



5 | 2013

66. Jg., 10.–11. KW, 14. März 2013

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Helge Dauchert, Dietmar Harhoff und Patrick Llerena, Wolfgang Crasemann, Carla Dekker, Oliver Falck, Simon Wiederhold und Ludger Wößmann

- Innovationen auf Bestellung?
Was von einer stärkeren Nachfrageorientierung in der Innovationspolitik zu halten ist

Kommentar

Dieter Dziadkowski

- Zur Regionalisierung weiterer Steuertarife in Deutschland

Forschungsergebnisse

Rahel Aichele, Gabriel Felbermayr und Inga Heiland

- Der Wertschöpfungsgehalt des Außenhandels:
Neue Daten, neue Perspektiven

Daten und Prognosen

Wolfgang Nierhaus

- Administrierte Preise und indirekte Steuern:
Auswirkungen auf die Inflation im Euroraum

Im Blickpunkt

Martin Voggenauer

- Lohnkosten in der Eurozone

Erich Gluch

- ifo Architektenumfrage:
Weiterhin hohe Auftragsbestände

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Februar 2013

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Innovationen auf Bestellung? Was von einer stärkeren Nachfrageorientierung in der Innovationspolitik zu halten ist

3

Die Marktgröße und die Bereitschaft von Marktteilnehmern, Neuerungen anzunehmen, haben einen wesentlichen Einfluss auf die Generierung und Verbreitung von Innovationen. Spezifische Probleme auf der Nachfrageseite können daher Ansatzpunkte für eine »Nachfrageorientierte Innovationspolitik« sein, verstanden als nachfrageseitiges politisches Handeln, das dazu beitragen kann, Ineffizienzen im Innovationsprozess zu reduzieren. In der aktuellen politischen Debatte wird dabei insbesondere der öffentlichen Beschaffung eine wesentliche Rolle zur Innovationsförderung zugeordnet. *Helge Dauchert, Dietmar Harhoff und Patrick Llerena*, Expertenkommission Forschung und Innovation, führen dieses Interesse an öffentlicher Beschaffung als innovationsförderliches Politikinstrument vor allem auf den beträchtlichen Umfang der öffentlichen Beschaffung zurück. Generell sehen die Autoren durchaus Potenzial für eine stärkere Innovationsorientierung in der öffentlichen Beschaffung, das allerdings aufgrund der starken Fragmentierung des öffentlichen Beschaffungswesens in Deutschland und fehlender Anreize für die Beschaffungsverantwortlichen zum Einkauf innovativer Leistungen häufig ungenutzt bleibt. *Wolfgang Crasemann*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, beschreibt, wie die Bundesregierung und die EU-Kommission öffentliche Beschaffung als innovationsförderliches Politikinstrument in Zukunft stärker fördern wollen. Einige EU-Mitgliedstaaten haben bereits Programme zur öffentlichen Beschaffung von Innovationen aufgelegt. *Carla Dekker* vom niederländischen Wirtschaftsministerium stellt die niederländische SBIR-Initiative vor, die – nach dem Vorbild des US-amerikanischen *Small Business Innovation Research* Programms – innovative Lösungen von der Idee bis zur Marktreife (und einer etwaigen öffentlichen Beschaffung) in einem mehrstufigen Prozess finanziell fördert. *Oliver Falck, Simon Wiederhold und Ludger Wößmann*, ifo Institut, fordern, dass die geplanten Maßnahmen und Pilotprojekte zur Verstärkung der Innovationsorientierung in der öffentlichen Beschaffung mit überzeugenden Evaluationen ihrer Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit begleitet werden, bevor ihre Einführung auf breiter Front vollzogen wird.

Kommentar

Zur Regionalisierung weiterer Steuertarife in Deutschland

Der Bayern-Tarif als Starting Point?

20

Dieter Dziadkowski

In seinem Kommentar setzt sich *Dieter Dziadkowski* mit dem Vorschlag zum »Bayern-Tarif«, den Möglichkeiten zur Regionalisierung der Steuertarife und der kalten Progression auseinander.

Forschungsergebnisse

Der Wertschöpfungsgehalt des Außenhandels: Neue Daten, neue Perspektiven

29

Rahel Aichele, Gabriel Felbermayr und Inga Heiland

Für die wirtschaftspolitische Analyse ist die Betrachtung bilateraler Handelssalden nur begrenzt sinnvoll. Es kommt auf den Wertschöpfungsgehalt des Handels an,

denn dieser ist für die heimische Wohlfahrt, für heimische Löhne, Kapitaleinkommen und Steueraufkommen maßgeblich. Die offiziellen Handelsdaten, die auch ausländische Wertschöpfung beinhalten, weichen in der Regel stark von den bereinigten Daten ab. Erste Ergebnisse eines ifo-Forschungsprojekts, in dem bilaterale Wertschöpfungsströme berechnet werden, zeigen, dass beispielsweise die Nettowertschöpfungsexporte Deutschlands in die GIPS-Staaten in der Handelsbilanz um etwa 20% überschätzt werden.

Daten und Prognosen

Administrierte Preise und indirekte Steuern: Auswirkungen auf die Inflation im Euroraum

42

Wolfgang Nierhaus

Seit dem Jahr 2010 veröffentlicht das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften spezielle Indizes für die Entwicklung administrierter Preise im Euro-Währungsgebiet. Sie umfassen Produkte, deren Preise staatlicher Einflussnahme unterliegen. Der vorliegende Beitrag präsentiert Methodik und Ergebnisse und zeigt darüber hinaus die Inflationseffekte der indirekten Besteuerung auf.

Im Blickpunkt

Lohnkosten in der Eurozone

47

Martin Voggenauer

Ein Grund für die anhaltende Eurokrise sind die unterschiedliche Entwicklung der durchschnittlichen Lohnkosten pro Outputeinheit und ihre Auswirkung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der Beitrag betrachtet die unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten der letzten 20 Jahre in den Mitgliedstaaten der Eurozone, wobei besonders Augenmerk auf die Krisenstaaten, Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Irland, sowie auf Deutschland gelegt wird.

ifo Architektenumfrage: Weiterhin hohe Auftragsbestände

49

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2013 ein wenig verbessert. Dies basiert ausschließlich auf einer optimistischeren Einschätzung der kommenden sechs Monate, während die Lageurteile erneut etwas verhaltener ausfielen.

ifo Konjunkturtest Februar 2013 in Kürze

51

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Februar um mehr als drei Punkte gestiegen. Dies ist das stärkste Plus seit Juli 2010. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage hat erneut zugenommen. Mit Blick auf den künftigen Geschäftsverlauf breitet sich der Optimismus weiter aus. Die deutsche Wirtschaft nimmt Fahrt auf.

In der heutigen Wissens- und Informationsgesellschaft sind Innovationen die treibende Kraft für wirtschaftliche Entwicklung. Die Marktgröße und die Bereitschaft von Marktteilnehmern, Neuerungen anzunehmen, haben dabei einen wesentlichen Einfluss auf die Generierung und Verbreitung von Innovationen. Spezifische Probleme auf der Nachfrageseite können daher Ansatzpunkte für eine »Nachfrageorientierte Innovationspolitik« sein, verstanden als nachfrageseitiges politisches Handeln, das dazu beitragen kann, Ineffizienzen im Innovationsprozess zu reduzieren. In der aktuellen politischen Debatte wird dabei insbesondere der öffentlichen Beschaffung eine wesentliche Rolle zur Innovationsförderung zugeordnet. Doch was ist von einer stärkeren Nachfrageorientierung in der Innovationspolitik zu halten?

Innovationsorientierte öffentliche Beschaffung: Empfehlungen zur effektiveren Nutzung eines innovationspolitischen Instruments¹

Das Potenzial innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung

In der Europäischen Union und in Deutschland sind jüngst Vorschläge für die Gestaltung der innovationsorientierten Beschaffung im Sinne eines innovationsförderlichen Politikinstrumentes diskutiert worden. Das Interesse an den Effekten innovationsorientierter Beschaffung ergibt sich vor allem aus dem beträchtlichen Umfang der öffentlichen Nachfrage. In Deutschland kaufen Bundesbehörden und die Institutionen der Länder und Kommunen jährlich Produkte und Dienstleistungen ein, deren Gesamtwert sich nach OECD-Angaben im Jahr 2008 auf etwa 13% des BIP belief. Das entspricht einem Betrag von etwa 320 Mrd. Euro.² Ließe sich auch nur ein geringer Anteil des Beschaffungsvolumens auf innovative Produkte und Dienstleistungen ausrichten, würde sich daraus ein wichtiger Anreiz für Innovationsakti-

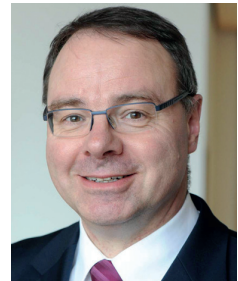
vitäten ergeben.³ Doch nicht nur für die Wirtschaft, auch für die öffentliche Hand birgt das Beschaffungswesen ein großes Potenzial: Die öffentliche Hand erbringt direkt oder indirekt Leistungen für die Bürger. Dazu gehören zivile Sicherheit, Verteidigung, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Staatliche Akteure müssen sicherstellen, dass ihre Leistungen eine ausreichend hohe Qualität haben und effizient erbracht werden. Um diesem Anspruch zu genügen, muss die öffentliche Hand selbst in ausreichendem Maß innovative Vorprodukte und Dienstleistungen in ihrem Leistungserbringungsprozess einsetzen. Verlässliche Angaben dazu, in welchem Umfang dies geschieht, existieren jedoch nicht. Trotz der lückenhaften Datenlage gibt es starke Indizien dafür, dass das Potenzial innovationsorientierter Beschaffung in Deutschland bisher nicht ausreichend genutzt wird. Staatliche Beschaffung greift zu häufig auf etablierte oder wenig innovative Lösungen zurück und benachteiligt oder hemmt somit die Entwicklung und Verbreitung innovativer Produkte und Dienstleistungen.

Innovationsorientierte Beschaffung im internationalen Vergleich

Während es zum Umfang des gesamten öffentlichen Beschaffungswesens der OECD-Mitgliedstaaten einheitlich erhobene und international vergleichbare Daten gibt, ist eine Quantifizierung der innovati-



Helge Dauchert*



Dietmar Harhoff**



Patrick Llerena***

* Dr. Helge Dauchert ist Geschäftsstellenleiter der Expertenkommission Forschung und Innovation.

** Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D.: Direktor am Max-Planck-Institut für Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht; Leiter des Munich Center for Innovation and Entrepreneurship Research (MCIER); Vorsitzender der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI).

*** Prof. Dr. Patrick Llerena ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität de Strasbourg und Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation.

¹ Der vorliegende Artikel stützt sich auf das Jahrgutachten 2013 der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI).

² Werte für 2008 (vgl. OECD 2011; Destatis (2012, 5).

³ Diese Argumentation wird allgemein geteilt (vgl. Crasemann 2012).

onsorientierten Beschaffung ungleich schwieriger. Weder in Deutschland noch auf internationaler Ebene gibt es eine einheitliche Beschaffungstatistik. Auch existieren keine Standards, wonach der Anteil der Beschaffung innovativer Güter und Dienstleistungen an der Gesamtbeschaffung gemessen werden kann.

Eine grobe Einschätzung des Ausmaßes innovativer Beschaffungen in Deutschland anhand verschiedener Proxy-Größen macht jedoch deutlich, dass der Einkauf von innovativen Waren und Dienstleistungen in der Beschaffungspraxis bisher nur eine untergeordnete Rolle spielt. Ähnliches gilt für das Beschaffungswesen in Frankreich; auch dort macht der Einkauf innovativer Produkte nur einen kleinen Anteil an der Gesamtbeschaffung aus (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 92 ff.). Eine stärkere Innovationsorientierung als in Deutschland und Frankreich weist hingegen das US-amerikanische Beschaffungswesen auf. Zwar ist das Beschaffungsvolumen im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftskraft (BIP) in Deutschland und Frankreich größer als in den USA, allerdings liegt dort der Anteil innovativer Güter an der Gesamtbeschaffung deutlich über dem deutschen und dem französischen Niveau (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 68 ff.). Auch zeigt das Beispiel USA, dass staatliche Bedürfnisse, die mittels öffentlicher Beschaffungsmaßnahmen bedient werden, wichtige Treiber für Innovationen sein können und große Potenziale für private Märkte haben. Das Energiesparprogramm FEMP zur Reduzierung des Stromverbrauchs im *Stand-by*-Modus oder die Entwicklung der Computer- und Internettechnologie und des *Global Positioning System* (GPS) sind Beispiele für staatliche Beschaffungsinstrumente, die Produkte hervorgebracht haben, die auf den privaten Markt übergingen und sich dort durchgesetzt haben (vgl. Edler 2006, 143). Für die USA existieren zudem im internationalen Vergleich die umfangreichsten und detailliertesten Daten zur öffentlichen Beschaffung, da jede Bundesbehörde dazu verpflichtet ist, alle öffentlichen Beschaffungsaufträge im Wert von über 2 500 US-Dollar zu melden (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 68).

Auch die chinesische Regierung nutzt das Potenzial der öffentlichen Beschaffung zur Förderung von Innovationen. So ist es ihr erklärtes Ziel, das staatliche Beschaffungswesen konsequent als Instrument zur Förderung und Verbreitung inländischer Innovationen einzusetzen.⁴ Dazu werden sogenannte Produktkataloge mit als inländisch klassifizierten Gütern erstellt, die den Provinzregierungen eine Auswahl geeigneter Produkte vorgeben. Den Vergabestellen wird nahegelegt, die in den Katalogen gelisteten Güter zu kaufen. Chinesischen Anbietern werden dabei deutliche Preisprä-

ferenzen sowie die Möglichkeit zur Nachverhandlung eingeräumt (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 93). Die Förderung heimischer innovativer Unternehmen mittels Preispräferenzen ist jedoch nicht auf China begrenzt, auch die USA protegierten ihre Unternehmen in ähnlicher Weise (vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses 2011).

Innovationsorientierte Beschaffung in Deutschland: Rechtlicher Rahmen und Praxis

Bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand handelt es sich um einen stark verrechtlichten Bereich. Der komplexe Aufbau des Vergaberechts dient vor allem dazu, Anbietern einen freien Zugang zu öffentlichen Vergabeverfahren zu gewähren. Das Ziel eines transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens lässt sich am einfachsten durch einen Preiswettbewerb auf Konkurrenzmärkten erreichen. Entsprechend waren die EU-Vergaberegeln, welche die Grundlage für das nationale Vergaberecht darstellen, bis zu Beginn der letzten Dekade einseitig auf den Preiswettbewerb ausgerichtet. Erst 2004 wurden die Regelungen um zuvor als »vergabefremd« bezeichnete Aspekte ergänzt (vgl. Wegweiser et al. 2009, 27).

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts vom April 2009 die europäische Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG umgesetzt. Darüber hinaus hat sie die in der Richtlinie genannten sozialen und umweltbezogenen Zuschlagskriterien noch um innovationsbezogene Aspekte erweitert.⁵ Der rechtliche Rahmen bietet also grundsätzlich die Möglichkeit für eine innovationsorientierte Beschaffung, die aber bisher wenig genutzt wurde.

Selbst in dem Fall, dass ein innovatives Produkt eindeutig wirtschaftlicher ist als ein konkurrierendes konventionelles Produkt, kommt dieses oftmals nicht zum Einsatz, weil auf Seiten der Beschaffungsverantwortlichen eine Scheu vor den Risiken besteht, die mit der Einführung von neuen Technologien oder der Zusammenarbeit mit jungen, wirtschaftlich noch nicht stabilen Unternehmen verbunden sind. Darüber hinaus tragen der administrative Mehraufwand, grundsätzliche Bedenken gegenüber Neuerungen, zu geringe Kenntnisse über neue Produkte und Techniken sowie die vergaberechtlichen Möglichkeiten dazu bei, innovative Produkte zu übergehen. Hinzu kommt, dass die Beschaffungsverantwortlichen die Lebenszykluskosten eines Produktes oftmals nicht ausreichend berücksichtigen (vgl. Crasemann 2012, 6). Begrenzte Budgets bzw. fehlende intertemporale Optimierungsmöglichkeiten zwingen die Beschaffungsverantwortlichen oftmals zum Einkauf des günstigsten, nicht

⁴ Seit der Implementierung des *National Medium- and Long-term Program for Science and Technology Development* (MLP 2006–2020) sind staatliche Beschaffungsinstrumente expliziter Bestandteil des innovationspolitischen Instrumentariums (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 83).

⁵ § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

des wirtschaftlichsten Produkts. Die Durchsetzung neuer Verhaltensweisen wird zusätzlich durch die starke Zersplitterung des deutschen Beschaffungswesens erschwert. Insgesamt gibt es auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene schätzungsweise 30 000 Vergabestellen, die vom Nutzen innovativer Produkte und Dienstleistungen überzeugt sowie mit dem nötigen Wissen über die Nutzung der neuen Möglichkeiten ausgestattet werden müssen (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 38).

Politische Initiativen zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung

Um die beschriebenen Hindernisse zu überwinden, arbeitet das BMWi am Aufbau einer Kompetenzstelle für innovative Beschaffung. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Jahr 2010 mit der Einrichtung der »Allianz für eine nachhaltige Beschaffung« einen ersten Schritt zur Verbesserung der Datenlage im öffentlichen Beschaffungswesen unternommen. Im Fokus der Allianz steht jedoch die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialkriterien. Innovative Aspekte spielen bisher, obwohl sie seit der Vergaberechtsreform 2009 ebenfalls als gültiges Zuschlagskriterium genannt werden, für die Arbeit der Allianz keine Rolle.⁶ Die von der Allianz veröffentlichten Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage werden daher nur bedingt dazu beitragen, die Innovationsorientierung der öffentlichen Hand zu verbessern.

Auch die Europäische Union hat sich des Themas innovationsorientierte Beschaffung angenommen. Mit ihrem neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation »Horizont 2020« und ihrem Wettbewerbsfähigkeitsprogramm setzt die EU dezidiert auf den Einsatz des öffentlichen Beschaffungswesens zur Unterstützung von Innovationen. Dazu plant die EU-Kommission auch den verstärkten Einsatz eines neuen Vergabeverfahrens, der sogenannten vorkommerziellen Auftragsvergaben (*Pre Commercial Procurement*, PCP). Bedingung für ein PCP-Verfahren ist ein öffentlicher Bedarf, für den es noch keine tragfähige, am Markt verfügbare Lösung gibt. Im Rahmen eines FuE-Projekts beauftragt der Staat mehrere Unternehmen damit, neue bzw. alternative Lösungskonzepte zu entwickeln (vgl. Crasemann 2012, 26 f.).

In Deutschland hat das BMWi die Initiative der EU-Kommission aufgenommen und plant, das PCP-Verfahren auf nationaler Ebene im Rahmen eines Pilotprojekts zu testen. Wie die Rechte an dem daraus resultierenden geistigen Eigentum zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber aufgeteilt werden, ist jedoch noch nicht geklärt. Parallel zur Ein-

führung von vorkommerziellen Auftragsvergaben arbeitet die EU-Kommission an der Erneuerung des europäischen Vergaberechts (vgl. Crasemann 2012, 30 ff.). Hinsichtlich der innovationsorientierten Beschaffung ist dabei vor allem eine geplante Regeländerung von besonderem Interesse, nach der das Verhandlungsverfahren mit vorgelagertem Teilnahmewettbewerb zum Standardverfahren werden soll (vgl. Falck und Wiederhold 2013, 89). Das Verhandlungsverfahren bietet den Auftraggebern die Möglichkeit, alle Aspekte des Auftrags und der Angebote mit ausgewählten Anbietern zu erörtern. Aufgrund dieser Freiräume ist das Verhandlungsverfahren – anders als das bisherige Standardverfahren – besonders gut für die Beschaffung innovativer Leistungen geeignet (vgl. Falck und Wiederhold 2013; Crasemann 2012; Wegweiser et al. 2009).

Empfehlungen zur Gestaltung einer innovationsorientierten Beschaffung

Das Potenzial der innovationsorientierten Beschaffung in Deutschland ist groß, wird aber bisher nicht ausreichend genutzt. Dadurch droht ein dauerhafter Qualitäts- und Effizienzverlust staatlichen Handelns. Weiterhin geht privaten Anbietern ein wichtiger Kunde verloren. Der Markt für innovative Produkte und Dienstleistungen schrumpft, was zu einer Reduktion der Innovationsaktivitäten in einem Wirtschaftssystem führt. Die Bundesregierung sollte daher aktiv an der Überwindung struktureller Hindernisse arbeiten und weiter neue Formen von Vergabeverfahren erproben. Dabei können die Erfahrungen aus anderen Ländern als Vorbild dienen. Konkret bieten sich folgende Maßnahmen an:

Die von der EU-Kommission initiierten Maßnahmen zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung, insbesondere die Initiativen zur Durchführung vorkommerzieller Auftragsvergaben (PCP) sowie die Erneuerung des europäischen Vergaberechts, sollten unterstützt werden. Bei der Umsetzung dieser Reform muss die Bundesregierung jedoch darauf achten, dass es nicht zu einer dauerhaften Einschränkung des Wettbewerbs kommt.

Bei FuE-Aktivitäten im Rahmen von PCP-Verfahren kann es für den Auftragnehmer sinnvoll sein, Schutzrechte anzumelden. In diesem Fall muss vertraglich geklärt werden, ob diese Rechte der öffentlichen Hand oder dem Auftragnehmer zustehen. Ein Verbleib der Schutzrechte beim Auftragnehmer würde sich in der Regel senkend auf den Preis für FuE-Dienstleistungen auswirken. In Einzelfällen kann es jedoch auch sinnvoll sein, dem Auftragnehmer aufzuerlegen, Lizenzen durch eine Erklärung der Lizenzbereitschaft nach §23 PatG verfügbar zu machen. Ein aktives Management von Schutzrechten durch die öffentliche Hand ist nicht anzustreben.

⁶ Im diesjährigen Bericht der Allianz finden sich keine Ausführungen zur Verbesserung der Datenlage im Bereich innovationsorientierte Beschaffung (vgl. BMWi 2012).

