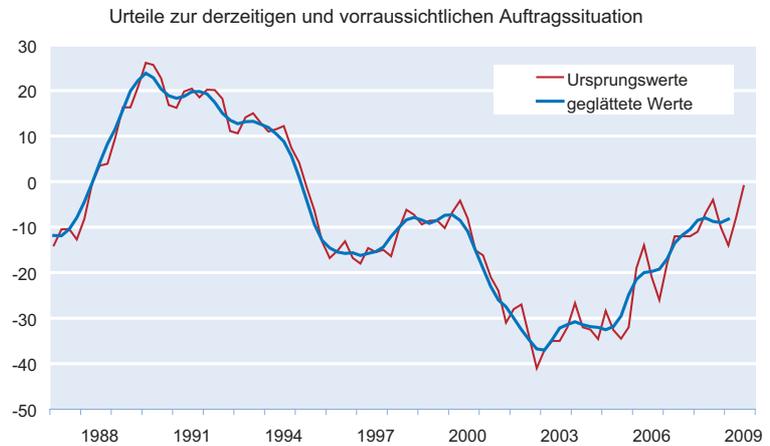


Abb. 2
Vertragsabschlüsse der freischaffenden Architekten

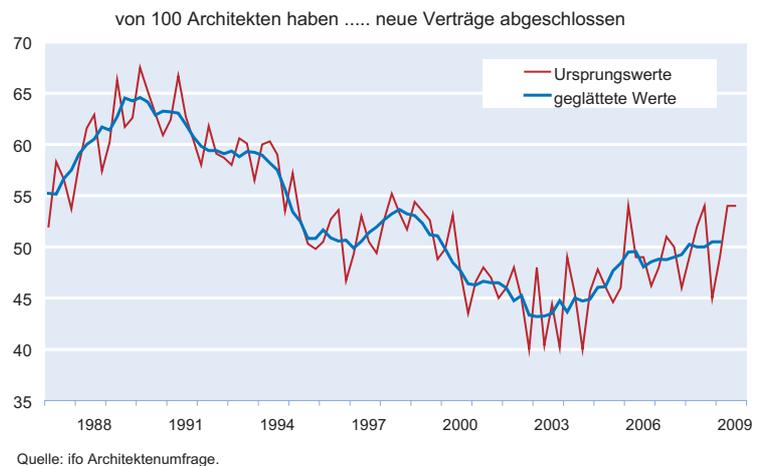


Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Ein- und Zweifamiliengebäude (EUR)

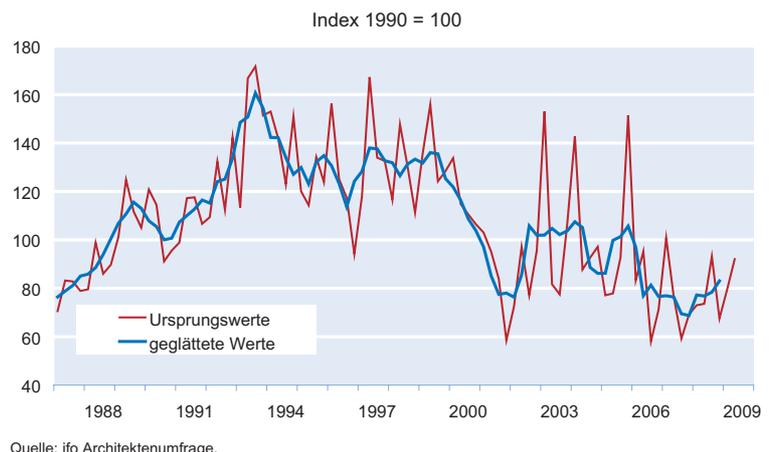
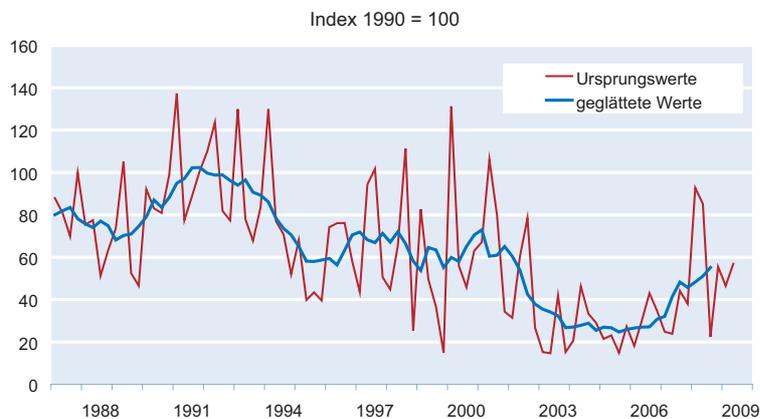


Abb. 4
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von öffentlichen Auftraggebern (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

gegenüber dem vorangegangenen Quartal steigern. Gegenüber dem geringen Volumen im überaus schwachen vierten Quartal 2008 steigerten sie das neu akquirierte Planungsvolumen in diesem Teilsegment sogar um 36%. Betrachtet man den Trend der Auftragseingänge über die letzten zwei Jahre hinweg, so könnte sich bereits ein schwacher Aufwärtstrend abzeichnen (vgl. Abb. 3). Im **Geschosswohnungsbau** wurde das Vorquartalsergebnis um gut ein Viertel übertroffen. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Planungsvolumina in diesem Teilsegment schon seit bald zehn Jahren auf einem überaus niedrigen Niveau befinden.

Im **Wirtschaftsbau** lagen die neu hereingekommenen Planungsaufträge knapp unter dem bereits sehr niedrigen Vorquartalsniveau. Im zweiten Quartal 2009 erreichten die gewerblichen Aufträge nur noch 40% des Volumens, das die befragten Architekten in den sieben überaus guten Quartalen (vierten Quartal 2006 bis zweites Quartal 2008) erhalten hatten. Die von **öffentlichen Auftraggebern** vergebenen Planungsaufträge waren gut 20% größer als im ersten Quartal 2009. Der positive Trend, der seit rund drei Jahren zu beobachten ist, setzte sich somit fort (vgl. Abb. 4). Dies gilt vor allem für die östlichen Bundesländer.

Der durchschnittliche Bestand an **Aufträgen** stagnierte. Mit 5,3 Monaten waren die Auftragsreserven Ende Juni 2009 jedoch so groß wie letztmals vor 14 Jahren.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Oktober weiter gestiegen. Die befragten Unternehmen sind mit ihrer aktuellen Geschäftssituation nicht mehr ganz so unzufrieden wie im Vormonat. Zudem bewerten sie ihre Geschäftsperspektiven für das kommende halbe Jahr erneut etwas günstiger. Die Wirtschaft in Deutschland erholt sich weiter von der Rezession. Allerdings ist die Auslastung der Maschinen und Geräte in der Industrie im langjährigen Vergleich weiterhin gering.

Der Geschäftsklimaindex ist einzig im Einzelhandel gesunken. Allerdings ist dieser Rückgang sehr stark vom Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln sowie dem Einzelhandel mit Kfz geprägt. Aufgehellt hat sich das Geschäftsklima im verarbeitenden Gewerbe, im Großhandel und im Bauhauptgewerbe.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Oktober merklich gestiegen. Die ungünstigen Beschäftigungsperspektiven haben sich damit etwas aufgehellt. Im verarbeitenden Gewerbe nehmen sich die Unternehmen eine geringere Absenkung des Personaleinsatzes vor als bislang. Dennoch bleiben die Planungen im negativen Bereich. Die Industrieunternehmen lasten ihre technischen Kapazitäten zwar etwas mehr aus als im Sommer, doch ist die Auslastung der Anlagen und Geräte weiterhin klar unterdurchschnittlich. Daher dürfte auch beim Personal Anpassungsbedarf bleiben. Innerhalb der Industriebranchen sind die Personalplanungen am günstigsten in der chemischen Industrie. In dieser Branche wollen die Unternehmen den Beschäftigungsstand kaum verändern. Im Großhandel ist das Beschäftigungsbarometer ebenfalls sichtlich gestiegen. Im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel sind die Beschäftigungsperspektiven nahezu unverändert.