Das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland ist stark fragmentiert und sollte stärker koordiniert werden. Darüber hinaus gilt es, die Beschaffungsverantwortlichen für die Möglichkeiten der innovationsorientierten Beschaffung zu sensibilisieren. Die Einrichtung einer Kompetenzstelle zur Beratung und Unterstützung der Beschaffungsverantwortlichen ist hier ein wichtiger Schritt.

Um die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Förderung innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung zu überprüfen und gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können, ist die Erhebung und Veröffentlichung aussagekräftiger Daten unerlässlich. Die von der Bundesregierung initiierte Allianz für eine nachhaltige Beschaffung sollte daher explizite Vorschläge zur verbesserten statistischen Erfassung innovationsorientierter Beschaffungsvorgänge erarbeiten.

Die von der Bundesregierung geplanten Projekte zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung sollten von Beginn an begleitend evaluiert werden (vgl. EFI 2013, 98 f.).

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.) (2012), »Allianz für eine nachhaltige Beschaffung: Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an den Chef des Bundeskanzleramtes«, 22. Oktober, online verfügbar unter: http://www.dstgb-vis.de/home/aktuelles_news/aktuell/allianz_fuer_eine_nachhaltige_beschaffung/20121023_bericht_der_beschaffungsalianz_2012_bmwi_ib6_uvob.pdf, aufgerufen am 11. Januar 2013.

Crasemann, W. (2012), »Exzellente öffentliche Beschaffung und politische Ziele«, in: M. EBig, Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (Hrsg.), *Exzellente öffentliche Beschaffung*, Springer Gabler, Wiesbaden.

Destatis (2012), »Das Bruttoinlandsprodukt 2011 für Deutschland«, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 11. Januar 2012, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2012/BIP2011/Pressebrochure_BIP2011.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 11. Januar 2013.

Eidler, J. (Hrsg.) (2006), *Nachfrageorientierte Innovationspolitik: Politikbenchmarking*, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Arbeitsbericht Nr. 99, o.O.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2011), »Staatsunternehmen aus Drittländern auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU«, Initiativstellungnahme, online verfügbar unter: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:rudE85B-PdMJ:edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/wsa/2011/ces-2011-0807-de.pdf+http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/wsa/2011/ces-2011-0807-de.pdf&hl=de&gl=de&pid=bl&srcid=ADGEEShcs9C1ncTsB1K-w_lbQuiqzRfJykVW62Pu6AtagO0Ml4sfO50F2ciUWZgeqZuIXCtVlK6bLxjSmfmVqghaURH9uUbXa78OxSuhY4eJxKSdfhCLlvratewobrRHNOQww38BxeCJ&sig=AHIEtbR18mgX3dj97soF0AJwIDAwPhX5lg, aufgerufen am 11. Januar 2013.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.) (2013), *Gutachten zur Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2013*, EFI, Berlin.

Falck, O. und S. Wiederhold (2013), *Nachfrageorientierte Innovationspolitik*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 12-2013, EFI, Berlin.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011), »Government at a glance, Size of public procurement market«, OECD, Paris, online verfügbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/09/01/index.html?contentType=/ns/Book/ns/StatisticalPublication

&itemld= /content/ book/gov_glance-2011-en&containerItemld=/content/serial /22214399&accessItemlds=&mime Type=text/html, aufgerufen am 11. Januar 2013.

Wegweiser, Technische Universität Berlin, Orrick Hölters und Elsig (Hrsg.) (2009), »Einkäufer« *Staat als Innovationstreiber: Entwicklungspotentiale und Handlungsnotwendigkeiten für eine innovativere Beschaffung im öffentlichen Auftragswesen Deutschlands*, Abschlussbericht, o.O.



Wolfgang Crasemann*

Aktivitäten der Bundesregierung und der Europäischen Kommission für eine innovationsorientierte öffentliche Beschaffung

Die Innovations- und Forschungsleistungen der deutschen Wirtschaft werden von der Bundesregierung traditionell durch eine Vielzahl von Förderprogrammen, insbesondere für den innovativen Mittelstand, unterstützt. Außerdem ist die Bundesregierung bemüht, die Rahmenbedingungen innovationsfördernd zu gestalten, beispielsweise durch eine anwendungsorientierte Forschungsinfrastruktur oder durch effektive Normungs- und Patentsysteme.

In dem neuen, im Mai 2012 veröffentlichten Innovationskonzept des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sollen Impulse für mehr Innovationen in der Wirtschaft erstmals auch von der öffentlichen Nachfrage her gesetzt werden, die mit einem jährlichen Volumen von geschätzt 300 Mrd. Euro erheblich ist (BMWi 2012). Auch die Europäische Kommission arbeitet im Rahmen der Neugestaltung der Forschungsförderung (»Horizon 2020«) und des neuen Regelwerkes für das Beschaffungswesen an der Stimulierung von mehr Innovationen.

Die neuen Politikansätze sollen die öffentlichen Einkäufer dazu anregen, in verstärktem Maße neue Produkte, Dienstleistungen und Systeme zu erwerben, um dadurch zusätzliche Innovationsimpulse, vor allem für die mittelständische Wirtschaft, zu geben. Dies geschieht durch finanzielle Anreize, durch Verbesserung der Beschaffungsprozesse und durch die Verbreitung guter Beispiele. Aber auch die öffentlichen Einrichtungen selbst sind dazu angehalten, die Rahmenbedingungen für die Beschaffungsstellen zu verbessern, z.B. durch Personalförderung oder den intensiveren Austausch zwischen Bedarfsträgern und Beschaffern sowie zwischen den Beschaffern untereinander.

* Wolfgang Crasemann ist Leiter des Referats für Grundsatzfragen der nationalen und internationalen Technologie- und Innovationspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Innovationsfördernde Faktoren im Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen wird in vielen Einrichtungen als weniger wichtig und nachrangig betrachtet. Die Beschaffer von öffentlichen Leistungen werden vielfach als einfache Einkäufer von möglichst kostengünstigen Lösungen betrachtet. Dieses Verhalten ist kurzfristig und vor allem langfristig zu teuer für die öffentliche Verwaltung. Denn es muss darum gehen, das öffentliche Beschaffungswesen strategisch aufzustellen, um durch weitsichtiges innovatives Handeln langfristig Kosten zu sparen, die Verwaltungsprozesse zu modernisieren und dabei gleichzeitig innovative Impulse in die Wirtschaft zu senden (vgl. BMWi 2006; 2010).

Folgende Faktoren begünstigen Innovationen im öffentlichen Einkaufswesen:

- *Öffentliche Beschaffer* sollten dazu angehalten werden, mit den Bedarfsträgern, den Nutzern und den potenziellen Lieferanten *intensiv zu kommunizieren*. Die Beschaffer können z.B. mit potenziellen Anbietern in einen intensiven Dialog eintreten und neue, interessante Informationen an die strategische Ebene weiterleiten. Sie können durch Gespräche mit den Nutzern erfahren, welche technologischen Lösungen sich am besten für die jeweilige Leistungserstellung eignen. Die Beschaffer können auch durch eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Vergabestellen Informationen über neueste Technologien erhalten und weitergeben sowie durch gemeinsames Vorgehen beim Einkauf Innovationspotenziale besser nutzen.
- Die öffentlichen Beschaffungsstellen von größeren Einrichtungen sollten sich als *strategische Geschäftsbereiche* verstehen, die vor allem kaufmännisch denken und agieren. Sie müssen z.B. die anfallenden Kosten über den ganzen Lebenszyklus berücksichtigen, also nicht nur die Anschaffungskosten kalkulieren, sondern auch die laufenden Kosten, wie die Energie-, Wartungs- und Entsorgungskosten. Bei dieser Betrachtung wird vielfach deutlich, dass das innovative oder nachhaltige Produkt langfristig das wirtschaftlichere ist. Auch muss es darum gehen, den Bedarf langfristig zu planen und ggfs. mit anderen Beschaffungsstellen zu bündeln, um Kosten zu sparen. Hierzu ist es erforderlich, dass das Personal entsprechend geschult und auch entsprechend bezahlt wird, denn eine hohe Mitarbeitermotivation ist Grundvoraussetzung für strategisches und kreatives Denken.
- *Psychologische Innovationshemmnisse* auf allen Ebenen der öffentlichen Einrichtungen gilt es abzubauen. Beschaffer könnten eher altbewährte Techniken bevorzugen, weil sie das Risiko des Einkaufs neuer Techniken scheuen; Nutzer könnten Angst vor neuer vermeintlich schwierig zu bedienender Technik haben und die Be-

darfsträger könnten den Beschaffern zu wenig Rücken- deckung beim Eingehen neuer Risiken geben. Generell gilt, dass die Chancen neuer Technologien und Innovationen zu wenig berücksichtigt und die Risiken überschätzt werden. Hier können Selbstevaluationen, gezielte Schulungen und Anreizmechanismen der Institutionen für innovatives Verhalten Abhilfe schaffen. Bei größeren Beschaffungen mit komplexen Risiken können spezielle »Tools« zur Strukturierung und Abschätzung der Risiken eingesetzt werden.

- Die öffentlichen Beschaffer sollten die *Möglichkeiten des Vergaberechts kennen und nutzen*, die für den Einkauf innovativer Lösungen besonders geeignet sind. Im Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts aus dem Jahre 2009 wurde erstmals in § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB klar- gestellt, dass auch innovative Aspekte bei der Auftrags- vergabe berücksichtigt werden können. Insofern ist der Einkauf von Innovationen durchaus erwünscht und so- gar dann erforderlich, wenn die innovative Lösung wirt- schaftlicher ist.
 - Bei der Ausschreibung von neuen Produkten und Dienstleistungen oder komplexeren Systemen sollte zu- nächst die Leistung funktional beschrieben werden, d.h. das Ziel und die Funktionsweise, aber noch nicht die konstruktiven Einzelheiten. Auf diese Weise wird es den Bietern überlassen, Ideen zu entwickeln, auf welche Weise sie das Ziel erreichen wollen. Dies schafft Raum für Kreativität und Innovation. Die Leistung kann auch so beschrieben werden, dass primär oder ausschließ- lich nur innovative Lösungen infrage kommen (vgl. Weg- weiser et al. 2009).
 - Bei der Ausschreibung sollten Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb präferiert werden. Dies sichert zum einen Wettbewerb und schafft zum anderen Möglichkeiten, in den Verhandlungen ggfs. mit mehreren Bietern innovative Ansätze besonders zu bewerten. Auch könnte die Zulassung von Neben- angeboten mehr innovative Lösungen hervorbringen (vgl. Wegweiser et al. 2009).
 - Für solche Leistungen, die es am Markt noch nicht gibt, eignet sich auch die »vorkommerzielle Auftragsverga- be«, die vorsieht, dass mehrere Produktentwickler im Wettbewerb zueinander neue Lösungen erforschen. Dieses Verfahren steht im Einklang mit dem EU- und dem deutschen Vergabe- und Beihilferecht. Die vor- kommerzielle Auftragsvergabe wird bereits in Norwe- gen, Finnland, Schweden, Niederlanden, Belgien, Ita- lien, Österreich und in Großbritannien sowie im Rah- men der europäischen Forschungsförderung praktiziert.

Aktivitäten der Bundesregierung

Strategische Grundlage der innovationspolitischen Aktivi- täten der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode

(2009–2013) ist die Hightech-Strategie (vgl. BMWi 2010). Diese Strategie vereint alle forschungs- und innovations- politischen Initiativen der Bundesministerien. Sie bildet die Grundlage sowohl für die Verbesserung der Rahmenbe- dingungen als auch die Förderung von Forschung und In- novation. Das neue, im Frühjahr 2012 veröffentlichte »In- novationspolitische Konzept« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ergänzt diese Strategie (BMWi 2012). Das Konzept stellt neue innovationspolitische Ini- tiativen zur Mittelstandsförderung, zur innovationsfreund- lichen Gestaltung der Rahmenbedingungen sowie zu den gesellschaftlichen Einstellungen gegenüber neuen Tech- nologien vor.

Das Innovationskonzept enthält auch neue Aktivitäten zur Stimulierung von Innovationen im Beschaffungswesen. Erst- malig werden Haushaltsmittel für dieses Thema bereitge- stellt. Ab diesem Jahr sollen jährlich ca. 3 Mill. Euro für Maß- nahmen ausgegeben werden, die den öffentlichen Einkauf innovativer Lösungen stimulieren (vgl. BMWi 2012).

Als erste Maßnahme hat die Bundesregierung ein neues »Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung« eingerichtet, das seine Tätigkeit am 1. März 2013 aufgenommen hat. Das neue Beratungszentrum betreibt der Bundesverband Mate- rialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.

- An allen Arbeitstagen steht eine Auskunftsstelle für die Beratung von öffentlichen Beschaffungsstellen bei Fra- gen der innovativen Beschaffung bereit.
- Es wird eine Internet-Plattform eingerichtet, die Leitfäden und andere Informationsmaterialien sowie aktuelle Bei- spiele von innovativen Beschaffungen enthält. Auch wird es eine virtuelle Kommunikationsplattform geben, auf der Beschaffer und potenzielle Anbieter von neuen Produk- ten und Leistungen miteinander kommunizieren können.
- Die BME-Akademie wird Schulungen zu diesem Thema anbieten.
- Auf einer Reihe von regionalen und fachspezifischen Ver- anstaltungen werden die Vorzüge von innovativen Be- schaffungen erläutert und Gespräche zwischen Beschaf- fern und Anbietern vor allem auch auf kommunaler Ebe- ne initiiert.
- Auf einem jährlich durchzuführenden Innovationsschau- platz werden innovative Leuchtturmprojekte vorgestellt, die solch hohe Kostenvorteile oder/und positive Umwelt- effekte auslösen, dass sie sich besonders zur Nachah- mung eignen.

Als weitere Maßnahme sollen innerhalb der nächsten zwei Jahre drei Pilotprojekte zur vorkommerziellen Auftragsver- gabe durchgeführt werden. Dieses Verfahren eignet sich immer dann, wenn neue Lösungen für technische Proble- me gesucht werden, für die noch Forschungs- und Ent- wicklungsbedarf besteht. Mehrere Bieter entwickeln im Wettbewerb verschiedene Lösungen für ein Problem. In

einem schrittweisen Prozess werden konkurrierende Lösungen bis zur Testreife entwickelt. Dabei werden die Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigt, ohne dass sie sich bereits auf ein Produkt festlegen müssen. Anschließend können sich die öffentlichen Stellen die am besten geeignete Lösung aussuchen und beschaffen. Diejenigen Bieter, die nicht zum Zuge kommen, können die Rechte an ihren Entwicklungsleistungen behalten und anderweitig verwerten. Für dieses neue Verfahren bietet das BMWi zum einen den kostenlosen Beratungsservice durch das Kompetenzzentrum und übernimmt zum anderen die Mehrkosten für die Beschaffungsstellen, die z.B. dadurch entstehen, dass der Auswahlprozess komplizierter ist als bei einem herkömmlichen Forschungsauftrag, der normalerweise nur an einen Bieter geht.

Zudem werden die bereits seit mehreren Jahren durchgeführten Preisverleihungen an eine besonders innovative Beschaffung und ein besonders innovatives Beschaffungsverfahren attraktiver gestaltet, indem das BMWi Preisgelder von jeweils 10 000 Euro vergibt. Die Preisträger werden aus einer Vielzahl von Bewerbungen ausgesucht und auf dem jährlichen Tag der öffentlichen Auftraggeber im Februar eines Jahres ausgezeichnet.

Das BMWi erwartet, dass die Länder und Kommunen ihre öffentlichen Einrichtungen dazu anregen, die neuen Angebote rege in Anspruch zu nehmen mit dem Ziel, verstärkt innovativ zu beschaffen. Auf europäischer Ebene wird sich das BMWi eng mit denjenigen Mitgliedstaaten abstimmen, die bereits Erfahrungen mit der vorkommerziellen Auftragsvergabe sammeln konnten. Dadurch sollen die Maßnahmen von Anfang an effizient gestaltet werden, um einen größtmöglichen Innovationsimpuls sowohl in der Verwaltung als auch in der Wirtschaft auszulösen.

Aktivitäten der Europäischen Kommission

Grundlage der gegenwärtigen innovationspolitischen Aktivitäten der Europäischen Kommission (EU-KOM) ist die »Innovationsunion« im Rahmen der Strategie »Europa 2020«, die im Jahre 2010 verabschiedet wurde (EU-KOM 2012).

Mit innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen und effektiven Förderprogrammen soll die Forschungs- und Innovationstätigkeit der Wirtschaft in ganz Europa angeregt werden. Im europäischen Forschungsrahmenprogramm (FP7) und im Wettbewerbsfähigkeitsprogramm (CIP) werden Forschungs- und Innovationsprojekte nicht nur durch direkte Fördermaßnahmen, sondern zunehmend auch durch indirekte Maßnahmen wie der Stimulierung der öffentlichen Nachfrage nach Innovationen unterstützt. Die EU-KOM stellt zwei Instrumente besonders heraus (EU-KOM, 2011a):

- Die »vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP)«¹, wenn noch keine geeignete Lösung auf dem Markt existiert.
- Die »Beschaffung innovativer Lösungen (PPI)«², wenn die Lösungen bereits auf dem Markt, aber noch nicht in der nachfragenden Einrichtung existieren.

Als ersten Schritt fördert die EU-KOM bereits seit 2009 sowohl im FP7 als auch im CIP den Austausch von guten Beispielen und die Bildung von branchenorientierten Beschaffungsnetzwerken, um gemeinsame grenzüberschreitende Einkäufe vorzubereiten.

Seit 2011 werden die eigentlichen Forschungs- und Entwicklungsleistungen im Vorfeld solcher gemeinsamen Beschaffungen (PCP und PPI) anteilig mitfinanziert. Die EU-KOM fördert bis zu 100% der Koordinierungskosten dieser Projekte und bis zu 75% der Forschungs- und Entwicklungsleistungen. An den Vorhaben müssen mindestens drei Institutionen aus drei Mitgliedstaaten teilnehmen. Bei allen Projekten wird angestrebt, die Endnutzer während der Forschungs- und Entwicklungsphase einzubinden, damit Forschung und Entwicklung von Anfang an auf die Bedürfnisse der Endnutzer ausgerichtet ist.

Die EU-KOM will die neuen Instrumente in ihrer neuen Forschungsförderperiode 2014–2020 (»Horizon 2020«) noch stärker anwenden. Ziel ist es, mit europäischen Geldern finanzierte Forschungsergebnisse schneller zur Marktreife zu verhelfen. Im Rahmen der Forschungsförderung gefundene Lösungen sollen zügig in öffentlichen Anwendungsfeldern verbreitet werden, wie z.B. in der Sicherheitstechnik und im Gesundheitswesen (EU-KOM 2011b).

Flankierend hierzu verstärkt die EU-KOM die Innovationsaspekte im europäischen Vergaberecht. Die einschlägige Richtlinie zur Vergaberechtsmodernisierung wird derzeit im Europäischen Rat verhandelt. Sie soll bis Ende 2013 in Kraft treten und bis Ende 2015 in nationales Recht umgesetzt werden (EU-KOM 2011c).

Die neue Richtlinie sieht zum Beispiel Innovationspartnerschaften als neues Vergabeverfahren vor. Die Innovationspartnerschaften verbinden die Vergabe eines Entwicklungsauftrages mit der eigentlichen Beschaffung. Hierzu sollen Kriterien entwickelt werden, wie eine langfristige Partnerschaft zwischen einem oder mehreren Entwicklern und der öffentlichen Beschaffungsstelle gestaltet werden kann, so dass nur noch ein Vertragsdokument für beide Etappen erforderlich sein wird. Damit soll es Beschaffern erleichtert werden, innovative Lösungen nachzufragen.

Davon unberührt bleibt die vorkommerzielle Auftragsvergabe, bei der neue Lösungen durch mehrere Bieter im Wett-

¹ PCP steht für *pre-commercial procurement*.

² PPI ist eine Abkürzung für *public procurement of innovation*.

bewerb zueinander entwickelt werden. Dieses Instrument ist ein von der eigentlichen Beschaffung völlig getrennter Vorgang. Dadurch soll erreicht werden, dass die Endnutzer sich nicht von vornherein dazu verpflichten müssen, bei bestimmten Entwicklungsfortschritten die Leistungen auch einkaufen zu müssen.

Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (2005), *Innovation and Public Procurement – Review of Issues at Stake*, Dezember.

ifo Institut (2013), *Nachfrageorientierte Innovationspolitik – Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 12-2013*, München.

Universität Manchester et al. (2012), *Feasibility Study on Future EU Support to Public Procurement of Innovative Solutions: Obtaining Evidence for a Full Scheme*, Februar.

Literatur

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2010), *Hightech-Strategie 2020 für Deutschland*, Juli.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2006), *Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen*, Februar.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2010), *Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen*, Januar.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012), *»Lust auf Technik« – Neues wagen, Wachstum stärken, Zukunft gestalten*, Mai.

Europäische Kommission (EU-KOM) (2010), *Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion*, Oktober.

Europäische Kommission (EU-KOM) (Hrsg.) (2011a), *Pre-Commercial Procurement of Innovation (PCP)*, Oktober.

Europäische Kommission (EU-KOM) (2011b), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation »Horizont 2020« (2014–2020)*, KOM (2011) 809, November.

Europäische Kommission (EU-KOM) (2011c), *Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste*, KOM (2011) 895, Dezember.

Wegweiser, Technische Universität Berlin, Orrick Hölters und Elsig (Hrsg.) (2009), *»Einkäufer« Staat als Innovationstreiber: Entwicklungspotentiale und Handlungsnotwendigkeiten für eine innovativere Beschaffung im öffentlichen Auftragswesen Deutschlands*, Abschlussbericht, o.O.

Weiterführende Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2013), *»Technologie- und Innovationspolitik«*, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Technologie/technologiepolitik.html>, aufgerufen am 4. März 2013.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012), *Technologie- und Innovationspolitik – neue Initiativen für ein technologiefreundliches Deutschland*, Sonderheft – Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Juli.

Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME) (2013), *»Schwerpunkte«*, online verfügbar unter: <http://www.bme.de/Schwerpunkte.216.0.html>, aufgerufen am 4. März 2013.

Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME) (2013), *»BMWi und BME prämiieren Spitzenleistungen öffentlicher Auftraggeber«*, online verfügbar unter: <http://www.bme.de/BMWi-BME-Preis-Innovation-schafft-Vorsprung.99.0.html>, aufgerufen am 4. März 2013.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2011), *Öffentliche Beschaffung nicht marktgängiger Innovationen – Praxisbeispiele aus Deutschland und dem EU-Ausland, Vorkommerzielle Auftragsvergabe*, Februar.

Europäische Kommission (EU-KOM) (Hrsg.) (2007), *Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement*.

Expertenkommission Forschung und Innovation (2013), *Gutachten zur Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*, EFI, Berlin.



Carla Dekker*

SBIR: Öffentliche Beschaffung von Innovationen in den Niederlanden

Einleitung

2004 initiierte das niederländische Wirtschaftsministerium ein Programm zur öffentlichen Beschaffung von Innovationen. Erklärtes Ziel des Programms war es, durch öffentliche Beschaffung innovative Lösungen für gesellschaftlich drängende Probleme zu finden, indem es für Unternehmen Anreize schafft, innovative Lösungen innerhalb kurzer Zeit zu entwickeln. Die öffentliche Hand spielt dabei häufig die Rolle eines *Lead Users*.¹

Das niederländische Programm wurde nach dem Vorbild der amerikanischen *Small Business Innovation Research* (SBIR) Initiative entwickelt. Sie wurde in den USA im Jahr 1982 mit dem *Small Business Innovation Act* ins Leben gerufen und wird seitdem regelmäßig erneuert. Dieses Programm sieht vor, dass alle Bundeseinrichtungen mit einem FuE-Budget von mindestens 100 Mill. US-Dollar einen gewissen Prozentsatz ihres FuE-Budgets für Aufträge an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit höchstens 500 Mitarbeitern verwenden. Im Rahmen des amerikanischen *Small-Business-Innovation-Research-Programms* werden jährlich über 4 000 FuE-Vorhaben mit einem Volumen von insgesamt 2 Mrd. US-Dollar gefördert. Damit ist SBIR das weltgrößte Programm für *Seed Capital* für wissens- und technologiebasierte Unternehmen (vgl. Connell 2006).²

Das niederländische SBIR-Programm fällt unter den rechtlichen Rahmen öffentlicher Auftragsvergaben in der EU. Auch wenn die europäischen Vergaberichtlinien nicht für

Projekte im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) gelten³, finden bei öffentlichen Beschaffungsvorhaben im Rahmen des niederländischen SBIR-Programms dennoch die grundlegenden Prinzipien des EG-Vertrags Anwendung, d.h. die öffentliche Auftragsvergabe muss nicht-diskriminierend, transparent und marktkonform sein. Damit steht das niederländische SBIR-Programm nicht ausschließlich KMUs offen, sondern ist prinzipiell auch für größere Unternehmen zugänglich. Generell ist das niederländische SBIR-Programm als eine Form der vorkommerziellen Beschaffung (*Pre-Commercial Procurement* oder PCP) anzusehen, die von der EU-Kommission zuletzt immer stärker propagiert wurde (vgl. EU 2007).

Ausgestaltung des niederländischen SBIR-Programms

Das SBIR-Programm erstreckt sich über mehrere Phasen. Am Anfang jeder Phase werden die besten Vorschläge im Rahmen eines Auswahlverfahrens durch unabhängige Experten ausgewählt und erhalten einen Auftrag mit fest vorgegebenen Auftragsvolumen und definierten Zielen. Die Einbeziehung von Beschaffern und der Wettbewerb über mehrere Phasen werden als die wesentlichen Erfolgsfaktoren von SBIR angesehen. Die Aussicht auf öffentliche Aufträge macht das SBIR-Programm sowohl für kleine und neugegründete Unternehmen als auch für etablierte Unternehmen attraktiv. Der intensive Austausch zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen wirkt dabei als Innovationstreiber.

In Phase 1 werden Machbarkeitsstudien an die Unternehmen vergeben. In Phase 2 werden die Ideen bis zur Erstellung von Prototypen und ersten Testserien weiterentwickelt. In Phase 3 bereiten Unternehmen die Markteinführung des neuen Produkts, Dienstleistung oder Produktionsprozesses vor. Diese letzte Phase wird nicht mehr durch öffentliche Finanzierung unterstützt, allerdings kann die öffentliche Hand als erster Käufer der neuen SBIR-Produkte auftreten. Als *Lead User* profitiert die öffentliche Hand so von den neuen Möglichkeiten, die die im Rahmen von SBIR entwickelte Innovation bietet. Der mehrstufige Ansatz des SBIR-Programms reduziert das Risiko für die öffentliche Hand, da es nur die besten Projekte in die Entwicklungsphase schaffen. Abbildung 1 zeigt überblicksartig die verschiedenen Phasen einer SBIR-Runde.

* Carla Dekker ist Mitarbeiterin des Wirtschaftsministeriums der Niederlande und die Projektverantwortliche für innovationsorientierte öffentliche Beschaffung (PCP/PPPI) in den Niederlanden.

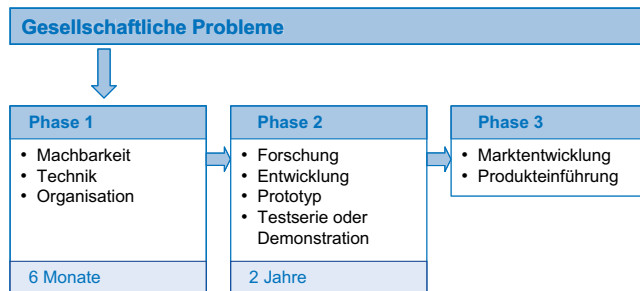
¹ Unter einem *Lead User* versteht man einen Nutzer, der vor dem allgemeinen Markt ein Bedürfnis für eine neue Anwendung artikuliert (vgl. von Hippel 1988).

² *Seed Capital* bezeichnet finanzielle Mittel, die dazu dienen, ein Produkt oder eine Dienstleistung zur Marktreife zu führen.

³ In Artikel 16 der Richtlinie 2004/18/EG werden dezidiert jene FuE-Leistungen aus dem Geltungsbereich des Vergaberechts ausgeklammert, »(...) deren Ergebnisse nicht ausschließlich Eigentum des öffentlichen Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit sind, sofern die Dienstleistung vollständig durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet wird« (Richtlinie 2004/18/EG, Art. 16f). Der analoge Artikel für öffentliche Beschaffungen im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, die in der Richtlinie 2004/17/EG geregelt sind, ist Art. 24e.

Abb. 1

Die Funktionsweise von SBIR



Quelle: Darstellung der Autorin.

Im Zeitraum von 2004 bis 2012 gab es 33 SBIR-Runden. Insgesamt wurden über 300 Verträge in Phase 1 und mehr als 100 Verträge in Phase 2 vergeben. 40 Unternehmen befinden sich momentan in Phase 3.

Bislang wurden alle SBIR-Runden durch nationale Ministerien finanziert. Bei zwei Dritteln dieser Projekte handelt es sich um sogenannte »katalytische« SBIR-Ausschreibungen, d.h. es ist typischerweise nicht vorgesehen, dass die neuen Produkte oder Dienstleistungen in Phase 3 durch die öffentliche Hand beschafft werden. In den letzten Jahren lässt sich allerdings, u.a. verursacht durch Einschnitte in den Budgets der einzelnen Ministerien, eine Entwicklung hin zu SBIR-Ausschreibungen für innovative Produkte und Dienstleistungen beobachten, die auch im öffentlichen Sektor zum Einsatz kommen sollen (>direkte« SBIR-Ausschreibungen).⁴ In diese SBIR-Projekte, die sich meist um die Themen Gefah-

⁴ Die Unterscheidung zwischen katalytischer und direkter öffentlicher Beschaffung wurde von Edler und Georghiou (2007) eingeführt.

renschutz, innere Sicherheit und Verteidigung drehen, sind die öffentlichen Beschaffer meist stärker eingebunden, als dies bei katalytischen SBIRs der Fall ist. In Tabelle 1 sind einige Beispiele für SBIR-Ausschreibungen aufgeführt, wobei zwischen der Art des Endnutzers (Privatkunden oder öffentliche Hand) unterschieden wird.

Funktionsweise von SBIR

Das folgende Beispiel des »Digitalen Deichs« beschreibt die Funktionsweise des SBIR-Programms. Es zeigt anschaulich, dass Innovationen im Rahmen von SBIR häufig von jungen Unternehmen kommen und Lösungen für öffentliche Bedarfe innerhalb eines kurzen Zeitrahmens von zwei bis drei Jahren gefunden werden können. Es verdeutlicht aber auch die Probleme, die durch die Mehrstufigkeit des SBIR-Programms entstehen können. Während der Laufzeit eines SBIR-Projektes können die im Projekt involvierten öffentlichen Beschaffer ihre Prioritäten geändert oder sogar den Arbeitsplatz gewechselt haben. Darüber hinaus können bis zur Einführbarkeit des neuen Produktes oder des neuen Dienstes strengere Budgetrestriktionen zum Tragen kommen, die dafür sorgen, dass die öffentliche Hand das innovative Produkt in Phase 3 nicht mehr im geplanten Umfang beschaffen kann.

Die Bedeutung von Deichen in den Niederlanden ist immens. Die primären Deiche entlang der ökonomisch wichtigsten und dicht bevölkerten Gebiete erstrecken sich über eine Länge von mehr als 3 500 km und müssen dem Meer, Seen und Flüssen standhalten. Darüber hinaus verfügen die Niederlande noch über 14 000 km regionale Deiche entlang der Kanäle (vgl. Förster 2012). Alle Hochwasserschutzanlagen

Tab. 1
Beispiele für SBIR-Ausschreibungen

Beispiele für katalytische SBIR-Ausschreibungen (Endnutzer sind Privatkunden)	Beispiele für direkte SBIR-Ausschreibungen (Endnutzer ist die öffentliche Hand)
Übergang zu einer »grünen Wirtschaft« durch Entwicklung qualitativ hochwertiger Nicht-Nahrungsmittelerzeugnisse, die auf erneuerbarer Biomasse basieren	Steigerung der Aufnahmekapazität (von Teilen) des Wassersystems und des Wasserkreislaufs
Entwicklung neuer Proteine zum menschlichen Verzehr basierend auf Proteinen von Pflanzen, Algen, Tang, Schimmel, Insekten oder kultiviertem Fleisch	Virtuelle Trainingsplattformen für Polizisten, Feuerwehrleute, Nothelfer und Justizvollzugsbedienstete für ein verbessertes Krisenmanagement und zur Katastrophenhilfe, aber auch zur Verbesserung der Verbrechenprävention, Ermittlung und Strafverfolgung
Längeres, unabhängiges und gesundes Leben für ältere Menschen durch neue Gesundheitsprodukte und -dienste	Verbesserung des Körperschutzes für Polizisten, Feuerwehrleute, Soldaten, Nothelfer und Justizvollzugsbedienstete
Weniger Verschwendung von Nahrungsmitteln über die gesamte Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelerzeugung hinweg	Verbesserung der Internetsicherheit

Quelle: Darstellung der Autorin.

werden regelmäßig visuell überprüft. Dabei könnte Sensorik die visuellen Inspektionen effektiv unterstützen. Diese wurde allerdings bislang noch nicht entwickelt.

Zwei Ereignisse haben zu dem Projekt »Digitaler Deich« geführt: ein plötzlicher Deichbruch (in Wilnis, August 2003) und ein Deich, der beinahe gebrochen wäre (in Stein, Januar 2004). Nach diesen Vorfällen haben das Ministerium für Wassermanagement und die regionale Wasserbehörden in ihrem Bericht »Verbesserung der Inspektion von Deichen und Dämmen« (2006) unter anderem festgestellt, dass es einen Bedarf an neuen Technologien für Echtzeit-Deich-Inspektionen und Frühwarnsysteme gibt. Die Generaldirektion für öffentliche Baumaßnahmen und Wassermanagement (Rijkswaterstaat) entschied sich für die Beschaffung einer innovativen Lösung und zur Durchführung eines SBIR-Projektes. Auf eine Aufforderung zur Vorschlagseinreichung Anfang 2007 gingen 21 Vorschläge ein, von denen die fünf vielversprechendsten für eine Machbarkeitsstudie in Phase 1 ausgewählt wurden. Zwei Unternehmen wurden im April 2008 in Phase 2 dafür ausgewählt, einen Prototyp zu entwickeln. Das Startup Alert Solutions BV stellte seinen Prototyp »GeoBeads« im September 2009 fertig. Der Prototyp »Monitoring from Space« von Hansje Brinker BV, ein Startup der Technischen Universität in Delft, wurde im April 2010 fertiggestellt.

Trotz der Dringlichkeit des Problems wurde die Implementierung der neuen Technologien allerdings durch einen Zuständigkeitswechsel bei der Deichwartung von Rijkswaterstaat an die von den Provinzen kontrollierten Wasserbehörden behindert.

Abbildung 2 zeigt, dass, obwohl die Vergabe von SBIR-Mitteln grundsätzlich unabhängig von Unternehmensgröße und -alter ist, SBIR-Auftragnehmer oft junge, neu gegründete KMUs sind. Dies kann als Resultat niedriger bürokratischer Hürden insbesondere bei der Antragstellung im Rahmen von SBIR-Projekten gedeutet werden.

Der Effekt von SBIR-Aufträgen auf die Auftragnehmer

Ende 2012 führte die NL Agency eine Befragung unter 48 SBIR-Unternehmen am Ende von Phase 2 und in Phase 3 durch. 35 der 48 Unternehmen beantworteten den Fragebogen, was einer Rücklaufquote von ca. 73% entspricht. Die Ergebnisse sind vielversprechend.

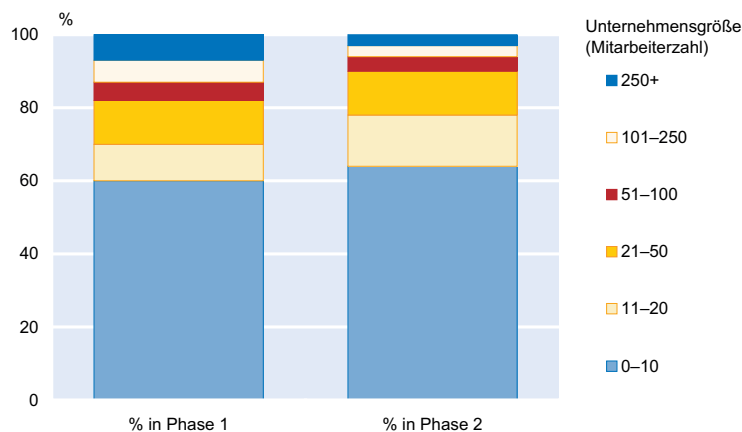
- 94% der Unternehmen (33 von 35) bestätigen einen positiven Effekt des SBIR-Auftrags auf ihren Umsatz. Ein Drittel der Unternehmen berichten sogar über einen starken Umsatzzuwachs.
- Wiederum 94% der antwortenden Unternehmen konnten neue oder deutlich verbesserte Produkte oder Dienstleistungen auf den Markt bringen oder nutzen nun bessere Produktionsprozesse.
- 60% der antwortenden Unternehmen berichten von einer steigenden Beschäftigtenzahl durch den SBIR-Auftrag in Phase 2. Von den Unternehmen ohne Beschäftigtenwachstum erwarten 79% die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen innerhalb der nächsten fünf Jahre.
- Für ein Drittel der Antwortenden hat der SBIR-Auftrag zu einem Umsatzzuwachs außerhalb der Niederlande geführt.
- Neue Kooperationen mit anderen Unternehmen wurden von 71% der antwortenden Unternehmen konstatiert.

Schlussfolgerung

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe, beispielsweise im Rahmen von SBIR-Aufträgen, schafft insbesondere für kleine Unternehmen Anreize, innovativ tätig zu werden und im Auftrag der öffentlichen Hand Lösungen für gesellschaftlich drängende Probleme zu entwickeln. Die wesentliche Herausforderung für das niederländische SBIR-Programm besteht darin, die Interaktion zwischen öffentlichen Beschaffern und Auftragnehmern zu verbessern und zu erreichen, dass die öffentlichen Stellen in Phase 3 häufiger als erster Käufer (*Lead User*) auftreten.

Das niederländische Kabinett strebt an, 2,5% des gesamten öffentlichen Beschaffungsbudgets für die Beschaffung von Innovationen zu verausgaben. In Kooperation zwischen nationaler, regionaler und lokaler öffentlicher Verwaltung wurden gesellschaftliche Bedarfe in den Bereichen dynamisches Verkehrsmanagement, Wassermanagement,

Abb. 2
Größe der durch SBIR geförderten Unternehmen in Phase 1 und 2



Quelle: Darstellung der Autorin.

Rohstoffe, öffentliche Gebäude und Außenanlagen, Gefahrenschutz und Sicherheit, Gesundheitswesen, Gebäudemanagement und Instandhaltung und Energieeffizienz identifiziert. Die künftigen Projekte sollen als *Best Practice* Beispiele Vorbildcharakter für andere öffentliche Einrichtungen haben. Es ist geplant, neben SBIR auch andere Instrumente innovativer Beschaffung anzuwenden.

Literatur

Connell, D. (2006), »SECRETS OF THE WORLD'S LARGEST SEED CAPITAL FUND: How the United States Government Uses its Small Business Innovation Research (SBIR) Programme and Procurement Budgets to Support Small Technology Firms«, Centre of Business Research, University of Cambridge.

Edler, J. und J. Georghiou (2007), »Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side«, *Research Policy* 36, 949–963.

EU (2007), *Pre-commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure Sustainable High Quality Public Services in Europe*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Förster, U. (2012), »Praktische Untersuchungen zur rückschreitenden Erosion am Versuchsdeich IJkdijk«, Beitrag zum 42. Internationalen Wasserbau-Symposium Aachen (IWASA), 12. und 13. Januar 2012.

von Hippel, E. (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.



Oliver Falck*



Simon Wiederhold**



Ludger Wößmann***

Innovationspolitik muss auf überzeugender Evidenz basieren

Deutet sich ein Paradigmenwechsel in der Innovationspolitik an?

Die Innovationspolitik in Deutschland und Europa bewegt sich in einem zunehmend komplexeren Umfeld. Klimawandel, Umbau der Energieversorgung, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und demografischer Wandel sind zentrale gesellschaftliche Herausforderungen, zu deren Bewältigung Politik – und insbesondere Innovationspolitik – beitragen soll. Von Seiten der Politik wird argumentiert, dass die gestiegenen Herausforderungen eine verstärkte »Missionsorientierung« in der europäischen Innovationspolitik verlangen (z.B. Bundesregierung 2011). Damit steht die Politik nicht allein: Auch von Wissenschaftlern wird auf das Potenzial missionsorientierter Innovationspolitik hingewiesen, beispielsweise in einer kürzlich unter dem Titel »The needs for a new generation of policy instruments to respond to the Grand Challenges« erschienenen Serie von Beiträgen in der Fachzeitschrift *Research Policy*.

Missionsorientierung bedeutet, dass die Politik einzelne Technologiebereiche auswählt und im Rahmen groß angelegter

* Prof. Dr. Oliver Falck ist Stellvertretender Leiter des Bereichs Humankapital und Innovation am ifo Institut und ifo Professor für Empirische Innovationsökonomik an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

** Dr. Simon Wiederhold ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Humankapital und Innovation am ifo Institut.

*** Prof. Dr. Ludger Wößmann ist Leiter des Bereichs Humankapital und Innovation am ifo Institut und ifo Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Programme fördert (vgl. Ergas 1987). Während die US-amerikanische Innovationspolitik traditionell missionsorientiert ausgerichtet ist – man denke zum Beispiel an das *Manhattan Project* oder Apollo 1 – ist in Deutschland ein Übergang zur Missionsorientierung erst in den letzten Jahren zu erkennen. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung ist die 2006 aufgelegte Hightech-Strategie der Bundesregierung, die Zukunftsmärkte mit Förderpriorität identifiziert.¹ Durch eine ähnliche Schwerpunktsetzung ist auch das neue EU-Forschungsrahmenprogramm »Horizont 2020« gekennzeichnet, das die Ziele in der europäischen Innovationspolitik in den kommenden Jahren formuliert. Damit setzt die EU-Kommission den Kurs fort, den sie bereits mit der Leitmarktinitiative im Jahr 2007 begonnen hat (EU 2007).

Ein wesentliches Element missionsorientierter Innovationspolitik ist der verstärkte Einsatz von nachfrageorientierten Instrumenten (vgl. Falck und Wiederhold 2013). Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Regel mit einem intensiveren staatlichen Eingriff einhergehen als dies bei Maßnahmen auf der Angebotsseite (beispielsweise FuE-Subventionen) der Fall ist (vgl. OECD 2011). Konkret muss der Staat darüber entscheiden, welches Produkt beziehungsweise welche Technologie gesellschaftlich wünschenswert ist und daher bei der Markteinführung gefördert werden sollte. Gleichwohl genießt die öffentliche Beschaffung im Kontext nachfrageorientierter Innovationspolitik sowohl in der politischen als auch akademischen Diskussion eine Vorrangstellung. So wird derzeit im Europäischen Rat eine Modernisierung der Richtlinien des europäischen Vergaberechts verhandelt, die eine Reihe neuer Regelungen enthalten, welche innovative Beschaffungsvorhaben erleichtern sollen (vgl. Crasemann 2013). Flankierend dazu plant die EU-Kommission, mehr Ressourcen für die vorkommerzielle Auftragsvergabe (*Pre-Commercial Procurement* oder PCP) als spezielle Form der Vergabe von staatlichen FuE-Aufträgen bereitzustellen (vgl. EU 2012). Auch in Deutschland sind PCP-Initiativen geplant (vgl. BMWi 2012; Crasemann 2013).

Neuerdings wird zur Rechtfertigung des Einsatzes von öffentlicher Beschaffung als Innovationsinstrument häufig auf China mit seinem *Indigenous Innovation* Programm verwiesen, das Kataloge mit innovativen Produkten inländischer Hersteller definiert, die bei der öffentlichen Beschaffung bevorzugt werden. Dabei wird allerdings übersehen, dass sich China nicht an der weltweiten Technologieschwelle befindet und deshalb auch durch Imitation statt Innovation wachsen kann (vgl. Aghion und Howitt 2006). In einem solchen Umfeld ist es vergleichsweise leichter, solche »Innovationskataloge« zu spezifizieren, da die entsprechenden Produkte zwar für China neu sind, aber anderswo in der Welt bereits entwickelt wurden. Ob die Politik in Staaten wie Deutschland, das sich nahe an der Technologieschwelle befindet, da-

zu in der Lage ist, gesellschaftlich wünschenswerte Produkte zu identifizieren, die tatsächlich noch nicht existieren, muss als durchaus fraglich angesehen werden.

Bislang wenig empirische Evidenz zur Wirkung nachfrageorientierter innovationspolitischer Maßnahmen

Trotz der vergleichsweise hohen Eingriffsintensität von nachfrageorientierten innovationspolitischen Maßnahmen und der geplanten Mittelausweitung insbesondere für PCP-Projekte gibt es bislang kaum empirische Evidenz zu deren Wirkungen. Während evidenzbasierte Politikberatung, die ähnlich wie in der medizinischen Forschung rigoros darauf abzielt, objektive empirische Evidenz für die Wirksamkeit einer politischen Maßnahme zu erbringen, inzwischen fester Bestandteil etwa in der Arbeitsmarktpolitik ist, gewinnt sie in der Innovationspolitik erst langsam an Bedeutung. Sowohl Politiker als auch Praktiker möchten jedoch in Erfahrung bringen, welche politischen Maßnahmen am effektivsten für die Erreichung ihrer angestrebten Ziele sind.

Gemäß Bundeshaushaltsordnung (§ 7 BHO) sind »[b]ei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans ... die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten« und »[fü]r alle finanzwirksamen Maßnahmen ... angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen«. Die Wirtschaftlichkeit einer politischen Maßnahme ist dann gegeben, wenn ihr Ertrag größer als ihr Aufwand ist. Damit ist es für die Wirtschaftlichkeitsprüfung einer Politikmaßnahme unumgänglich, möglichst genau den Ertrag zu bestimmen, der ursächlich auf die Maßnahme zurückgeführt werden kann und nicht auf andere Einflüsse zurückzuführen ist. Letzterer wäre nämlich auch dann aufgetreten, hätte es die politische Maßnahme nicht gegeben.

Um die Frage nach der kausalen Wirkung politischer Maßnahmen adäquat beantworten zu können, sind sowohl gute Daten als auch die Anwendung von geeigneten empirischen Methoden nötig, die den Effekt einer politischen Maßnahme von anderen Einflüssen isolieren. Gerade wegen ihrer Komplexität sind diese Methoden zwar häufig schwierig zu vermitteln, jedoch sind sie unabdingbar für die Identifikation eines ursächlichen Wirkungszusammenhangs zwischen einer Politikmaßnahme und einem politisch angestrebten Ziel.

Darum soll im Folgenden ein »Werkzeugkasten« skizziert werden, der eine Auswahl von Methoden zur Identifikation ursächlicher Wirkungen von politischen Maßnahmen auf die angestrebten Ziele vorstellt. Dazu wird zunächst kurz erläutert, warum empirische Standardmethoden, die üblicherweise sowohl in der innovationsökonomischen Forschung als auch bei der Evaluierung innovationspolitischer

¹ Online verfügbar unter: <http://www.hightech-strategie.de/>

Programme angewendet werden, häufig nicht dazu geeignet sind, den ursächlichen Effekt einer Maßnahme zu bestimmen.

Probleme der empirischen Standardmethoden

Mit statistischen Standardmethoden kann vergleichsweise einfach überprüft werden, ob zwischen der Einführung einer Politikmaßnahme (»Behandlung«) und einem angestrebten Ziel (»Ergebnis«) ein statistischer Zusammenhang besteht. Es ist jedoch meist schwierig zu beurteilen, ob dieser statistische Zusammenhang nur eine Korrelation zwischen Behandlung und Ergebnis darstellt oder auf einem kausalen Effekt der Behandlung auf das Ergebnis beruht. Der Grund hierfür liegt darin, dass der beobachtete statistische Zusammenhang auch andere Ursachen haben kann. So könnte beispielsweise das unbefriedigende Abschneiden eines Landes bei internationalen Forschungs- und Innovationsvergleichen dazu geführt haben, dass in einem Land eine innovationspolitische Maßnahme eingeführt wurde. Man würde dann in einem Ländervergleich zunächst einen negativen Zusammenhang zwischen der Politikmaßnahme und dem Grad der Innovativität eines Landes feststellen. Hier läge demnach eine umgekehrte Kausalität vor, d.h. der kausale Wirkungszusammenhang ginge vom schlechten Abschneiden eines Landes beim internationalen Vergleich zur Einführung der Politikmaßnahme.

Neben umgekehrter Kausalität können vor allem ausgelassene Variablen für die Korrelation zwischen Behandlung und Ergebnis verantwortlich sein. So ist es vorstellbar, dass insbesondere Unternehmen in einer prekären wirtschaftlichen Lage Lobbying für PCP-Aufträge betreiben und diese Aufträge letztlich auch erhalten. Ein Vergleich von Unternehmen, die PCP-Aufträge erhalten, mit Unternehmen ohne solche Aufträge würde dann wahrscheinlich ergeben, dass die Unternehmen mit PCP-Aufträgen ein vergleichsweise schlechteres Ergebnis erreichen. Dies wäre aber offensichtlich nicht kausal auf den Erhalt von PCP-Aufträgen zurückzuführen.

In Standardverfahren wie multivariaten Kleinste-Quadrate-Schätzungen (OLS) oder *Matching*-Ansätzen wird diesen Problemen dadurch begegnet, dass beobachtete Unterschiede zwischen Behandlungsgruppe (erfährt die Politikmaßnahme) und Kontrollgruppe (erfährt die Politikmaßnahme nicht) herausgerechnet werden. Da allerdings nur beobachtbare Unterschiede in diesen Verfahren berücksichtigt werden können, kann weiterhin nur eine Korrelation, gegeben die beobachtbaren Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe, ermittelt werden. Diese Verfahren lösen nicht das Problem ausgelassener Variablen, Variablen also, die gerade nicht beobachtbar sind oder aus anderen Gründen nicht in Betracht gezogen wurden.

Die Mehrzahl der existierenden Evaluierungen innovationspolitischer Programme in Deutschland benutzt zwar einen Vergleich zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppen, um die Effekte des jeweiligen Programms zu messen. Allerdings sind die bisherigen Evaluierungen nicht in der Lage, die angesprochenen Probleme der umgekehrten Kausalität und der ausgelassenen Variablen adäquat zu lösen. Der Grund dafür liegt in der Auswahl der Kontrollgruppe. So können sich geförderte Unternehmen systematisch von denjenigen Unternehmen unterscheiden, die sich von vornherein nicht um Fördermittel bemüht haben. Auch ein Vergleich mit Unternehmen, deren Antrag auf Förderung abgelehnt wurde, kann irreführend sein, da es sich hier möglicherweise systematisch um schwächere Unternehmen handelt. Insofern bestehen bei allem Hilfreichen, das aus bisherigen Evaluierungen über die Einschätzungen und Verhaltensweisen der Unternehmen gelernt werden kann, berechnete Zweifel daran, dass sie die kausalen Effekte der jeweiligen Politikmaßnahme abbilden können.

Im Kontext nachfrageorientierter innovationspolitischer Maßnahmen wird dies beispielsweise anhand der Evaluierung des US-amerikanischen *Small Business Innovation Research* (SBIR) Programms durch das *National Research Council* (NRC) deutlich (vgl. Wessner 2008). Im Rahmen von SBIR werden Innovationsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen finanziert (vgl. Link und Scott 2012). Die Evaluierungsergebnisse des NRC bildeten nicht zuletzt die Grundlage für die Fortsetzung des SBIR-Programms unter der Obama-Regierung. In seiner qualitativen Evaluierungsstudie verweist das NRC auf positive Effekte des SBIR-Programms unter anderem auf Wissensgenerierung und -verbreitung, Kooperationen zwischen Universitäten und Unternehmen, Gründungsaktivität und Unternehmenswachstum. Die Studie gibt sicherlich einen tiefen Einblick in die Funktionsweise des SBIR-Programms, erlaubt aber nach generellem Verständnis evidenzbasierter Politikberatung keine Rückschlüsse auf den Erfolg des Programms, da der NRC-Datensatz keinerlei Informationen über nicht geförderte Unternehmen – also über eine mögliche Kontrollgruppe – enthält. Demgegenüber kommen zwei Studien, die SBIR-Mittlempfänger mit nicht geförderten Unternehmen vergleichen, zu ganz anderen Ergebnissen: Lerner (1999) findet generell keine positiven Effekte des SBIR-Programms auf das Beschäftigungswachstum der geförderten Unternehmen. Darüber hinaus belegt Wallsten (2000), der zudem berücksichtigt, dass der Erhalt einer SBIR-Förderung von den FuE-Aktivitäten der Firmen abhängt, die Existenz von starken Mitnahmeeffekten, die darauf hindeuten, dass die staatliche Förderung lediglich private FuE-Ausgaben verdrängt hat. Um die tatsächliche Wirksamkeit innovationspolitischer Maßnahmen beurteilen zu können, bedarf es also überzeugender Methoden.

Von Korrelation zu Kausalität: Das randomisierte Feldexperiment

Quasi der »Goldstandard« zur Identifikation kausaler Effekte einer Politikmaßnahme auf die angestrebten Zielgrößen ist das randomisierte Feldexperiment. Dabei werden die Unternehmen wie bei medizinischen Experimenten zufällig in eine Behandlungsgruppe, die der Politikmaßnahme ausgesetzt wird, und in eine Kontrollgruppe, die diese nicht erhält (die »Placebo-Gruppe«), aufgeteilt. Eine Variante von randomisierten Feldexperimenten – das sogenannte Lotteriedesign – lässt sich beispielsweise bei Pilotprojekten einer angestrebten politischen Maßnahme relativ leicht implementieren. Da in Pilotprojekten häufig nur begrenzt Mittel zur Verfügung stehen, kann es passieren, dass nicht alle Bewerber Förderung im Rahmen des Pilotprojekts erhalten können, auch wenn sie formal alle Fördervoraussetzungen erfüllen.

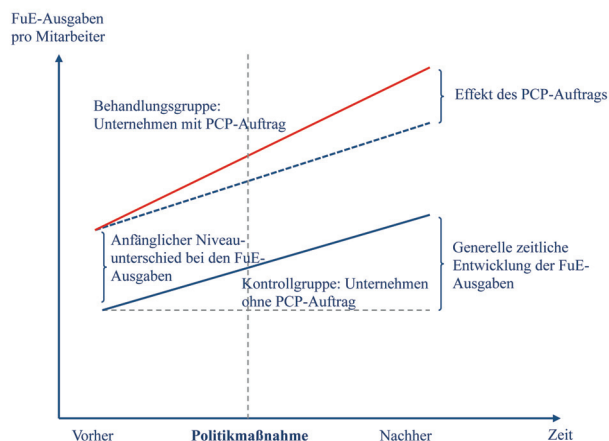
Man kann nun eine Lotterie implementieren, in der der Zufall entscheidet, welche der gleichermaßen qualifizierten Bewerber die Förderung im Pilotprojekt tatsächlich erhalten. Die zufällige Zuteilung erlaubt es nun, die Gruppe der erfolgreichen Bewerber mit der Gruppe der unterlegenen Bewerber in Bezug auf politisch definierte Zielgrößen zu vergleichen. Bei ausreichenden Fallzahlen stellt das Gesetz der großen Zahl sicher, dass sich bei zufälliger Zuteilung die Behandlungsgruppe nicht signifikant von der Kontrollgruppe unterscheidet. Die Differenz in den Zielgrößen zwischen den beiden Gruppen lässt sich daher kausal auf die Politikmaßnahme zurückführen, weil sich die beiden Gruppen aufgrund der zufälligen Zuteilung ohne die Politikmaßnahme nicht systematisch in ihren Eigenschaften unterscheiden würden. Zu Recht fordert die Expertenkommission Forschung und Innovation in ihrem aktuellen Jahresgutachten den Einsatz solcher randomisierter Feldexperimente auch bei der Evaluation innovationspolitischer Maßnahmen (EFI 2013, Abschnitt A6).

Alternative Ansätze zur Messung kausaler Effekte

Neben randomisierten Feldexperimenten haben sich in der evidenzbasierten Politikberatung in den letzten Jahrzehnten Methoden etabliert, mit deren Hilfe versucht wird, auch auf der Basis von nicht experimentell erhobenen Daten (Beobachtungsdaten) kausale Effekte einer Politikmaßnahme zu identifizieren (vgl. z.B. Angrist und Pischke 2009). Zwei gängige Methoden sind der sogenannte Differenz-in-Differenzen-Ansatz und der sogenannte Regressionsdiskontinuitätsansatz.

Der Differenz-in-Differenzen-Ansatz zeichnet sich dadurch aus, dass er die Entwicklung von Behandlungs- und Kontrollgruppe vor der Einführung einer Politikmaßnahme mit der Entwick-

Abb. 1
Differenz-in-Differenzen-Ansatz



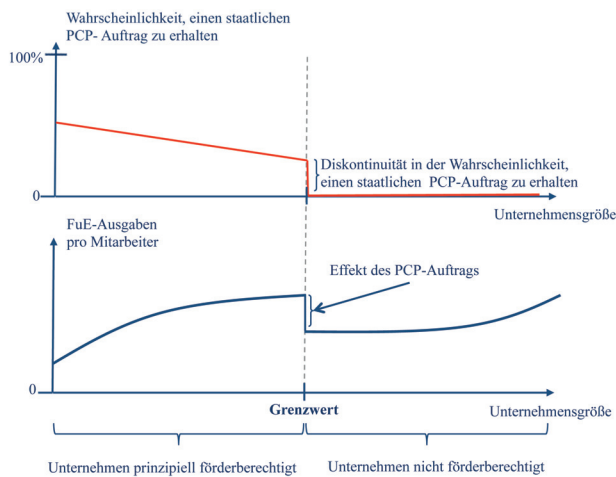
Quelle: Darstellungen der Autoren.

lung danach vergleicht. Der Name des Ansatzes kommt daher, dass man zunächst für jede der beiden Gruppen die Veränderung der interessierenden Variablen von vor Einführung bis nach Einführung einer Politikmaßnahme berechnet. Die Differenz dieser beiden Veränderungen lässt sich unter bestimmten Annahmen als kausaler Effekt der Politikmaßnahme auf die Ergebnisvariable interpretieren. Die notwendige Annahme besteht darin, dass sich Kontroll- und Behandlungsgruppe ohne die Politikmaßnahme gleich entwickelt hätten. Abbildung 1 verdeutlicht den Differenz-in-Differenzen Ansatz am Beispiel des Effekts von staatlichen PCP-Aufträgen auf die Höhe der FuE-Ausgaben der Auftragnehmer.

Ein Beispiel der Anwendung eines solchen Differenz-in-Differenzen-Ansatzes zur Evaluierung einer innovationspolitischen Maßnahme findet sich in Falck et al. (2010), die den Effekt der Einführung einer clusterorientierten Politik in Bayern auf die Innovativität von Unternehmen analysieren. Die High-Tech-Offensive wurde in Bayern im Jahr 1999 eingeführt und war auf die Förderung von Unternehmensclustern in den fünf Technologiefeldern *Life Sciences*, Informations- und Kommunikationstechnologie, neue Materialien, Umwelttechnik und Mechatronik ausgerichtet. Die Autoren vergleichen die Entwicklung der Innovationstätigkeit von Unternehmen in diesen Technologiefeldern innerhalb und außerhalb Bayerns von vor bis nach der Einführung der Politikmaßnahme. Bis zur Einführung der Politikmaßnahme in Bayern haben sich die Unternehmen in den geförderten Technologiefeldern innerhalb und außerhalb Bayerns ähnlich entwickelt. Erst mit der Einführung der Politikmaßnahme weisen bayerische Unternehmen in den fünf Technologiefeldern eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit zu innovieren auf, was auf einen positiven Effekt der Maßnahme hindeutet.

Die zweite Methode – der Regressionsdiskontinuitätsansatz – basiert darauf, dass der Erhalt von öffentlicher Förderung

Abb. 2
Regressionsdiskontinuitätsansatz



Quelle: Darstellungen der Autoren.

durch eine Politikmaßnahme häufig an die Erfüllung gewisser Eigenschaften geknüpft ist. Beispiele hierfür sind Unternehmensgrößen- oder Altersgrenzen. Der Regressionsdiskontinuitätsansatz vergleicht nun Unternehmen, die gerade noch die Eigenschaft erfüllen, die zur Teilnahme an der Fördermaßnahme berechtigt, mit Unternehmen, die diese Eigenschaft gerade nicht mehr erfüllen. Weil sich Unternehmen knapp unterhalb und knapp oberhalb des Grenzwertes – mit Ausnahme des Zugangs zur Politikmaßnahme – kaum voneinander unterscheiden, lässt sich der kausale Effekt der Politikmaßnahme dadurch untersuchen, ob die interessierende Zielgröße an dem Grenzwert einen Sprung aufweist.

Abbildung 2 stellt den Regressionsdiskontinuitätsansatz graphisch dar, wiederum am Beispiel des Effekts von PCP-Aufträgen auf die FuE-Ausgaben der Auftragnehmer. Die Grafik basiert dabei auf der Annahme, dass lediglich Unternehmen bis zu einer gewissen Mitarbeiterzahl bei den PCP-Initiativen berücksichtigt werden, ähnlich wie beim US-amerikanischen SBIR-Programm.

Ein Beispiel der Anwendung eines solchen Regressionsdiskontinuitätsansatzes im Innovationskontext findet sich bei Kerr et al. (2013), die den Effekt von Finanzierungsrestriktionen auf den Erfolg von Unternehmern untersuchen. Ihnen stehen Daten von zwei *Business Angel Investment* Gruppen in den USA zur Verfügung. Diese Gruppen nehmen in regelmäßigen Evaluierungsrunden Bewertungen der von Unternehmern eingereichten Projektvorschläge vor. Im Bewertungsschema zeigt sich ein klarer Grenzwert in den Bewertungspunkten, oberhalb dessen die Wahrscheinlichkeit, *Business Angel Capital* zu erhalten, sprunghaft ansteigt. Die Autoren nutzen den Grenzwert aus und vergleichen Projekte knapp oberhalb dieses Grenzwertes mit

Projekten knapp unterhalb dieses Grenzwertes. Diese Projekte unterscheiden sich zwar in der Wahrscheinlichkeit, *Business Angel* Finanzierung zu erhalten, nicht jedoch in sonstigen wesentlichen Eigenschaften (z.B. hinsichtlich der Erfahrung des Antragstellers oder ob dem Projektantrag ein angemeldetes Patent zugrunde liegt). Der Vergleich dieser Projekte zeigt, dass Unternehmen, die Finanzierung durch die *Business Angel Investment* Gruppen erhalten haben, eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit aufweisen und bei verschiedenen Unternehmenskennzahlen erfolgreicher sind.

Fazit

Innovationen sind die Basis unseres zukünftigen Wohlstands. Darum ist es wichtig, dass die Politik Rahmenbedingungen sicherstellt, die erfolgreiche Innovationstätigkeit in unserer Gesellschaft ermöglichen. Gerade deshalb sollte man sich, bevor ein grundlegender Paradigmenwechsel in der Innovationspolitik vollzogen wird, sicher sein, dass das neue Paradigma die Innovationstätigkeit wirksam befördert und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherstellt. Eine grundsätzliche Missionsorientierung, wie sie derzeit in der Innovationspolitik der Europäischen Union angestrebt wird, würde für Deutschland eine grundlegende Umorientierung darstellen, die eine hohe Eingriffsintensität und umfangreichen Mitteleinsatz vorsieht. Bevor die Politik hier weite Schritte macht, sollte sie sicherstellen, dass eine solche Umorientierung auch die gewünschten Ergebnisse liefert.

Ein wesentliches Element der Missionsorientierung ist die Betonung der Rolle öffentlicher Beschaffung als innovationspolitisches Instrument. So hat der Beirat des Europäischen Forschungsraumes (ERA) vorgeschlagen, dass 2% der europaweiten öffentlichen Beschaffung, die insgesamt auf ca. 2 Bill. Euro geschätzt wird, für den Einkauf von innovativen Gütern und Dienstleistungen verausgabt werden solle.² Falls die Mitgliedsstaaten diesem Vorschlag nachkämen, würden in Europa demnächst etwa 40 Mrd. Euro pro Jahr für die öffentliche Beschaffung von Innovationen ausgegeben werden. Darüber hinaus ist wie erwähnt geplant, dass auch die Mittel für PCP-Programme innerhalb der EU erhöht werden. Über die tatsächlichen Wirkungen solcher Elemente einer nachfrageorientierten Innovationspolitik ist bislang allerdings fast nichts bekannt. Daher wäre zu wünschen, dass die Politik diese Programme mit überzeugenden Evaluationen ihrer Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit begleitet, bevor sie auf breiter Front eingeführt werden.

² Online verfügbar unter: <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/main-outcomes-innovation-in-public-procurement-conference-23-24-04-brussels.pdf>.

Literatur

Aghion, P. und P. Howitt (2006), »Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework«, *Journal of the European Economic Association* 4, 269–314.

Angrist, J.D. und J.-S. Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

BMWi (2012), »Lust auf Technik – Neues wagen, Wachstum stärken, Zukunft gestalten, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/innovationskonzept,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Bundesregierung (2011), »Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch »Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation««, online verfügbar unter: http://www.bmbf.de/pubRD/stellungnahme_BREG_gruenbuch.pdf.

Crasemann, W. (2013), »Aktivitäten der Bundesregierung und der Europäischen Kommission für eine innovationsorientierte öffentliche Beschaffung«, *ifo Schnelldienst* 66(5), 7–10.

EFI (2013), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2013*, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin, online verfügbar unter: <http://www.e-fi.de/gutachten.html>.

Ergas, H. (1987), »The Importance of Technology Policy«, in: P. Dasgupta und P. Stoneman (Hrsg.), *Economic Policy and Technological Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

EU (2007), *Eine Leitmarktinitiative für Europa*, Europäische Kommission, Luxemburg, online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0860:FIN:DE:PDF>.