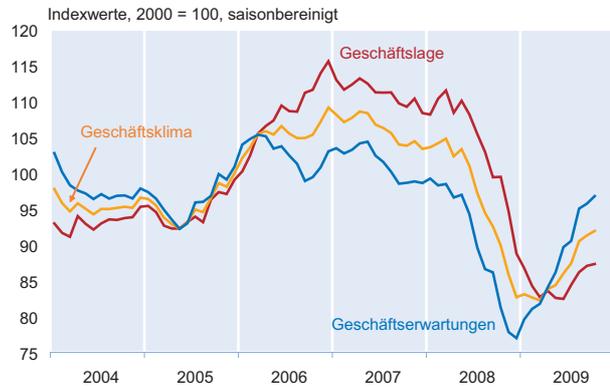
Im **verarbeitenden Gewerbe** ist das Geschäftsklima weniger schlecht als in den vorangegangenen Monaten. Die Geschäftslage hat sich den Unternehmensmeldungen zufolge etwas entspannt. Zudem blicken die Firmen zuversichtlicher auf die Entwicklung im kommenden halben Jahr. Sie klagen nicht mehr ganz so häufig über zu geringe Auftragsbestände und konnten den Lagerüberhang an Fertigprodukten weiter verringern. Trotz der Aufwertung des Euro sehen die Unternehmen etwas bessere Exportchancen. Den vorhandenen Maschinenpark lasten sie ein wenig stärker aus als im Sommer. Dennoch ist die Geräteauslastung im historischen Vergleich gering. Die gesteigerte Kapazitätsauslastung geht fast ausschließlich auf das Konto der Vorleistungsgüterhersteller. Die Investitionsgüterproduzen-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

Abb. 1

Gewerbliche Wirtschaft^{a)}

Geschäftsentwicklung



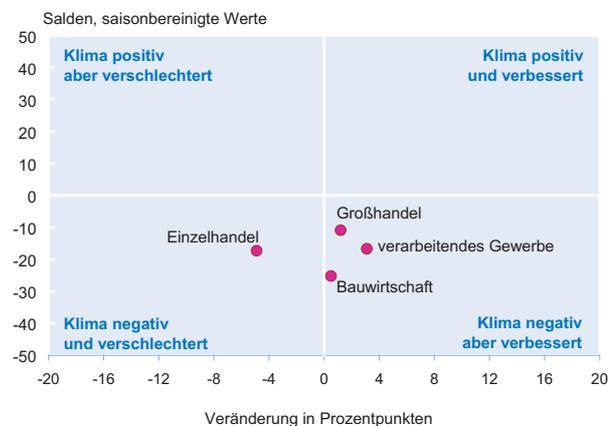
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen

im Oktober 2009



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3

**ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}**

im Oktober 2009



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

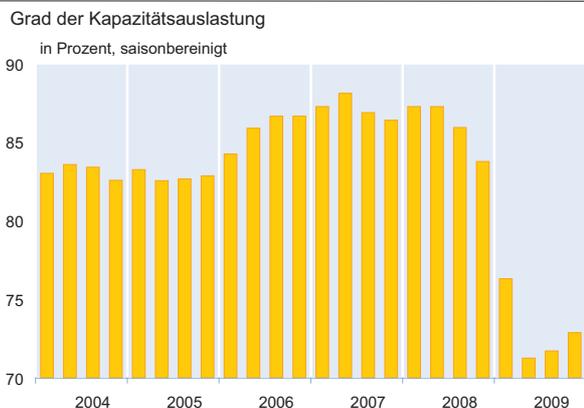
Quelle: ifo Konjunkturtest.

ten veränderten die Auslastung im Vergleich zum Sommer kaum. Etwas verringert haben den Geräteeinsatz dagegen die Konsumgüterhersteller. Aus Branchensicht lastet namentlich die chemische Industrie ihre technischen Kapazitäten spürbar intensiver aus. Die Chemieunternehmen schätzen ihre Bestände an Fertigwaren seltener als zu groß ein und erwarten sich deutliche Impulse vom Auslandsgeschäft. Aber auch die Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren lasten ihre Anlage stärker aus als vor einem Vierteljahr. Im Metallbereich und im Maschinenbau hat der Auslastungsgrad ebenfalls jeweils etwas zugelegt, doch liegen in diesen Bereichen die aktuellen Werte sehr stark unter denen des Vorjahres.

Im **Bauhauptgewerbe** ist das Geschäftsklima nahezu unverändert. Die Bauunternehmen sind geringfügig unzufriedener mit ihrer derzeitigen Geschäftslage, bewerten ihre Geschäftsperspektiven aber günstiger als im Vormonat. Die vorhandenen Auftragsbestände betrachten die Unternehmen ähnlich unzufrieden wie im vergangenen Monat. Die Bautätigkeit planen sie wieder etwas häufiger zu vermindern. Kaum verändert hat sich im Vergleich zum September die Geräteauslastung. Sie ist damit etwas geringer als im entsprechenden Vorjahresmonat. Bei den Preisen rechnen die Unternehmen erneut häufiger mit Abschlägen. Verschlechtert hat sich das Geschäftsklima im Tiefbau. Die Unternehmen bewerten ihre Geschäftslage ungünstiger als im September und sind unzufriedener mit ihren vorhandenen Auftragsreserven. Ihre Geräte lasten sie zwar ähnlich aus wie im Vormonat, aber deutlich geringer als im Vorjahresmonat. Im Hochbau hat sich das Geschäftsklima dagegen aufgehellt. Die Geschäftslage wird von den Befragungsteilnehmern zwar fast gleich eingeschätzt wie im vergangenen Monat, doch sind sie weniger skeptisch hinsichtlich des weiteren Geschäftsverlaufs. Nach Bauherren aufgefächert, zeigen sich im Hochbau unterschiedliche Veränderungen. Im gewerblichen Hochbau ist der Geschäftsklimaindex deutlich gestiegen. Dagegen ist er im öffentlichen Hochbau leicht gesunken. Merklich aufgehellt hat sich das Geschäftsklima im Wohnungsbau. Die momentane Situation schätzen die Firmen ähnlich ein wie im Vormonat. Die weitere Entwicklung betrachten sie aber merklich weniger skeptisch als im September.

Das Geschäftsklima im **Großhandel** hat sich weiter verbessert. Die beiden Teilkomponenten des Klimas entwickelten sich jedoch unterschiedlich: Die Befragungsteilnehmer bewerten ihre aktuelle Lage günstiger als im Vormonat, blicken aber etwas skeptischer auf den weiteren Geschäftsverlauf. Der Lagerdruck hat erneut nachgelassen. Für die nächsten drei Monate rechnen die Großhändler mit nahezu unveränderten Verkaufspreisen. Im Konsumgütergroßhandel hat sich das Geschäftsklima kaum merklich verbessert. Einerseits sind die Unternehmen mit ihrer Geschäftslage spürbar zufriedener. Sie schätzen aber

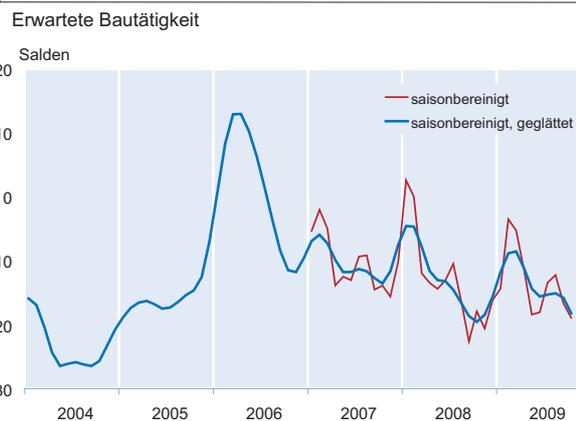
Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

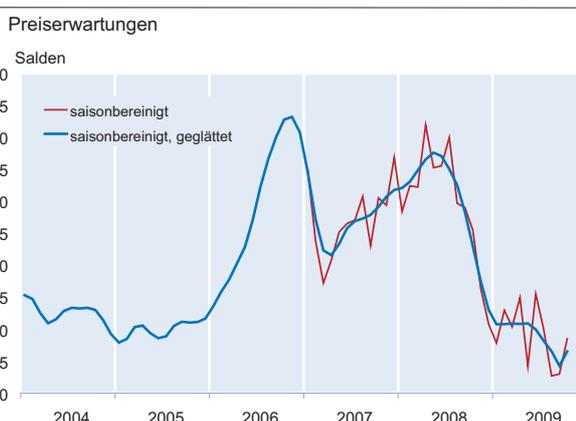
Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und abnehmende Bautätigkeit