EU (2012), *e-Newsletter No. 6 – New Developments on Public Procurement and Innovation*, Juli, Europäische Kommission, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Falck, O., S. Heblich und S. Kipar (2010): »Industrial Innovation: Direct Evidence from a Cluster-Oriented Policy«, *Regional Science and Urban Economics* 40, 574–582.

Falck, O. und S. Wiederhold (2013), *Nachfrageorientierte Innovationspolitik*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 12-2013, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Berlin, online verfügbar unter: http://www.e-fi.de/fileadmin/Innovationsstudien_2013/StuDIS_12_2013_ifo.pdf.

Kerr, W., J. Lerner und A. Schoar (2013), »The Consequences of Entrepreneurial Finance: Evidence from Angel Financings«, *Review of Financial Studies*, im Erscheinen.

Lerner, J. (1999), »The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Effects of the SBIR Program«, *Journal of Business* 72, 285–318.

Link, A. und J. Scott (2012), »Employment Growth from the Small Business Innovation Research Program«, *Small Business Economics* 39, 265–287.

OECD (2011), *Demand-side Innovation Policy*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.

Wallsten, S. (2000), »The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program«, *RAND Journal of Economics* 31, 82–100.

Wessner, C. (Hrsg.) (2008), *An Assessment of the SBIR Program*, National Academy Press, Washington DC.

Es ist ein großes Ärgernis, dass die gesetzgebenden Gremien keine Anpassungen der Steuertarife und Steuerfreibeträge an die Geldwertverschlechterung vorgenommen haben. Kalte Progression und andere heimliche Steuererhöhungen wurden nicht abgebaut. Während ständig unüberschaubare Summen für immer neue Krisen bereitgestellt werden, ist die Rückführung der Überbesteuerung der erwerbstätigen Bürger angeblich nicht möglich. Vielmehr wird inzwischen laut über eine Vielzahl von Steuererhöhungen nachgedacht.

Da im Herbst absehbar war, dass die geplanten Steueranpassungen, die als »Steuersenkungen« bezeichnet werden, trotz Verhandlungsmarathon in Berlin beim Vermittlungsausschuss nicht realisierbar waren, entschloss sich der Staatsminister der Finanzen in Bayern Markus Söder, einen Vorschlag zur Regionalisierung bestimmter Steuertarife vorzuschlagen. Er propagierte den Bayern-Tarif für Lohn- und Einkommensteuer sowie für Erbschaft- und Grundsteuer. Diese sollten wie z.B. die Gewerbesteuer regionalisiert werden (vgl. Handelsblatt 2012).



Dieter Dziadkowski*

Die gescheiterten Gesetzesvorhaben

Aus der Vielzahl der gescheiterten Gesetzesvorhaben der letzten Legislaturperiode sollen nur einige herausgegriffen werden, die weite Bevölkerungskreise und mittelständische Unternehmen insbesondere in Ballungsräumen betreffen. Obwohl Steueranpassungen an die Inflationsrate, wie es in zahlreichen zivilisierten Staaten üblich ist, nicht im Widerspruch zur Haushaltskonsolidierung stehen (vgl. Peffekoven 2011), werden diese sachgerechten Anpassungsmaßnahmen in Deutschland seit Jahrzehnten nur mit erheblicher Verzögerung und dann vergangenheitsorientiert ohne Berücksichtigung der realen Preisentwicklung vorgenommen (vgl. Küffner 1982; Dziadkowski 2005; Kleinmanns 2010).

Aus dem Fächer der Gesetzesvorlagen insbesondere zur Steuerentlastung auf dem Gebiet der Einkommensteuer wurde lediglich die leichte Anhebung des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 EStG für die Jahre 2013 und 2014 beschlossen. Diese Erhöhungen sind allerdings

verfassungsrechtlich vorgegeben. Die vorgenommenen Anhebungen dürften jedoch wiederum unzureichend sein (vgl. Bareis 2013), weil sie die reale Preisentwicklung für den Grundbedarf nicht widerspiegeln. Dies gilt insbesondere in Ballungsräumen mit ihren weit überdurchschnittlichen Mietkosten (vgl. Dziadkowski 2008a; Broer 2012; Dombret et al. 2013).

Mehrheitlich abgelehnt wurde im Bundesrat u.a. das ursprüngliche Gesetz zum Abbau der kalten Progression, obwohl dieser Entwurf nur eine geringe Milderung der auf kaltem Wege vorgenommenen Progression vorsah. Es ist der Eindruck entstanden, dass die Mehrheit der Volksvertreter weitgehend Bürgernähe vermissen lässt (vgl. Dziadkowski 1985; Kirchhof 1988; Einkommensteuer-Kommission 1995; Homburg 1995; Lehner 2004).

Selbst ein Vorschlag zur Anhebung der seit 1975 »eingefrorenen« Freibeträge für Behinderte nach § 33b EStG und zur Anpassung des Arbeitnehmerfreibetrags (Deutscher Bundestag 2013) ist gescheitert (vgl. Bohsem 2013). Bei dem Arbeitnehmerpauschbetrag stand eine Erhöhung von 130 Euro pro Jahr zur Diskussion. Die Pauschbeträge für Behinderte sollten nach fast 40 Jahren um 90 bis 530 Euro je nach dem Grad der Erwerbsminderung pro Jahr erhöht werden (vgl. Dziadkowski 2008).

Dass das Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaß-

* Prof. Dr. Dieter Dziadkowski war u.a. von 1970 bis 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und später u.a. Vorsitzender der Vereinigung zur wissenschaftlichen Pflege des Umsatzsteuerrechts e.V., Regensburg/München, sowie Mitglied der Ursprungslandkommission und der Einkommensteuer-(Bareis)-Kommission.

Der Verfasser dankt Herrn Dr. Peter Küffner, Präsident des Landesverbandes der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe in Bayern e.V. (LSWB) für die Anregung zu diesem Beitrag.

nahmen (vgl. Horst 2013) ebenfalls gescheitert ist, überrascht nicht mehr. Ein Gesetzestorso wurde nach Umtaufung in »Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes« mit einer Passage zum Energiewirtschaftsgesetz, die allerdings keine steuerliche Relevanz beinhaltet, verabschiedet. Zusammenfassend muss man festhalten, dass die Gesetzesvorhaben, die zu einer leichten Verringerung der Steuerbelastung der Bevölkerung hätten führen können, dem Machtspiel der Politik und dem Wahlkampf geopfert wurden. Vertreter des Volkes bilden nicht die entscheidungsfähige Mehrheit. Ein Grund ist auch die Tatsache, dass in Deutschland schon lange »recht reformabstinente Finanzminister« herrschen (vgl. Tipke 2013, 1811 ff.). In Verkennung der Sachzusammenhänge erblicken sog. Spitzenpolitiker in notwendigen Tarifkorrekturen »Steuer geschenke« an die Bürger.

Joachim Lang hat kürzlich treffend festgestellt, dass das Schweigen des Gesetzgebers auch positiv bewertet werden kann, da sich Rechtsanwender nicht mit Steueränderungen beschäftigen müssen. »Mit dem Schweigen des Gesetzgebers war allerdings auch Reformstille verknüpft«, so Lang (2013a) mit Hinweis auf Paul Kirchhof und sein »Magnum Opus der Steuerreform« ... der »Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts« (Lang 2012). Auf absehbare Zeit dürften damit echte Reformmaßnahmen unmöglich geworden sein (vgl. Dziadkowski 2011; Wagner 2011; Peffekoven 2011), obwohl diese entgegen vereinzelter Meinungen wohl »nötig« wären (z.B. Wagner 2012).

Allerdings drohen Steuererhöhungsregelungen. So will Peer Steinbrück u.a. künftig auch Mieten der Mehrwertsteuer unterwerfen – allerdings zum reduzierten (vielleicht leicht erhöhten) Steuersatz nach § 12 Abs. 2 UStG.

Der heutige linear-progressive Tarif bei Inflation

Die progressive Gestaltung des Einkommensteuertarifs wird nach herrschender Ansicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip geschuldet (vgl. Hey 2013). Das Prinzip bildet den grundlegenden Steuergerechtigkeitsmaßstab (vgl. Tipke 2013, 1251). Der ab 1990 eingeführte Tarif mit einer linear-progressiven Prägung hat die Verwerfungen früherer »überprogressiver« Tarifgestaltungen gemildert, kann aber die Besteuerung von Scheingewinnen und Scheineinkommen nicht verhindern (vgl. Kleinmanns 2009). Das Nominalprinzip bewirkt nach wie vor, dass die kalte Progression ihre Wirkung entfalten kann, zumal wenn über längere Zeiträume sachlich gerechtfertigte Freibeträge bzw. Pauschbeträge der inflationären Entwicklung nicht angepasst werden (vgl. Broer 2012). In der Vergangenheit hat der Gesetzgeber die Progression »heimlich oder auch unheimlich« dadurch verschärft, dass er Freibeträge »abgeschmolzen« hat. Beispiele mit hohem Wirkungsgrad stellen der Arbeitnehmer-Pauschbetrag oder

der Sparerfreibetrag dar. Kraft Amtes wurden so Arbeitnehmer zu Gutverdienern oder Kleinsparer zu Normalsparern erkoren.

Der derzeitige linear-progressive Formeltarif täuscht zusätzlich durch seine mathematische Genauigkeit Steuergerechtigkeit vor. Die tatsächliche Steuerbelastung ist für Steuerzahler, die nicht der Finanzverwaltung angehören, kaum erkennbar, zumal die früheren Tabellen abgeschafft und nicht mehr amtlich veröffentlicht werden. Bei der Diskussion um den Spitzensteuersatz wird vielfach unterschlagen, dass sich die Erhöhung oder Senkung des Spitzensteuersatzes im gesamten Progressionsbereich auswirkt, sofern nicht die Tarifformel neutralisierend umgestaltet wird (vgl. Bareis 2013). In der Vergangenheit wurde jedoch regelmäßig bei Senkung des Spitzensteuersatzes die linear-progressive Zone i.S. des § 32a Abs. 1 Nr. 3 EStG verkleinert. So wurden immer mehr Erwerbstätige zu Gut- und Spitzenverdienern befördert. Beginn die obere Proportionalzone z.B. 1958 bei 110 040 DM, so wurde sie 2002 bei Einführung des Euro auf 55 007 Euro bestimmt (vgl. Dziadkowski 2011, 8). Der Gesetzgeber ging somit davon aus, dass das in 1958 erzielte Nominaleinkommen dem Einkommen von 2002 auch real gleich belastbar sei. Jede weitere Preiserhöhung, Kaufkraftminderung oder Geldwertverschlechterung trieb und treibt das Steueraufkommen in die Höhe. Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression sind daher seit Jahren überfällig (vgl. bereits von Bockelberg 1971; Dziadkowski 1985; 2003; Stern 2002; Bareis 2013).

Ein Problem besonderer Art liegt darin, dass bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Tarifelements (Grundfreibetrag/Nullzone) eine rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags durch das Bundesverfassungsgericht nicht vorgenommen werden kann oder vorgenommen werden wird. Bereits 1992 wurde dem Gesetzgeber lediglich aufgegeben, die verfassungswidrige Norm für die Zukunft zu ändern. Wenn man bedenkt, dass eine rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags ab dem Jahre 1978 – erstmals festgestellte verfassungswidrige Regelung – das Volumen eines damaligen Haushaltes angenommen hätte, kann man erst den Umfang der kontinuierlichen Überbesteuerung ermessen (vgl. Kirchhof 1993). Das bedeutet, dass die heutige Überbesteuerung durch zu geringe Grundfreibeträge – insbesondere in den Ballungsräumen – für den Fiskus kein Risiko beinhaltet. Eine Rückzahlung bliebe ihm selbst dann erspart, wenn vielleicht in einem Jahrzehnt der Grundfreibetrag wieder für verfassungswidrig erklärt würde. Eine inflationsbedingte Überbesteuerung oder Teilenteignung bliebe ungesühnt. Der Rechtsschutz in Steuersachen ist nach wie vor lückenhaft. Das gilt auch für den Rechtsschutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Tipke 2013, 1550 ff.). Bei Fragen von allgemeiner Bedeutung, wie z.B. der Einkommensbesteuerung, bildet die Haushaltslage des Staates eine gewisse »Pfändungsfreigrenze«, die den Staats-

haushalt auch bei verfassungswidriger Überbesteuerung der Steuerbürger schützt. Schon Haller sah 1976 in einer vom Staat verursachten Inflation eine Notwehrmaßnahme. Obwohl er nicht die Frage der kalten Progression diskutiert hatte, hätte er diese wohl für eine unvermeidbare Nebenwirkung angesehen (Haller 1976). Dieser Rückblick in die Vergangenheit macht deutlich, wie es um den individuellen Rechtsschutz des Steuerzahlers bestellt ist und weitgehend immer sein wird. Betrachtet man die heutige Überschuldung und die überbordenden Lasten, die in absehbarer Zeit noch angehäuft werden (vgl. Sinn 2012, 395 ff.), ist nicht damit zu rechnen, dass in diesem und dem nächsten Jahrzehnt reale Entlastungen für die erwerbstätigen Steuerzahler zu erwarten sein dürften (vgl. Kirchhof 2012).

Die Entwicklung der progressiven Besteuerung

Bekanntlich entwickelte sich die Besteuerung von Personen – zunächst nur von natürlichen Personen – vom Zehnten über bestimmte Proportionaltarife und Staffeltarife hin zu progressiven Tarifen in unterschiedlicher Gestalt. Nach »erdrosselnden« Tarifen bis hin zu 90% in der Besatzungszeit nach dem 2. Weltkrieg und weiter bis zu mathematisch konstruierten Formeltarifen mit umfangreichen Nachweisen.

Die erste nachweisbare Steuerprogression im jüdisch-christlichen Kulturkreis kann man dem Alten Testament entnehmen (vgl. Abb. 1).

Die Besteuerung knüpfte an die physische Leistungsfähigkeit an und berücksichtigt die zunehmende wie auch die abnehmende körperliche Leistungsfähigkeit sowie die zur damaligen Zeit geringere Leistungsfähigkeit des damals schwachen Geschlechts.

Wegen der anhaltenden Diskussion in Deutschland um verschiedene Tarifformen möge man sich der damaligen einfachen Besteuerung erinnern. Die m. W. älteste Rege-

lung zur progressiven Besteuerung, die in die Form einer »Einfachsteuer« gegossen worden war, finden wir im Alten Testament, und zwar im Dritten Buch Mose, Kapitel 27 »Gelübde«:

Hier heißt es: » ... , also daß Du seinen Leib schätzen mußt, so soll das die Schätzung sein: ein Mannsbild, zwanzig Jahre alt bis ins sechzigste Jahr, sollst du schätzen auf fünfzig Silberlinge nach dem Lot des Heiligtums, ein Weibsbild auf dreißig Silberlinge. Von fünf Jahren bis auf zwanzig Jahre sollst du ihn schätzen auf zwanzig Silberlinge, wenn's ein Mannsbild ist, ein Weibsbild aber auf zehn Silberlinge. Von einem Monat an bis auf fünf Jahre sollst du ihn schätzen auf fünf Silberlinge, wenn's ein Mannsbild ist, ein Weibsbild aber auf drei Silberlinge. Ist er aber sechzig Jahre alt und darüber, so sollst du ihn schätzen auf fünfzehn Silberlinge, wenn's ein Mannsbild ist, ein Weibsbild aber auf zehn Silberlinge.«

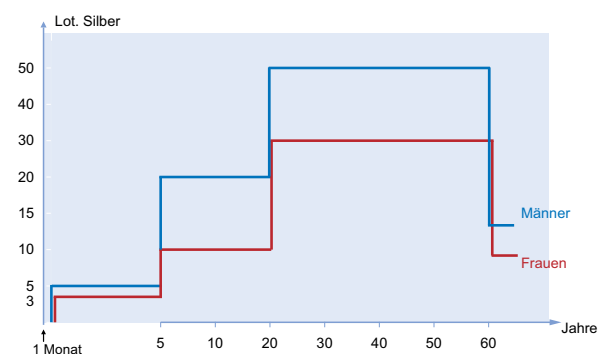
Es handelte sich folglich nicht um einen Unisex-Tarif, wie er heute z.B. im Versicherungsrecht eingeführt worden ist. Insofern weicht die damalige Einfachsteuer auch von den derzeitigen Einkommensteuertarifen ab, die nicht geschlechtsspezifisch ausgerichtet sind.

Die kalte Progression als Dauerzustand der »Neuzeit«

Die kalte Progression ist eng verknüpft mit der »naturgesetzlichen« inflationären Entwicklung. Die kalte Progression ist eine Erscheinung, die bei Steuerpolitikern in aller Munde ist, aber von der Mehrheit der Entscheidungsträger offenbar gewünscht wird. Daher wurde auch kürzlich wieder das »Gesetz zum Abbau der kalten Progression« zur Winterszeit auf dem Altar politischer Machtkämpfe geopfert (vgl. Tipke 2013). Die Steuerpolitik der »interessengeleiteten Wahl Demokratie« soll, weil vom Volk gewählt, »den Steuergesetzen eine Autorität, die keinem juristischen Systemdenken und keinem ökonomischen Effizienzmodell zu eigen ist,« verleihen. Sie bilde »die demokratische und rechtsstaatliche Autorität, in das Eigentum der Steuerbürger einzugreifen und ihnen Jahr für Jahr und in großem Stil wesentliche Opfer abzuverlangen.« (Schön 2008).

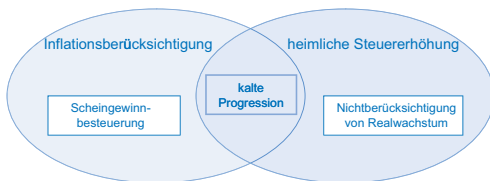
Würde diese Meinung dem Demokratieverständnis unserer heutigen Zeit vollends entsprechen, wäre ein Freibrief für jegliche Gestaltung des Gesetzgebers erteilt. Es könnte zu einem schrankenlosen Steuerrecht führen. Die Widerstände gegen die geplanten Entlastungsmaßnahmen aus der jüngsten Zeit lassen die Gefahren, die mit einer solchen Auffassung verbunden sind, erahnen. Daher sollte und muss dieses Meinungsbild an konkreten Sachverhalten geprüft und hinterfragt werden. Ein Festhalten an der bisherigen Tarifstruktur unter Ignorierung der realen Preisentwick-

Abb. 1
Die erste nachweisbare »Steuerprogression« im jüdisch-christlichen Kulturkreis



Quelle: Darstellung des Autors.

Abb. 2
Inflationsberücksichtigung und heimliche Steuererhöhungen



Quelle: Darstellung des Autors.

lungen – insbesondere auf dem Wohnungsmarkt in Ballungsräumen (vgl. Woekener, Promann und Freund 2012) – führen zu Verwerfungen, die zu einer verfassungswidrigen Überbesteuerung führen. In einem Sozialstaat müssen nicht nur die sozialrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, sondern ebenfalls die steuerrechtlichen »Grundrechte« gewahrt werden (vgl. Mellinghoff 2012; Marx 2012; Herzog 2012, 12.ff).

In einer jüngeren Untersuchung zu Verteilungswirkungen einer Tarifreform wurde der kalten Progression besondere Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. Houben und Baumgarten 2011). Die kalte Progression wurde der Schnittmenge der Themengebiete »Heimliche Steuererhöhungen« und »Inflationsberücksichtigung« zugeordnet. Es wurde festgestellt, dass heimliche Steuererhöhungen nicht nur inflationsbedingt im Wege der kalten Progression, sondern auch aufgrund von Realwachstum entstehen.

Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass eine vollständige Inflationsberücksichtigung bei der Besteuerung mehr umfasst als die auf den Einkommensteuertarif bezogene Frage der kalten Progression, was weitgehend allerdings in der politischen Diskussion geschieht. Insbesondere seien auch alle Festbeträge des EStG betroffen. Es handelt sich hierbei um Freibeträge und Freigrenzen (vgl. Traxel 1986; Broer 2012).

Um zu vermeiden, dass der Staat von der Inflation aufgrund überproportional steigender Steuereinnahmen profitiert, müssten alle Festbeträge jährlich um die Inflationsrate erhöht werden. Wagner hat bereits mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass die »Besteuerung nicht inflationsbereinigter Nominalzinsen ... eine enteignungsgleiche Wirkung« entfaltet, »die keine Momentaufnahme, sondern ein Dauerproblem darstellt.« Noch gravierender als die steuerrechtlichen Gerechtigkeitsdefizite einer vollen Besteuerung von Nominalzinsen seien »deren ökonomische Folgen durch Flucht ins Ausland und den Konsum.« (Wagner 2010, 351). Die Scheinlö-

sung, die mit dem Sparerfreibetrag 1980 getroffen wurde, ist bekanntlich durch das Abschmelzen dieses Freibetrags in Richtung 0 Euro inzwischen wieder aufgegeben worden. Vorschläge zur Erfassung lediglich der Realverzinsung waren nicht aufgegriffen worden. Ebenso wurde eine Korrektur auf Basis des Spareckzinses nicht umgesetzt. Eine Besteuerung von Realeinkommen, die den Fiskus zu einer verstärkten Ausgabendisziplin anregen könnte, wurde bislang von allen Bundesregierungen erfolgreich abgewehrt. Das Festhalten am totalen Nominalwertprinzip wird damit untermauert, dass eine Inflationsbereinigung im Rahmen der Steuerfestsetzung unabsehbare Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftssystem hätte.

Houben und Baumgarten gehen in ihrer Untersuchung sodann der Frage nach, wie und in welchem Umfang heimliche Steuererhöhungen messbar sind. Exemplarisch wird die Belastungsveränderung bei Arbeitnehmern untersucht.

Ein alleinstehender Arbeitnehmer verdient im Jahr 2010 30 000 Euro, das zu versteuernde Einkommen (Bemessungsgrundlage) beträgt 22 000 Euro. Die Inflationsrate beträgt »amtlich« 2%. In gleichem Umfang steigt sein Bruttoverdienst. Seine Kaufkraft hat sich also nicht verändert. Geht man davon aus, dass sich die steuerliche Bemessungsgrundlage ebenfalls um 2% erhöht hat, ergibt sich für 2011 ein zu versteuerndes Einkommen von 22 440 Euro. Die Einkommensteuer 2010 beträgt 3 249 Euro, der Durchschnittssteuersatz 14,77%.