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Einzelhandel



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Einzelhandelspreise

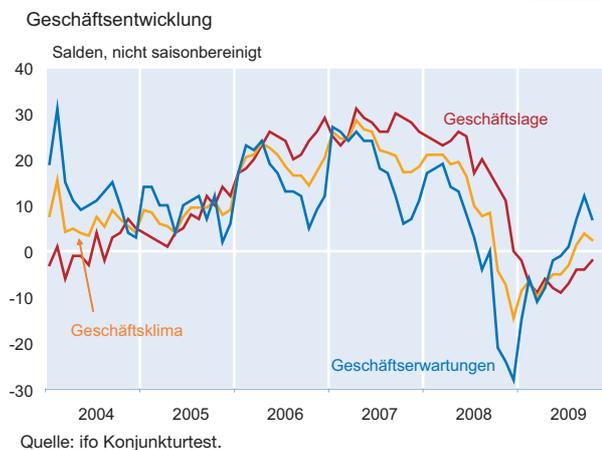
Quelle: ifo Konjunkturtest.

andererseits die weitere Geschäftsentwicklung sichtlich zurückhaltender ein als im Vormonat. Ihre Bestände an Waren bewerten sie erneut weniger häufig als zu groß. Der Geschäftsklimaindex im Produktionsverbundhandel ist gestiegen. Die Befragungsteilnehmer beurteilen ihre momentane Geschäftslage erneut weniger negativ. Damit hält die seit Juni bestehende Aufwärtsentwicklung an. Die Lagerbestände schätzen sie weniger häufig als zu groß ein. Vor Jahresfrist wurden die Warenbestände merklich ungünstiger bewertet als derzeit. In ihren Geschäftserwartungen sind die Unternehmen jedoch wieder etwas skeptischer als im Vormonat.

Heterogen hat sich das Geschäftsklima im Einzelhandel entwickelt. Im Gesamtdurchschnitt ist der Geschäftsklimaindex im Einzelhandel gesunken. Besonders ausgeprägt ist die negative Entwicklung im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln. Sowohl ihre augenblickliche Lage als auch die Geschäftsperspektiven bewerten die Befragungsteilnehmer in dieser Sparte schlechter. Die Preise waren im Oktober unter Druck, und die Einzelhändler rechnen auch in den kommenden Monaten wieder häufiger mit Abschlägen bei den Verkaufspreisen für diese Produkte. Im Einzelhandel mit Gebrauchsgütern – der üblicherweise besonders konjunkturrelevant ist – hat sich das Geschäftsklima ebenfalls eingetrübt. Die Unternehmen sind mit ihrer Geschäftssituation unzufriedener. Allerdings hat ihre Skepsis hinsichtlich des weiteren Geschäftsverlaufs etwas abgenommen. Sie planen aber neue Waren zurückhaltender zu bestellen. Etwas gestiegen ist der Geschäftsklimaindex im Einzelhandel mit Verbrauchsgütern. Zwar haben die Befragungsteilnehmer ihre Erwartungen an die Entwicklung im kommenden halben Jahr nicht verändert, doch berichten sie von einer günstigeren aktuellen Lage als im Vormonat. Neue Waren wollen sie aber zurückhaltender ordern als bislang.

Der ifo Geschäftsklimaindikator im **Dienstleistungsgewerbe**² ist im Oktober gesunken. Damit hat sich das Geschäftsklima im Dienstleistungsbereich zum ersten Mal seit sechs Monaten wieder verschlechtert. Verantwortlich für den Rückgang sind ausschließlich die Erwartungen der Unternehmen. Sie schätzen den Geschäftsverlauf im kommenden halben Jahr weniger positiv ein als im September. Ihre augenblickliche Geschäftslage bewerten die Befragungsteilnehmer dagegen günstiger als im Vormonat. Die Personalplanungen der Dienstleister sind aber ähnlich zurückhaltend wie im September. Im Bereich *Transport und Logistik* ist das Geschäftsklima nahezu unverändert. Die aktuelle Lage sehen die Unternehmen weniger ungünstig als im September. Dagegen sind ihre Erwartungen bezüglich der Geschäfte im kommenden halben Jahr wieder zurückhaltender. Die *DV-Dienstleister* sind noch etwas zu-

Abb. 7
Dienstleistungen



friedenener mit ihrer Geschäftssituation als im Vormonat. Auch den weiteren Geschäftsverlauf sehen sie erneut positiver. Ihre Beschäftigungsplanungen sind wieder vermehrt auf Personalaufbau ausgerichtet. Verbessert hat sich auch das Geschäftsklima in der *Werbebranche*. Sowohl die derzeitige Geschäftslage als auch die Perspektiven bewerten die Befragungsteilnehmer hier positiver.

² In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

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