Die Einkommensteuer 2011 hingegen beträgt 3 372 Euro der Durchschnittssteuersatz 15,03%. Der Fiskus partizipiert nicht nur absolut, sondern auch relativ stärker. Durch den »Nominalaufstieg« des Arbeitnehmers in eine höhere Gehaltskategorie wird dieser »überhört« belastet, da seine Kaufkraft gesunken und die Einkommensteuer gestiegen ist. Hinzu kommt noch die zunehmende Belastung durch Sozialabgaben. Geht man nach Houben und Baumgarten exemplarisch davon aus, dass die Inflationsrate lediglich 1% beträgt, ergeben sich bereits merkliche Wirkungen durch die kalte Progression. Einige Daten sollen diese Situation verdeutlichen. In Tabelle 1 wird gezeigt, in welcher Höhe Steu-

Tab. 1
Kalte Progression

Einkommen 2010 (in Euro)	Einkommen 2011 (in Euro)	Steuermehrbelastung durch kalte Progression relativ zur Steuer (in %)
8 500	8 585	16,77
10 000	10 100	4,62
15 000	15 150	1,63
20 000	20 200	1,00
100 000	101 000	0,24

Quelle: Houben und Baumgarten (2011); Darstellung des Autors.

erzähler nach dem geltenden Tarif von der kalten Progression betroffen sind.

Hinzu kommen noch die entsprechenden Erhöhungen bei den Annexsteuern (z.B. Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag), die merklich sind (vgl. Baumgarten 2012; Seer 2013). Es zeigt sich, dass der Anstieg bei geringen Einkommen besonders stark ist. Das bedeutet, dass die Masseinkommen für den Fiskus bei Inflation die relativ ergiebigsten Steuerquellen bilden. Ein Tarifelement bewirkt besonders kräftig die Entwicklung der kalten Progression. Es ist der Grundfreibetrag bzw. die sog. Nullzone. Dieser Betrag soll das verfassungsrechtliche Verschonungsgebot zur Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensbesteuerung einfachgesetzlich umsetzen (vgl. Bareis 2013).

Dieser Grundfreibetrag wurde zwischen 2004 und 2008 auf 7 664 Euro eingefroren. Der Gesetzgeber hat somit unterstellt, dass es in diesem Zeitraum keine Preiserhöhungen gab. Offensichtlich hat er sich weit vom Leben eines europäisch geprägten Durchschnittsverbrauchers entfernt. Diese »Nichterhöhung« fand statt, obwohl bekanntlich jedes Jahr merkliche Geldwertverluste eingetreten sind.

Weiterhin wurde die Progressionswirkung bei mittleren Einkommen noch dadurch verstärkt, dass die Grenze zur oberen Proportionalzone von 2004 bis 2008 auf 52 152 Euro festgeschrieben war (vgl. Dziadkowski 2011, 8). Auch die leichten Anhebungen dieser Grenze 2009 auf 52 552 Euro und 2010 auf 52 882 Euro berücksichtigt nicht die Geldwertentwicklung.

Der Gesetzgeber hat allerdings versucht, durch Senkungen des Spitzensteuersatzes von 45% 2004 auf 42% 2005 dieser Entwicklung entgegenzutreten (vgl. Houben und Baumgarten 2011).

Es stellt sich in diesem Zusammenhang immer wieder die Frage, warum der Gesetzgeber unbedingt am Formeltarif festgehalten hat und weiterhin festhalten will, obwohl diese Tarifform nur eine Scheingerechtigkeit vortäuscht. Bekanntlich hängt die Steuerbelastung weit stärker von der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ab (vgl. Dziadkowski 1999). Ein Mehr an Transparenz würde ein Stufentarif bieten, weil jeder Steuerbürger seine Einkommensteuerlast aus einer Stufentabelle leicht ablesen könnte (vgl. Sinn, Leibfritz und Weichenrieder 1999, 2, 6 f. mit Tab. 1 und 2). Vielleicht will der Gesetzgeber aber verhindern, dass die Schulmathematik noch mehr an Boden verliert. Dass jedoch seit einigen Jahren auf die Veröffentlichung amtlicher Tabellen verzichtet wird, ist nicht als bürgerfreundlich anzusehen.

Zur realitätsfernen Ermittlung der Inflationsrate für das Existenzminimum

Bekanntlich errechnet das Statistische Bundesamt eine Vielzahl von Wertentwicklungen. Betrachtet man die Preisentwicklung beim Grundbedarf eines Menschen in Deutschland, ist man überrascht, wie gering die jeweiligen Inflationsraten amtlich ermittelt worden sind. Der Grund hierfür liegt offenbar in der Vergangenheitsorientierung und realitätsfernen Preiserhebungen. Jüngst wurden in Freiburg Ermittlungen über den Kaufkraftverlust der Rentner im letzten Jahrzehnt angestellt und inzwischen veröffentlicht. Es hat sich gezeigt, dass die Realeinkommen merklich gesunken sind.

Für die Ermittlung des steuerrechtlichen Grundfreibetrags nach § 32a EStG, der das Existenzminimum vor dem Zugriff durch die Einkommensteuer bewahren soll, werden die Daten für den jeweiligen Veranlagungszeitraum offensichtlich ausgeblendet. Nimmt man das Jahr 2013, so vermisst man die seit längerer Zeit bekannten Erhöhungen bei den administrativen Preisen. Ebenso bleiben erkennbare Preisentwicklungen auf dem Nahrungsmittelmarkt, dem Wohnungsmarkt (vgl. Dombret et al. 2013) und insbesondere auf dem gewendeten Energiesektor unberücksichtigt.

Es müssten zeitnahe Erhebungen vorgenommen werden, die die »Inflation« für den Durchschnittsverbraucher realitätsnah messen. Vor allem müsste ein realitätsnaher »Warenkorb für Grundbedarf« als Basis gewählt werden. Wenn die Preise für notwendige Güter und Leistungen um 3,1% bis zu 30,8% steigen, kann die »Inflationsrate« nicht lediglich 2,2% betragen. Allein die Steigerungen für Mieten und Mietnebenkosten sowie Strom und administrative Bereiche sind frühzeitig bekannt und können in die Berechnung einbezogen werden. »Veraltete Daten« führen automatisch zu einer Überbesteuerung, weil das gesamte Tarifgefüge der Einkommensteuer beeinflusst wird (vgl. Bareis 2013).

Vorschlag »Bayern-Tarif« zur Regionalisierung weiterer Steuertarife

Der im November 2012 vom Staatsminister der Finanzen in Bayern Markus Söder vorgeschlagene Bayern-Tarif zielt darauf ab, nach Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer, Grundsteuer weitere Steuertarife zu regionalisieren (vgl. Handelsblatt 2012). So sollen Unternehmen und andere Steuerpflichtige unter bestimmten Voraussetzungen in den jeweiligen Bundesländern in Abweichung von den derzeitigen bundeseinheitlichen Tarifen nach Landesrecht durch Abschläge entlastet werden. Der Vorschlag sieht zunächst für Bayern Abschläge bei der Lohn- und Einkommensteuer, bei der Erbschaftsteuer und den Annexsteuern vor.

Söder wolle das Recht erkämpfen, Steuern zu regionalisieren. So solle die Einkommensteuer schrittweise um 3% gesenkt werden und die Steuerzahler in Bayern um ca. 2,7 Mrd. Euro entlastet werden. Diese Lösung solle allerdings nicht nur für Bayern gelten. Regionaltarife könnten für alle Bundesländer erwogen werden. Ggf. will Bayern im Alleingang Steuern senken.

Andere Hochpreisländer könnten sich diesen Überlegungen anschließen, allerdings wäre hierzu eine Neuregelung der Gesetzgebungskompetenz, die grundgesetzlich verankert ist, notwendig. Derzeit ist aber nicht zu erwarten, dass die Nehmerländer des Finanzausgleichs einer entsprechenden Verfassungsänderung zustimmen würden. Die angestrebte Regionalisierung ist somit augenblicklich nicht durchsetzbar (vgl. zur Gesetzgebungskompetenz Tipke 2013 1325 ff.). Mittelfristig könnte der Vorschlag Anhänger finden, sofern nicht von der Mehrzahl der Länder Einbußen befürchtet werden müssten. Da der Korrekturbedarf hinsichtlich der Einkommensbesteuerung (Existenzminimum, Progression) erheblich ist und die Überbesteuerung im Rahmen der Tarifgestaltung immer mehr zunimmt, sollte wegen der hohen Dringlichkeit nach einer Zwischenlösung gesucht werden.

Bekanntlich sind die bundeseinheitlichen Lebensbedingungen, die im Ideal den Politikern vorschweben, nicht realisierbar. Insbesondere führen die unterschiedlichen Einkommenserzielungsmöglichkeiten mit gravierend unterschiedlichen Preisverhältnissen dazu, dass durch die bundeseinheitliche Tarifstruktur die Progression eine doppelte Wirkung entfaltet. Höhere Lebenshaltungskosten verringern in den Ballungsräumen die realen Einkommen. Die erzielbaren höheren Bruttoeinkommen werden zum Teil oder gänzlich durch die höheren Ausgaben für den Grundbedarf aufgezehrt. Bei vergleichbaren Nominaleinkommen ist das Nettoergebnis in Zentren negativ. Daher werden ggf. auch sogenannte Ballungsraumzulagen gewährt, die aber das steuerliche Problem nicht lösen. Insbesondere die Ausgaben für den Grundbedarf »Wohnen« sind exorbitant gestiegen (vgl. Dombret et al. 2013; Dorfmeister 2013). In der Tat muss ein Teil der Unterkunftskosten in Ballungsräumen aus versteuertem Einkommen bestritten werden, während in anderen Regionen diese notwendigen Ausgaben durch den Grundfreibetrag für das steuerfreie Existenzminimum abgedeckt werden.

Zielführend wäre eine gesetzliche Lösung, die diese Verwerfungen beseitigt oder zumindest mildert. Die derzeitige Einbnung der Realität durch bundeseinheitliche Betrachtungen und Durchschnittsberechnungen führt zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Da die örtlichen bzw. regionalen Gegebenheiten im Sozialrecht immer berücksichtigt werden müssen, entfernt sich das Steuerrecht immer weiter von dem verfassungsrechtlichen Gebot

der Verteilungsgerechtigkeit. Steuerrecht und Sozialrecht sollen die »prägenden – dabei komplementären – Rechtsordnungen finanzstaatlicher Verteilungsgerechtigkeit« sein. In der Literatur und zum Teil auch in der Rechtsprechung wird von einer »grundlegenden Wesensverwandtschaft« der beiden Materien gesprochen (vgl. Jachmann 2003). Beide Rechtsgebiete haben in wichtigen Teilbereichen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bürgers zum Gegenstand. Die Steuerzahlungspflicht soll »erst oberhalb der Grenze der Befriedigung des existenziellen Bedarfs« einsetzen. Die Gewährung eines nur unzureichenden Grundfreibetrags – vor allem in Ballungsräumen – bildet daher einen eklatanten Verstoß gegen das Verfassungsrecht. Insbesondere durch Wohngeld und Heizkostenkomponenten entstehen Verwerfungen zwischen Sozial- und Steuerrecht.

Vorschlag zur verfassungsrechtlich gebotenen Verschonung des Existenzminimums vor der Einkommensbesteuerung

Der Grundfreibetrag wird seit ca. einem Jahrzehnt nur noch unzureichend den gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst. Hauptursachen sind die Vergangenheitsorientierung bei der Wertermittlung, obwohl das eherne Naturgesetz der stetigen Geldentwertung seit Jahrzehnten allen Entscheidungsträgern geläufig ist, sowie die Vermengung von Hochpreisregionen und Niedrigpreisregionen innerhalb Deutschlands, wobei die Verwerfungen bekanntlich insbesondere beim Grundbedarf und hier vor allem bei den Wohnkosten immer größer geworden sind und weiterhin immer schneller wachsen. Die Entfernung des Steuerrechts vom Sozialhilferecht, das Anhaltspunkt für die Ermittlung des Grundbedarfs bilden soll, vollzieht sich immer rasanter.

Der Grundfreibetrag nach § 32a EStG soll Erwerbseinkommen in Höhe des Existenzminimums vom Zugriff der Einkommensteuer verschonen. Der Steuerzugriff soll erst jenseits des Betrags, der »zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird«, beginnen. Ebenso wie der Sozialstaat nach dem GG verpflichtet ist, dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern, ..., darf er dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu diesem Betrag ... nicht entziehen. (BVerfG 1992). Steuerrecht und Sozialhilferecht sollen hinsichtlich des Existenzminimums einheitliche Maßstäbe anlegen. Zur Herstellung und Beibehaltung gleicher Steuerverschonungen ist es erforderlich, dass der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Nr. 1 EStG laufend den gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst, d.h. entsprechend der tatsächlichen Inflationsrate für den Grundbedarf erhöht wird (vgl. bereits Küffner 1982). Da die jüngeren Preisentwicklungen in zahlreichen Bereichen des Grundbedarfs bislang von Amtswegen

nicht ausreichend zur Kenntnis genommen werden, ist eine verfassungskonforme Überarbeitung der Kernzahlen und der realistischen Warenkörbe dringend notwendig, um weitere Verfassungsverstöße zu vermeiden.

Wichtigstes Anliegen ist, dass realitätsnahes Zahlenmaterial verwendet wird. So dürfen bekannte Preiserhöhungen nicht ignoriert werden. Erhöhungen administrativer Preise (Verkehr, Strom, Wasser, Gas usw.) müssen z.B. bereits heute in die Wertermittlung für 2013 und 2014 eingehen. Außerdem dürfen die stetigen Mieterhöhungen insbesondere in den Ballungsräumen (z.B. München, Hamburg, Berlin) in Höhe von 15–25% in den letzten sechs Jahren nicht unberücksichtigt bleiben. Gleiches gilt für die markant gestiegenen Mietnebenkosten, die sich vielerorts im letzten Jahrzehnt verdoppelt haben.

Voraussichtlicher Therapieerfolg und Ausblick

Das deutsche Steuerrecht, und insbesondere das Ertragsteuerrecht, leidet bekanntlich an zahlreichen Erkrankungen. Es kann von diesen Erkrankungen befreit und geheilt werden. Dies gilt vor allem in Zeiten sprudelnder Steuerquellen. Nach eingehender Diagnose können erfolgreiche Therapieansätze durchgeführt werden. Allerdings müssen einige Bedingungen erfüllbar sein.

Deutschland muss wieder eine gewisse Souveränität auf der Haushaltsebene erlangen. Nach den Rekord-Steuereinnahmen 2012 ist eine erfolgversprechende Therapie des erkrankten Steuersystems möglich. Notwendig ist an erster Stelle eine Bereitschaft der regierenden Parlamentarier, eine realitätsbezogene Besteuerung von Unternehmen und anderen Steuerpflichtigen vornehmen zu wollen. Hierbei darf die Wirkung der tatsächlichen Kaufkraftminderung nicht ignoriert werden. Insbesondere dürfen Scheingewinne und Scheineinkommen nicht der Ertragsbesteuerung unterworfen werden (vgl. Kleinmanns 2009).

Da eine sofortige Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen – verbesserte Steuererhebung auf der Basis realer Wertermittlungen bei grundsätzlicher Beibehaltung des Nominalwertprinzips – nach der Bundestagswahl nicht durchführbar sein dürfte, sollte als Sofortmaßnahme die Anhebung der bestehenden Freibeträge und Freigrenzen in Anlehnung an die Preissteigerungen seit Einführung bzw. letzter Anhebung dieser Beträge vorgenommen werden. Grundlage müsste eine »tatsächliche Inflationsrate für den Grundbedarf« bilden, ohne dass Verfälschungen durch Preisentwicklungen auf dem Gebiet von »nicht notwendigen« Gütern eintreten.

Die Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber dürfen allerdings nicht die Augen vor realen Entwicklungen verschließen. Hier

sei nochmals nur auf den Mietmarkt und die Energiekosten hingewiesen, weil diese derzeit die stärksten Preistreiber sind. Bekanntlich belasten diese unabwendbaren Kosten Unternehmen und Arbeitnehmer sowie Rentner in überbordender Weise. Die Daten kann jeder der Tagespresse entnehmen. Sie weisen zu Jahresbeginn weiterhin steigende Tendenz auf und werden 2013 die Kaufkraft weiter stark schmälern. Da das Realeinkommen breiter Bevölkerungsschichten auf dem Niveau des Jahres 2000 verharret – bedingt u.a. durch die kalte Progression – besteht aktuell Handlungsbedarf. Die jüngsten Ankündigungen von merklichen Steuererhöhungen, die alle Steuerzahler erfassen könnten, dürften ein untaugliches Mittel am allerdings tauglichen Subjekt »Steuerbürger« sein.

Bereits im August 2011 hat Rolf Peffekoven festgestellt, dass Steuersenkungen nicht im Widerspruch zur Konsolidierung stehen müssen und die vielfach verbreitete Meinung, eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte lasse keinerlei Steuersenkungen zu, widerlegt. Politiker vermengen bei ihren Argumentationen fast immer die Rückführung heimlicher Steuererhöhungen mit echten Steuerentlastungen. Insbesondere durch die Kaufkraftschwächung in den letzten Jahren ist es zu einer heimlichen Überbesteuerung der Nominaleinkommen gekommen. Die reale Steuerbelastung hat bei gleichbleibenden Realeinkommen vor allem durch das Instrument der kalten Progression stetig zugenommen.

Auf dem Gebiet »Grundfreibetrag nach § 32a EStG« zwecks Freistellung des Existenzminimums wäre die größte Chance gegeben, in einem Zwischenschritt zumindest bei der Einkommensteuer eine Regionalisierung herbeizuführen. Man könnte, wie früher bei der Besoldung im öffentlichen Dienst, Orts- bzw. Regionalklassen bilden und sodann realitätsnahe Grundfreibeträge festlegen. Bei der inzwischen umfassenden Vernetzung der Behörden und der Finanzverwaltung dürften sich die vielfach ins Feld geführten technischen Bedenken nicht mehr als zutreffend erweisen. Eine gerechtere Besteuerung der erwerbstätigen Bevölkerung sollte das oberste Ziel der gewählten Volksvertreter sein. Es könnte ein erster Schritt auf dem Weg zu einer wirklichen Steuerreform werden (vgl. Sinn, Leibfritz und Weichenrieder 1999).

Abschließend soll dem interessierten Steuerexperten nicht vorenthalten werden, welche Einschätzung zur Steuerpolitik in Deutschland ein Nicht-Steuerexperte vorgenommen hat. Treffend hat Peter Sloterdijk vor einiger Zeit in seinen Handreichungen für die Ausbildung von Diplom-Bürgern u.a. (Sloterdijk 2011, 56 f.) die Stellung des Steuerzahlers in der modernen Demokratie auf den Punkt gebracht, wenn er feststellt, dass mehr und mehr eine »Bürgerausschaltung mittels Resignation« stattfindet. Sie führt zu einer zunehmenden Entpolitisierung der Bürger. Er führt aus:

»In keiner Hinsicht sind die Bürger unserer Hemisphäre so ausgeschaltet wie in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler. Es ist dem modernen Staat gelungen, seinen Angehörigen im Moment ihrer materiellen Zuwendung zum Gemeinwesen, im Augenblick ihres Einzahlens in die gemeinsame Kasse, die passivste Rolle aufzudrängen, die er zu vergeben hat: Statt die Geberqualität der Zahlenden hervorzuheben und den Gabe-Charakter von Steuern respektvoll zu betonen, belasten die modernen Fiskalstaaten ihre Steuerzahler mit der entwürdigenden Fiktion, sie hätten bei der öffentlichen Kasse massive Schulden, so hohe Schulden, dass sie dieselben nur in lebenslangen Raten tilgen können. Im Zentrum des modernen Bürgerausschaltungsgeschehens findet man ein psychopolitisch völlig falsch konstruiertes Steuerwesen. Es raubt den steueraktiven Bürgern den Stolz und drängt sie in die Position von ewigen Schuldnern des Leviathans. Je leistungsfähiger sie sich zeigen, desto tiefer stehen sie in der Kreide, je mehr sie zu geben haben, desto mehr sind sie im Minus. Im Übrigen werden die Steuerbürger neuerdings nicht nur im Augenblick ihres Einzahlens in die Gemeinschaftskasse zur Passivität verdammt, sie erleiden eine Passivität zweiten Grades, seitdem der Staat sie hinterrücks an die Galeere der öffentlichen Schulden gefesselt hat. Ohne zu begreifen, wie ihnen geschah, sehen sich die Gebenden in eine Schicksalsgemeinschaft neuen Typs verstrickt. Sie bilden ab sofort eine Kollektivschuldtruppe, die morgen und bis zu ihrem letzten Atemzug für das bezahlen wird, was Bürgerausschalter von heute ihr aufbürden.«

Ein kleiner Hoffnungsschimmer scheint nach seinen Ausführungen gegen Ende auf, wenn er einer gewissen Hoffnung Ausdruck gibt:

»Man sage nicht, die heutige Politik habe keine Visionen mehr. Noch gibt es eine Utopie für unser Gemeinwesen. Wenn das Glück auf unserer Seite ist und alle alles tun, was in ihrer Macht steht, gelingt am Ende sogar das Unmögliche, die Staatsbankrottvermeidung. Sie ist von nun an der rote Stern am Abendhimmel der Demokratie.« (57).

Schließlich wagt er nach einer kurzen Auseinandersetzung mit der Finanzkrise die Prognose, dass neue Architekturen der Teilhabe entstehen könnten. »Die Postdemokratie, die vor der Tür steht, wird warten müssen.« (58). Die jüngsten Umfragen zum voraussichtlichen Wahlverhalten bestätigen seine Empfindungen, dass auch bei uns, wie in den USA üblich, die Wahlbeteiligung »auf unter 50% absinken« könnte, »ohne dass die politische Klasse Grund sähe, sich zu beunruhigen«. (56).

Da die Anforderungen an Deutschland aus zahlreichen Regionen eher wachsen denn sinken, wäre es zu begrüßen, wenn die Volksvertreter mehr an ihr Volk denken würden. Sie sollten dringlich an die Steuerkraft ihrer Bürger den-

ken und diese nicht überfordern. Die Berücksichtigung der Geldentwertung müsste sachgerecht erfolgen und ihren Niederschlag in den kommenden Steuergesetzen finden. Insbesondere dürfen sich Regierung und Opposition nicht gegenseitig blockieren. So müsste es einem sozialen Rechtsstaat unwürdig sein, selbst leichte Anpassungen bei Freibeträgen für behinderte Menschen nach § 33b EStG, wie sie kürzlich geplant waren (Bundestag 2013), abzulehnen und die antiquierten Beträge aus dem Jahr 1975 (!!!) beizubehalten (vgl. Bohsem 2013; Dziadkowski 2008). Eine baldige Tarifierung, eine realitätsnahe Erhöhung des Grundfreibetrags und anderer veralteter Freibeträge tut Not. Eine Regionalisierung könnte hierbei in einem ersten Schritt insbesondere die Steuerzahler in den Ballungsräumen vor ungerechtfertigten überhöhten Steuerbelastungen verschonen. Demokraten sollten nicht nur dem Prinzip »Pecunia non olet!« folgen. Dies gilt, zumal die Krisen in Europa und auf der Welt noch nicht überwunden sind. Bekanntlich genießen wir derzeit »nur eine Atempause« (vgl. Sinn 2013). Regionalisierung darf nicht auf das Sozialwesen und die Sozialhilfe beschränkt werden (vgl. Kirchhof 2012). Verfassungsrechtlich ist es geboten, auch den Steuerzahler sozial gerecht zu behandeln.

Literatur

- Bareis, P. (1999), »Die Reform der Einkommensteuer vor dem Hintergrund der Tarifentwicklung seit 1934«, in P. Kirchhof, W. Jakob und A. Beermann (Hrsg.), *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform, Festschrift für Klaus Offerhaus*, Köln, 1053–1089.
- Bareis, P. (2013a), »Abbau der kalten Progression?«, *Der Betrieb* (DB) 8.
- Bareis, P. (2013b), »Abbau der kalten Progression?«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, im Erscheinen.
- Baumgarten, J. (2012), »Der Solidaritätszuschlag«, *DBW*, 371–378.
- Bockelberg, H. von (1971), »Der Anfang vom Ende der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit«, *Betriebs-Berater*, 925–929.
- Bohsem, G. (2013), »Ungeeignet und nicht finanzierbar«, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Februar, 17.
- Broer, M. (2012), »Kalte Progression wegen fehlender Inflationsanpassung steuerlicher Abzugsbeträge«, *Deutsche Steuer-Zeitung*, 792–801.
- Deutscher Bundestag (2013), »Bundesrat legt Steuervereinfachungspaket mit höheren Freibeträgen vor«, BT-Drucksache 17/12197, 4. Februar.
- Dombret, A., R. Braun, N.B. Rottke, C.Y. Oertel, A. Mense und J. Schumacher (2013), »Miet- und Immobilienpreissteigerungen. Droht eine Immobilienblase?«, *ifo Schnelldienst* 66(2), 3–20.
- Dorffmeister, L. (2013), »Europäischer Wohnungsbau: 2013 Ende der Durststrecke, für 2014 und 2015 positive Erwartungen – Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Winterkonferenz«, *ifo Schnelldienst* 66(3), 37–48.
- Dziadkowski, D. (1985), »Plädoyer für einen transparenten und realitätsbezogenen (»bürgernahen«) Einkommensteuertarif«, *Betriebs-Berater*, Beilage 9.
- Dziadkowski, D. (1999), »Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer als Zielgröße von Reformansätzen«, in: P. Kirchhof, W. Jakob und A. Beermann (Hrsg.), *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform, Festschrift für Klaus Offerhaus*, O. Schmidt, Köln, 1081–1112.

- Dziadkowski, D. (2003), »Von der »kleinen Steuerreform« 1953 bis zur vorzuzogenen Steuerentlastung 2003«, in: Akademie für Steuer- und Wirtschaftsrecht Köln e.V. (Hrsg.), *50 Jahre Steuerreformen in Deutschland*, Stollfuß, Bonn, Berlin, 1–64.
- Dziadkowski, D. (2005), »50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer«, *ifo Schnelldienst* 58(2), 23–29.
- Dziadkowski, D. (2008a), »Existenzminimum nach § 32a EStG insbesondere in Ballungsräumen unzureichend«, *FinanzRundschau*, 124–127.
- Dziadkowski, D. (2008), »Verringerung der Überbesteuerung durch heimliche Steuererhöhungen dringend erforderlich«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 19–24.
- Dziadkowski, D. (2011) »Zum Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts von Paul Kirchhof«, *ifo Schnelldienst* 64(24), 3–9.
- Einkommensteuer-Kommission (1995), *Thesen der Einkommensteuerkommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Heft 55 der Schriftenreihe des BMF, Berlin.
- Haller, H. (1976), »Die Rolle der Staatsfinanzen für den Inflationsprozeß«, in: Deutsche Bank (Hrsg.), *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975*, Knapp, Frankfurt am Main, 115–155.
- Handelsblatt* (2012), »Bayern will im Alleingang Steuern senken«, 20. Oktober, 10.
- Herzog, R. (2012), »Fragen eines Bürgers zur Staatsverschuldung«, *ifo Schnelldienst* 65(13), 11–14.
- Hey, J. (2013), »Einkommensteuer«, in: Tipke, K. und J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Aufl., Schmidt, Köln, 263–450.
- Homburg, P. (1995), »Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums«, *FinanzArchiv* 52, 182–193.
- Horst, H.-R. (2013), »Energetische Modernisierung und Wärmecontracting«, *Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR)*, 189–194.
- Houben, H. und J. Baumgarten (2011), »Krank das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?«, *Steuer und Wirtschaft*, 341–353.
- Jachmann, M. (1998), »Leistungsfähigkeit und Umverteilung«, *Steuer und Wirtschaft*, 293–298.
- Kirchhof, P. (1988), *Empfiehl es sich, das Einkommensteuerrecht zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung neu zu ordnen?*, Gutachten F zum 57. Deutschen Juristentag, Beck, München.
- Kirchhof, P. (1993), »Zum Verzicht des Bundesverfassungsgerichts auf die rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags«, *Steuerliche Vierteljahresschrift*, 86–89.
- Kirchhof, P. (2012), *Deutschland im Schuldensog – Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger –*, Beck, München.
- Kleinmanns, F. (2010), *Besteuerung inflationsbedingter Scheingewinne im System des deutschen Einkommensteuerrechts und ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung*, Schriften zum Wirtschafts- und Steuerrecht, Band 6, Nomos, Baden-Baden.
- Küffner, P. (1982), »Über die unsoziale kalte Progression«, *Die Steuerberatung*, 207–208.
- Lang, J. (2012), »Editorial«, *Steuer und Wirtschaft* 89, 1.
- Lang, J. (2013a), »Editorial«, *Steuer und Wirtschaft* 90, 1.
- Lehner, M. (2004), »Freiheitsrechtliche Vorgaben für die Sicherung des familiären Existenzminimums durch Erwerbs- und Sozialeinkommen«, in: M. Brenner, P.M. Huber und M. Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum 70. Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, 331–340.
- Marx, R. (2012), »Staatsverschuldung und Zukunftschancen der kommenden Generation«, *ifo Schnelldienst* 65(13), 6–10.
- Mellinghoff, R. (2012), »Steuerverfassungsrecht im Gespräch«, *FinanzRundschau*, 989–993.
- Peffekoven, R. (2011), »Steuerreform muss auf der Agenda bleiben«, *ifo Schnelldienst* 64(24), 15–19.
- Schön, W. (2008), »Steuerpolitik 2008 – Das Ende der Illusionen?«, *Deutsches Steuerrecht*, Beihefter zu Heft 17, 11–18.
- Seer, R. (2013), »Annexsteuer« in: Tipke, K. und J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Aufl., Schmidt, Köln, 450–457.
- Sinn, H.-W. (2012), *Die Target-Falle*, Hanser Verlag, München.
- Sinn, H.-W. (2013), »Nur eine Atempause«, *Handelsblatt*, 15. Januar, 6.
- Sinn, H.-W., W. Leibfritz und A. Weichenrieder (1999), »ifo Vorschlag zur Steuerreform«, *ifo Schnelldienst* 52(18), 1–18.
- Sloterdijk, P. (2011), »Die Entstehung der res publica aus dem Geist der Empörung«, in: B. Brock und P. Sloterdijk (Hrsg.), *Der Profi-Bürger, Handreichungen für die Ausbildung von Diplom-Bürgern u.a.*, Schriftenreihe der HFG Karlsruhe, N.F., Bd. 8, Karlsruhe, 47–58.
- Stern, V. (2002), *Der Tarif muß auf Räder*, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, Heft 95, Berlin.
- Tipke, K. (2013), *Die Steuerrechtsordnung*, Band III, 2. Aufl., O. Schmidt, Köln.
- Traxel, W. (1986), *Die Freibeträge des Einkommensteuergesetzes*, Lang, Frankfurt am Main.
- Wagner, F. (2010), »Warum sind nur manche Steuern reformbedürftig und andere nicht?«, in: K. Tipke, R. Seer, J. Hey und J. Englisch (Hrsg.), *Gestaltung der Steuerrechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Joachim Lang*, Köln, 345–365.
- Wagner, F. (2011), »Einfach weniger Steuern zahlen«, *ifo Schnelldienst* 64(24), 10–14.
- Wagner, F. (2012), »Steuerreformen: Warum der »Große Wurf« weder möglich noch nötig ist«, *FinanzRundschau*, 653–667.
- Woeckmer, B., J. Promann und S. Freund (2012), »Qualifizierte Mietspiegel«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 540–548.

Der Wertschöpfungsgehalt des Außenhandels: Neue Daten, neue Perspektiven

29

Rahel Aichele, Gabriel Felbermayr und Inga Heiland

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte über internationalen Wettbewerb und globale Handelsungleichgewichte spielen die Daten der Außenhandelsstatistik eine zentrale Rolle. Im Fokus der Debatte stehen neben den globalen Ungleichgewichten auch bilaterale Handelssalden wie der Überschuss Deutschlands gegenüber den südeuropäischen Ländern oder das Defizit der USA gegenüber China. Diese Zahlen finden Eingang in die Diskussion über wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen, z.B. durch Wechselkurspolitik oder Lohnpolitik. Doch wie aussagekräftig sind bilaterale Handelssaldi? Die globale Aufspaltung von Wertschöpfungsketten und die Intensivierung des Handels mit Zwischengütern führen dazu, dass bilaterale Güter- und Dienstleistungsströme immer weniger die Herkunft der dahinterstehenden Wertschöpfung abbilden. In diesem Artikel zeigen wir erste Ergebnisse eines ifo-Forschungsprojekts, in dem wir bilaterale Wertschöpfungsströme berechnen und untersuchen. Wir analysieren die Unterschiede zu den herkömmlichen Statistiken. So werden z.B. aus deutschen Nettoimporten aus den mittel- und osteuropäischen Ländern Wertschöpfungsnettoexporte in diesen Wirtschaftsraum. Die Nettowertschöpfungsexporte Deutschlands in die GIPS-Staaten werden hingegen in der Handelsbilanz um etwa 20% überschätzt. Daran anschließend diskutieren wir die Bedeutung dieser Unterschiede für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern sowie die Implikationen für wirtschaftspolitische Maßnahmen.

Die Außenhandelsstatistik hat für die wirtschaftspolitische Steuerung offener Volkswirtschaften eine große Bedeutung. Der Außenhandelsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist eine wichtige Wachstumsquelle; gleichzeitig informiert der Saldo aber auch darüber, wie sich Deutschland gegenüber seinen Handelspartnern positioniert.

Die öffentliche Debatte orientiert sich an Daten der amtlichen Handelsstatistik. So kam es in letzter Zeit zu Diskussionen über das Niveau der deutschen Exporte, die 2012 mit 1 097 Mrd. Euro einen Rekordwert erreicht haben, über den deutschen Exportüberschuss von 188 Mrd. Euro, dem zweithöchsten in der deutschen Geschichte, der bei den europäischen Handelspartnern für Irritation sorgt, sowie über den bilateralen Saldo Deutschlands mit China, der im letzten Jahr überraschend ins Positive drehte.

Das Problem: Die amtlichen Zahlen sind immer weniger aussagekräftig. Der Grund hierfür liegt in der stetig zunehmenden Fragmentierung der Wertschöpfungsketten. Dieses Phänomen führt dazu, dass hinter einem Euro deutscher Exporte längst nicht auch ein Euro deutscher Wertschöpfung steht, sondern ein deutlich kleinerer und stets sinkender Wert. Für die

meisten wirtschaftspolitischen Überlegungen ist aber der Wertschöpfungsgehalt der Exporte wichtig, nicht etwa ihre bloße Höhe.

Dieser Bericht zeigt erste Ergebnisse eines ifo Forschungsprojekts, das die üblichen Maßzahlen mit solchen vergleicht, die auf den Wertschöpfungsgehalt abstellen. Dabei stehen Fragen der Wettbewerbsfähigkeit von Staaten im Vordergrund.¹

Wir zeigen zum Beispiel, dass der *Handelsüberschuss Deutschlands mit den Defizitländern der Eurozone* um etwa 20% fällt, wenn man den Wertschöpfungsgehalt anstelle der offiziellen unbereinigten Daten betrachtet. Die offiziellen Exportdaten enthalten nämlich auch den Wert von Zwischenprodukten, die deutsche Firmen in Drittländern (zum Beispiel Osteuropa oder China) einkaufen und in exportierten Endprodukten verbauen. In den Zwischenprodukten steckt keine deutsche Wertschöpfung, das heißt kein deutsches Lohn- oder Kapitaleinkommen, keine Steuereinnahmen des deutschen Staa-

¹ Die Studie ist komplementär zu neueren Analysen der OECD und der WTO, die eine geringere zeitliche und sektorale Abdeckung bieten (vgl. <http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtrad-einvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>).

tes. Auf die ausländische Wertschöpfung hat aber die deutsche Lohn- oder Steuerpolitik keinen direkten Einfluss. Höhere Löhne oder Steuern in Deutschland haben daher nur einen eingeschränkten Effekt auf die Überschüsse Deutschlands mit der Eurozone.

Noch dramatischer stellt sich die Situation im *Verhältnis der USA mit China* dar. Das amerikanische Defizit wird im Jahr 2007 von der amtlichen Statistik um etwa 21% zu hoch ausgewiesen. Die chinesischen Exporte enthalten nämlich hohe Wertschöpfungsanteile u.a. aus Japan. Es wundert daher nicht, dass das amerikanische Defizit gegenüber Japan um 34% unterschätzt wird. Wenn die Politik den Wechselkurs des Renminbi gegenüber dem Dollar problematisiert, übersieht sie, dass in den chinesischen Exporten ein hoher Anteil von in Yen verrechneten japanischen Vorprodukten steckt. Eine Aufwertung des Renminbi hätte damit nur einen gedämpften Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit der USA relativ zu China, jedenfalls solange der Dollar-Yen-Kurs unverändert bleibt.

Diese Beispiele zeigen, dass bilaterale Handelssalden nur scheinbar einen Blick auf die tatsächliche Wettbewerbsfähigkeit von Ländern gegenüber ihren Handelspartnern freigeben. Ein korrektes Bild entsteht erst, wenn man importierte Vorleistungen, und damit ausländische Wertschöpfung, aus den Daten herausrechnet und wenn man berücksichtigt, in welchem Land die Wertschöpfung am Ende absorbiert wird.

Auch die *Struktur und Dynamik komparativer Vorteile* der deutschen Wirtschaft stellten sich anders dar, wenn man die heimische Wertschöpfung isoliert und ausländische Wertschöpfung aus den Handelsströmen herausrechnet. Zum Beispiel erscheint der deutsche Maschinenbau noch wettbewerbsfähiger als üblicherweise unterstellt; auch diverse Dienstleistungsbereiche (z.B. Logistikleistungen) wandern in der Reihenfolge der Sektoren deutlich nach oben.

In der Folge machen wir zunächst einige Bemerkungen zur Methodik und präsentieren anhand eines Beispiels, warum bilaterale Handelsbilanzen irreführend sein können. Danach zeigen wir, dass offizielle Handelsdaten das Volumen des Welthandels in Wertschöpfung deutlich überschätzen und dass das Ausmaß der Überschätzung zwischen 1995–2007 stetig gestiegen ist. Wir betrachten die 25 wichtigsten bilateralen Handelssalden und zeigen, wie sich diese verändern, wenn man auf die Wertschöpfung abstellt. Dann betrachten wir, wie die Beziehungen der USA zu einzelnen asiatischen Ländern durch das asiatische Produktionsnetzwerk betroffen sind. Wir widmen uns ausführlich der Situation von Deutschland in seinem Verhältnis zu den Defizitländern in der Eurozone und zu seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarn. Schließlich berichten wir über

Maße der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaftszweige auf Basis heimischer Wertschöpfung.

Zur Methodik

Die Berechnung des Wertschöpfungsgehalts der weltweiten Handelsströme ist mit Hilfe von sogenannten *Input-Output-Tabellen* möglich. Diese geben an, welche Güter und Dienstleistungen in welchem Ausmaß als Zwischenprodukte bei der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen eingesetzt werden. Die Kombination dieser Information mit der Handelsstatistik erlaubt Schlussfolgerungen darüber, welcher Anteil dieser Zwischenprodukte aus heimischer oder ausländischer Produktion stammt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass *Zwischenprodukte* aus dem Ausland wiederum Wertschöpfungsanteile des Inlands oder anderer, dritter Länder beinhalten können. In den Exporten dieser Drittländer könnte wieder, direkt oder indirekt, inländische Wertschöpfung stecken und so weiter. Das heißt, es reicht nicht, die Input-Output-Tabelle und die Außenhandelsstatistik eines einzelnen Landes anzusehen. Vielmehr bedarf es der Daten aller Länder oder zumindest der wichtigsten. Erst seit kurzem liegen harmonisierte Input-Output-Tabellen für hinreichend viele Länder vor.² Allerdings erlauben diese Daten keine genauen Rückschlüsse darauf, in welchen Industriezweigen die Importe eines Landes aus einem anderen als Zwischengüter eingesetzt werden. Hier muss man sich mit der Annahme behelfen, dass der Anteil der verwendeten Importe aus einem bestimmten Land in allen Industriezweigen derselbe ist. Diese Annahme ist üblich, kann aber zu Messfehlern führen.³

Mit Hilfe von Welt-Input-Output-Tabellen kann man bestimmen, wie viel Wertschöpfung aus einem bestimmten Sektor eines Herkunftslandes entlang der gesamten Weltwertschöpfungskette für den Finalgüterkonsum eines Landes in einem beliebigen Sektor verwendet wird.⁴ Hierbei ist der finale Konsum der Wertschöpfung entscheidend. Ein in der Literatur übliches Maß für den Wertschöpfungsgehalt von Exporten ist die VAX-Ratio, die den (bilateralen, sektoralen) Wertschöpfungsexport ins Verhältnis zu den Exporten eines Landes setzt. In Analogie dazu kann man ebenfalls berechnen, wie viel heimische Wertschöpfung in einem Dollar Export eines jeden Landes steckt.⁵ Konzeptionell unterscheiden sich die beiden Maße insofern, als dass beim letztgenannten nicht berücksichtigt wird, wo die Wertschöpfung konsumiert wird. Folglich kann die VAX-Ratio eines Landes kleiner sein als der heimische Wertschöpfungsanteil an den

² World Input-Output Database (WIOD), vgl. <http://www.wiod.org/>.

³ Die Abschätzung dieser Messfehler ist Gegenstand aktueller Forschung.

⁴ Details zur Berechnung von bilateralen Wertschöpfungsströmen finden sich z.B. in Johnson und Noguera (2012).

⁵ Details der Methodik finden sich z.B. in Koopman et al. (2010).

Exporten, wenn Wertschöpfungsreimporte ins Ursprungsland stattfinden.

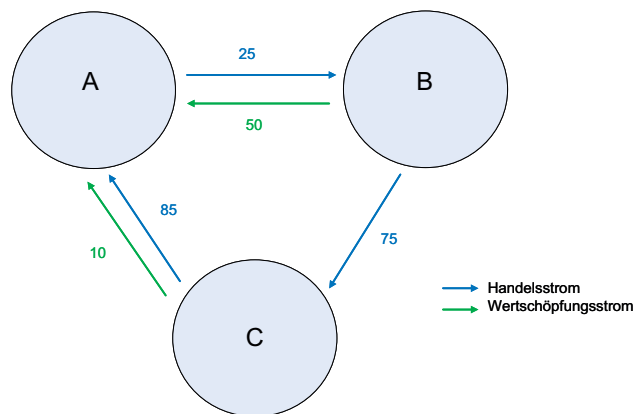
Im Vergleich zu Berechnungen, die auf nationalen Input-Output-Tabellen basieren (vgl. z.B. Milbradt et al. 2011), ist bei Verwendung einer Welt-Input-Output-Tabelle der heimische Wertschöpfungsanteil an den Exporten höher, da diese Methodik berücksichtigt, dass in den importierten Vorleistungen wiederum heimische Wertschöpfung verarbeitet worden sein kann.

Warum können bilaterale Handelsbilanzen irreführend sein?

Ob man die aggregierte Handelsbilanz mit Güter- plus Dienstleistungs- oder Wertschöpfungsströmen berechnet, spielt auf Länderebene keine Rolle. Importierte Vorleistungen, die zur Herstellung von Exportgütern verwendet werden, tauchen sowohl auf der Import- als auch der Exportseite auf und heben sich im Saldo auf. Auf der bilateralen Ebene gilt dies allerdings nicht mehr. Die bilaterale Bilanz in Handels- und in Wertschöpfungsströmen unterscheidet sich aufgrund der bereits angesprochenen Drittländereffekte.

Wir illustrieren diesen Zusammenhang mit einem einfachen schematischen Drei-Länder-Beispiel (vgl. Abb. 1). Land A exportiert ein Zwischengut im Wert von 25 nach Land B. B verarbeitet dieses Gut weiter für Exporte nach Land C. Die Wertschöpfung in B beträgt dabei 50. C verwendet dieses neue Zwischengut für einen Finalgüterexport nach A, wobei eine Wertschöpfung von 10 in C entsteht. In diesem Fall weist die bilaterale Handelsbilanz zwischen A und B einen Nettoexport in Höhe von 25 aus. Die bilaterale Wertschöpfungsbilanz hingegen einen Nettoimport von A aus B in Höhe von 50. Das heißt, Wertschöpfungsreimporte können dazu führen, dass die Handels- und Wertschöpfungsströme sogar ein anderes Vorzeichen aufweisen. B weist einen Nettoexport von 75 gegenüber C aus, doch keinen bilateralen Wertschöpfungsexport, da Bs Wertschöpfung nicht für den Konsum in C bestimmt ist. Cs Exportüberschuss nach A ist größer als der entsprechende Wertschöpfungsüberschuss, da in Cs Export Vorleistungsimporte in Höhe von 75 (aus A und B) enthalten sind. Dieses einfache Beispiel verdeutlicht, dass Handelsstatistiken bilaterale Wertschöpfungsströme nicht adäquat abbilden, wenn Zwischengüter über Drittländer fließen. Zudem wird klar, dass Zwischengüterhandel zu Mehrfachzählung von Wertschöpfung in der Außenhandelsstatistik führt. Die Handelsstatistik ist gegenüber der Wertschöpfungshandelsstatistik aufgebläht. In unserem schematischen Beispiel belaufen sich die weltweiten Exporte auf 185. Dahinter stecken allerdings ledig-

Abb. 1
Schematische Skizze der Handels- und Wertschöpfungsströme



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

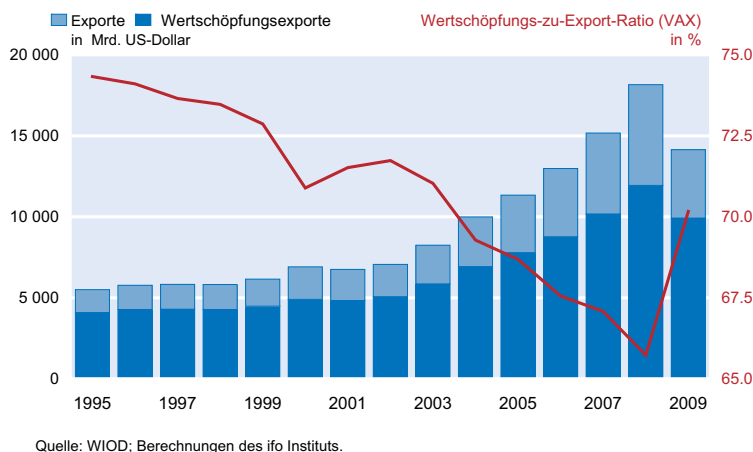
lich 60 Wertschöpfungsexporte. Die Zwischengüter von A und B werden mehrfach gezählt.

Bedeutung des Zwischengüterhandels

Drittländereffekte spielen eine immer größere Rolle, da Wertschöpfungsketten zunehmend über Ländergrenzen hinweg fragmentiert sind. (Dieses Thema ist eng verwandt mit den Begriffen *Outsourcing* und *Basarökonomie*⁶; wir stellen neue empirische Erkenntnisse zu diesen Phänomenen in einem bald folgenden Schnelldienstartikel vor.) Aufgrund dieser internationalen Produktionsnetzwerke werden zunehmend Zwischengüter gehandelt, die dahinter steckende Wertschöpfung aber in Drittländern konsumiert. Dies verdeutlichen Zahlen zum Anteil von Zwischen- und Finalgüterhandel am gesamten Handel von Gütern und Dienstleistungen. So war im Jahr 2007 rund zwei Drittel des Handelsvolumens Zwischengütern zuzurechnen und nicht für den finalen Konsum bestimmt; im Jahr 1995 waren es noch 62%. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung von Exporten und Wertschöpfungsexporten der Welt zwischen 1995 und 2007. Die VAX-Ratio (abgetragen an der rechten Achse) zeigt, dass das Verhältnis von Wertschöpfungs- zu Handelsströmen über die Zeit stark gefallen ist. Lediglich in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 ist ein Anstieg der VAX-Ratio zu beobachten. Als Erklärung für die Entwicklung in der Krise wird in der Literatur zum einen ein relativ stärkerer Rückgang der Nachfrage nach Gebrauchsgütern angeführt, die eine stärker fragmentierte Wertschöpfungskette haben, zum anderen die Substitution importierter Vorleistungen durch Eigen-

⁶ Für nähere Erläuterungen zur Basarökonomie vgl. Sinn (2005) oder Milbradt et al. (2011).

Abb. 2
Handels- und Wertschöpfungsströme auf Weltebene

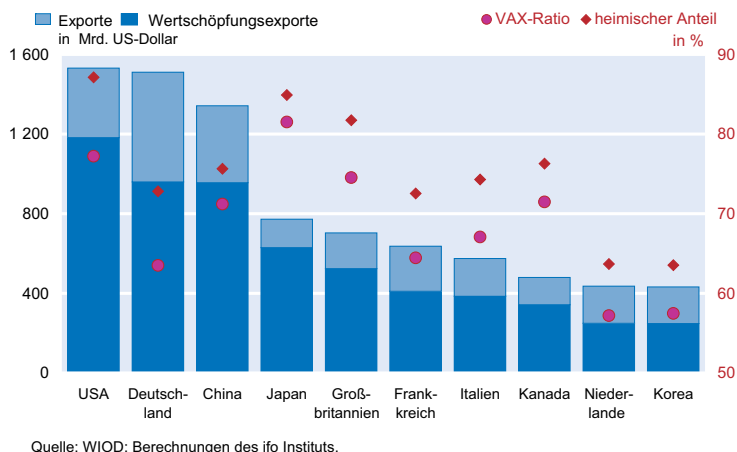


Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

produktion oder heimische Vorleistungen (vgl. Bems et al. 2011).

Abbildung 3 disaggregiert auf Länderebene Exporte, Wertschöpfungsexporte und VAX-Ratio für das Jahr 2007. Für die Top-10-Exporteure der Welt finden wir, dass importierte Wertschöpfung einen nicht unbeträchtlichen Anteil an den Exporten eines Landes haben kann. Im Jahr 2007 ist Deutschland Exportweltmeister (gemessen in Exporten am BIP). Aber den rund 1 510 Mrd. US-Dollar deutscher Exporte stehen lediglich rund 959 Mrd. US-Dollar deutscher Wertschöpfungsexporte gegenüber. Ein Dollar deutscher Exporte beinhaltet mithin 73% heimische Wertschöpfung. Im Vergleich dazu ist Deutschlands VAX-Ratio (Wertschöpfungsdurch Güter- und Dienstleistungsexporte) 0,64. Hier wird die verlängerte Werkbank Deutschlands ersichtlich. High-Tech-Zwischengüter werden nach Mittel- und Osteuropa geliefert, dort findet die Endmontage statt, und das Endprodukt wird zum Teil in Deutschland selbst konsumiert.

Abb. 3
Top-10-Handels- und Wertschöpfungsexporteure, 2007



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

Somit finden nicht unbedeutende Wert schöpfungsreimporte nach Deutschland statt, die sich in der Differenz zwischen VAX-Ratio und dem Anteil heimischer Wertschöpfung an Exporten niederschlagen. Wert schöpfungsreimporte sind auch für die USA zu beobachten, die viel mit den exportprozessierenden Zonen in Mexiko und auch China handeln. So ist der heimische Wertschöpfungsanteil der USA an ihren Exporten 87%, die VAX-Ratio aber nur 77%. Zum Vergleich, in China lagen diese beiden Kennzahlen im Jahr 2007 bei 76% und 71%, in Japan sogar bei 85 bzw. 82%. Zusammenfassend halten wir fest, dass ein nicht unbedeutlicher Teil der Exporte aus importierten Vorleistungen besteht. Das Ausmaß variiert je nach Land.

Bilaterale Handels- und Wertschöpfungsbilanzen

Im letzten Abschnitt haben wir gesehen, dass Wertschöpfungsexporte nur einen Teil der Exporte ausmachen. Was bedeutet dies für die Interpretation von bilateralen Handelspositionen? Wie wichtig sind Drittländereffekte? Hierzu betrachten wir in Tabelle 1 die größten bilateralen Handelsbilanzungleichgewichte. Um keine wirtschaftskrisenbedingten Effekte darzustellen, liegt der Fokus auf dem Jahr 2007. Der größte Handelsüberschuss ist im Handelspaar China-USA und beträgt 271 Mrd. US-Dollar, gefolgt vom kanadischen Handelsüberschuss gegenüber den USA. Auch die Plätze 4, 5 und 6 sowie 9 sind von den USA als größtem Nettoimporteur belegt. Deutschlands und Chinas Exportüberschüsse mit diversen Partnerländern sind in den Top 25 ebenfalls vertreten. Der deutsche Exportüberschuss nach Spanien und Italien beläuft sich auf 36 bzw. 32 Mrd. US-Dollar, womit Deutschland-Spanien Platz 7 und Deutschland-Italien Platz 8 in den Top 25 der Handelsbilanzungleichgewichte einnimmt.

Betrachtet man nun allerdings bilaterale Wertschöpfungsüberschüsse, so verändern sich die Bilanzen teils sogar beträchtlich. In den meisten Paaren wird der Nettowertschöpfungsübertrag zwischen den Handelspartnern durch die Handelsstatistik stark überschätzt. Die Anpassungen bewegen sich zwischen 3 und 94%. Lediglich der japanische Wertschöpfungshandelsüberschuss mit den USA wird durch die Handelsbilanz unterschätzt, und zwar um 34%. Dementsprechend schiebt sich das US-Defizit mit Japan von Platz 6 auf Platz 3. Auf Platz 1 der Wertschöpfungsbilanzungleichgewichte ist

Tab. 1
Top 25 bilaterale Handelsüberschüsse, 2007

Exporteur-Importeur	Handel		Wertschöpfungshandel		Anpassung
	Überschuss (in Mrd. US-Dollar)	Rang	Rang	Überschuss (in Mrd. US-Dollar)	(in %)
China-USA	217,1	1	1	171,8	- 21
Kanada-USA	100,1	2	2	69,4	- 31
Taiwan-China	65,8	3	13	16,7	- 75
Mexiko-USA	54,8	4	5	32,8	- 40
Deutschland-USA	52,5	5	4	50,7	- 3
Japan-USA	47,5	6	3	63,6	34
Deutschland-Spanien	35,7	7	6	27,1	- 24
Deutschland-Italien	31,6	8	7	24,2	- 23
Indien-USA	29,4	9	9	19,8	- 33
Großbritannien-Irland	28,7	10	26	9,3	- 68
Italien-USA	28,1	11	8	19,8	- 29
Niederlande-Deutschland	26,9	12	38	7,7	- 71
Japan-Taiwan	25,7	13	20	11,4	- 55
Deutschland-Großbritannien	24,6	14	10	19,3	- 22
Südkorea-China	24,4	15	156	1,4	- 94
China-Indien	24,2	16	15	15,9	- 34
China-Mexiko	22,9	17	22	9,7	- 58
Deutschland-Frankreich	20,2	18	11	18,7	- 7
China-Kanada	19,9	19	16	15,6	- 22
China-Großbritannien	19,4	20	12	17,1	- 12
Niederlande-Italien	18,2	21	21	10,0	- 45
Deutschland-Österreich	16,6	22	27	9,3	- 44
China-Frankreich	16,5	23	17	14,3	- 14
Australien-Japan	15,9	24	34	8,1	- 49
Niederlande-Belgien	15,4	25	101	2,6	- 83

Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

weiterhin das US-Defizit mit China. Allerdings beträgt es nur rund 172 Mrd. US-Dollar. Das heißt, das Handelsbilanzgleichgewicht wird um 21% überschätzt, wenn man nicht die Wertschöpfungsströme betrachtet. Auch das US-Defizit mit Kanada ist in Bezug auf den Wertschöpfungshandel 31% kleiner. Der Exportüberschuss von Südkorea nach China reduziert sich von 24 auf 1 Mrd. US-Dollar. Dies zeigt die große Bedeutung des asiatischen Produktionsnetzwerks. China montiert südkoreanische Zwischengüter für den Konsum in Drittländern.

Aus europäischer Perspektive springen vor allem die Salden mit den Niederlanden ins Auge. Dieses Land beherbergt den wichtigsten Seehafen Europas und ist ein wichtiger Umschlagplatz. Seine Exporte beinhalten daher in hohem Ausmaß Waren aus Drittländern. Die Überschätzung des bilateralen Saldos mit Deutschland beträgt etwa 71%.

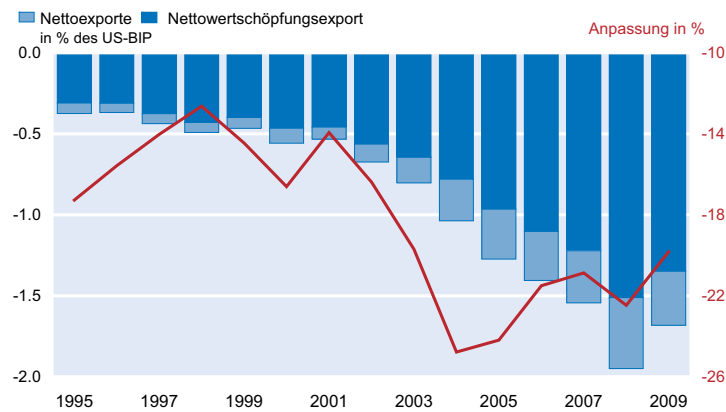
Diese Beispiele zeigen, wie wenig aussagekräftig bilaterale Handelssalden für die Bewertung der relativen Wettbewerbsfähigkeit zweier Handelspartner sind.

Die USA und das asiatische Produktionsnetzwerk

In Tabelle 1 fällt sticht hervor, dass sich das US-Defizit mit China reduziert, wohingegen sich das US-Defizit mit Japan vergrößert, wenn man Wertschöpfungsflüsse betrachtet. Diese Tatsache werden wir im Folgenden vertieft betrachten.

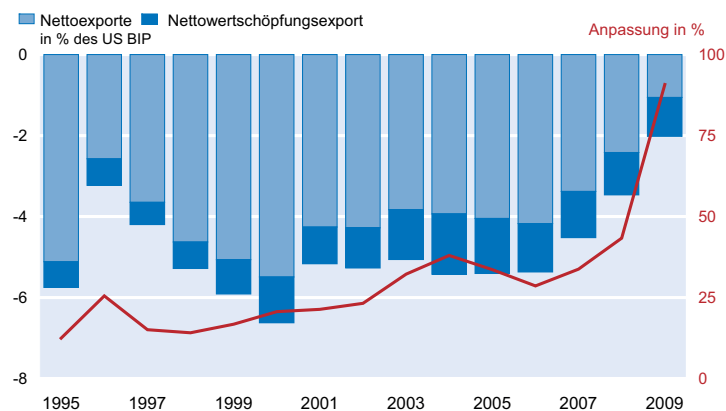
Das US-Defizit mit China wird bei Betrachtung in Wertschöpfungsströmen im gesamten Betrachtungszeitraum 1995–2009 stark reduziert (vgl. Abb. 4). Im Jahr 1995 beliefen sich die US-Nettoimporte aus China auf rund 27,6 Mrd. US-Dollar oder 0,4% des US-BIP. Die Nettoabsorption chinesischer Wertschöpfung in den USA betrug hingegen nur 22,8 Mrd. US-Dollar oder 0,3% des US-BIP. Das heißt, die Handelsbilanz überschätzte die Wertschöpfungsströme um ca. 17%. Diese Überschätzung des bilateralen Defizits zwischen den USA und China hat sich über die Zeit noch verstärkt. Vor allem seit dem Eintritt Chinas in die Welthan-

Abb. 4
US-Defizit mit China



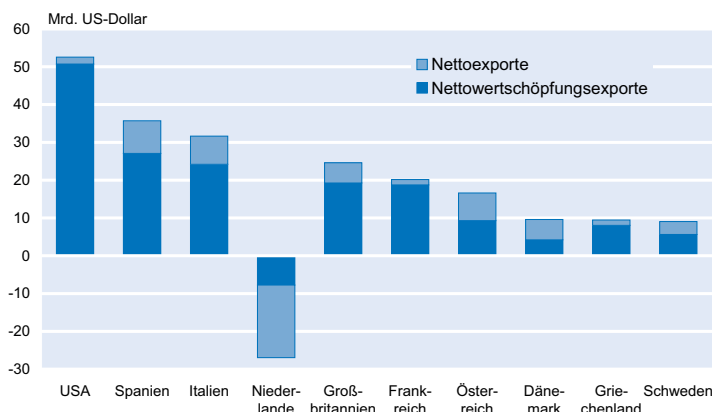
Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 5
US-Defizit mit Japan



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 6
Top 10 der bilateralen Handelsungleichgewichte Deutschlands, 2007



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

delsorganisation im Jahr 2001 sind die Nettogüterimporte der USA aus China stark angestiegen. Zwischen 2001 und 2008 haben sie sich etwa vervierfacht. Die Nettowertschöpfungsimporte sind im gleichen Zeitraum lediglich um das 3,5-fache gestiegen. Folglich würde sich im Jahr 2008 das US-Defizit mit China um ca. 22% reduzieren, wenn man in Wertschöpfung statt in Handelsströmen rechnet. Statt annähernd 2% des US-BIP auszumachen, belief sich das bilaterale Defizit mit China auf nur 1,5% des US-BIP.

Verantwortlich für diese Überschätzung ist wieder das asiatische Produktionsnetzwerk, innerhalb dessen viele japanische Vorprodukte nach China fließen, die dann dort montiert und wieder exportiert werden. Folglich unterschätzt das US-Handelsbilanzdefizit mit Japan die Nettowertschöpfungsströme von Japan in die USA im gesamten Zeitraum 1995–2009 (vgl. Abb. 5). Diese Unterschätzung ist von ca. 20% im Jahr 1995 auf 40% im Jahr 2008 angestiegen.

Eine Aufwertung der chinesischen Währung hätte nur einen Effekt auf den chinesischen Wertschöpfungsanteil der chinesischen Exporte in die USA, während Wertschöpfungsanteile aus Drittländern zunächst preislich unverändert bleiben. Gleichzeitig hätte eine Aufwertung des Yen gegenüber dem Dollar den überraschenden Nebeneffekt, die chinesischen Exporte in die USA zu verteuern.

Deutschland und seine Handelspartner

Ähnlich wie in Asien findet auch in Europa eine Fragmentierung der Wertschöpfungskette statt. In diesem Abschnitt werden wir betrachten, was das für die bilateralen Handels- und Wertschöpfungshandelsungleichgewichte Deutschlands insbesondere mit seinen europäischen Nachbarländern impliziert. Abbildung 6 zeigt die bilateralen Handels- und Wertschöpfungshandelsungleichgewichte Deutschlands mit den zehn größten Handelspartnern im Jahr 2007. Die größten Nettoexporte erfolgen in die USA, gefolgt von Überschüssen mit Spanien und Italien. Mit den Niederlanden hat Deutschland hingegen ein Handelsbilanzdefizit. Dies reduziert sich allerdings von 27 auf rund 8 Mrd. US-Dollar, wenn man bilaterale Wertschöp-

Tab. 2
Deutsche Güter- und Wertschöpfungsexporte, 2007 und Wachstum 1995–2007

Handelspartner	Exporte, 2007			Wachstum Exporte, 1995–2007	
	Güter (in Mrd. US-Dollar)	Wertschöpfung (in Mrd. US-Dollar)	Anpassung (in %)	Güter (in %)	Wertschöpfung (in %)
USA	120,1	111,3	– 7	166	150
Frankreich	114,1	66,2	– 42	106	72
Großbritannien	106,2	72,8	– 31	125	113
Italien	96,8	61,1	– 37	127	102
Spanien	71,1	47,1	– 34	254	210
Österreich	69,5	30,8	– 56	137	67
China	64,3	44,3	– 31	726	531
Niederlande	58,9	29,1	– 51	58	39
Belgien	53,0	22,0	– 58	69	46
Polen	44,4	22,1	– 50	510	331
Tschechien	36,1	12,8	– 65	329	151
Russland	34,7	25,8	– 26	268	228
Schweden	29,7	15,7	– 47	119	97
Ungarn	26,7	10,3	– 62	610	297
Dänemark	26,2	13,0	– 50	123	78
Japan	22,9	21,2	– 7	45	33
Südkorea	19,1	12,2	– 36	148	100
Türkei	18,9	14,1	– 26	199	181
Kanada	15,7	12,5	– 20	220	198
Brasilien	14,2	11,6	– 18	73	60
Mexiko	14,1	9,3	– 34	309	309
Indien	13,4	11,8	– 12	202	207
Griechenland	12,8	10,1	– 21	169	147
Finnland	12,3	6,9	– 44	147	119
Rumänien	12,2	8,8	– 28	503	508
Irland	11,5	6,6	– 43	302	304
Portugal	11,4	7,5	– 34	117	99
Slowakei	11,1	4,7	– 58	698	344
Australien	10,5	10,1	– 3	97	114
Taiwan	9,7	5,6	– 42	31	10
Luxemburg	8,8	2,9	– 67	234	115
Slowenien	5,9	2,8	– 52	179	124
Indonesien	4,3	4,4	2	– 17	8
Bulgarien	4,2	2,8	– 34	449	446
Litauen	2,6	1,8	– 31	558	546
Lettland	2,3	1,7	– 27	669	678
Estland	1,6	1,0	– 38	573	451
Zypern	1,0	0,8	– 19	150	130
Malta	0,5	0,3	– 35	35	51
Durchschnitt			– 37	155	123

Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

fungsströme betrachtet. Dies liegt, wie schon weiter oben berichtet, daran, dass die Niederlande mit Rotterdam den größten Importhafen Europas haben. Insgesamt fällt auf, dass ein bilaterales Handelsbilanzsaldo die zugrunde liegenden Wertschöpfungsströme vor allem mit anderen europäischen Ländern überschätzt.

Um die deutschen bilateralen Nettopositionen besser zu verstehen, zeigen Tabellen 2 und 3 deutsche Handels- und Wertschöpfungsströme jeweils für Exporte und Importe. Zunächst fällt auf, dass die relativen Unterschiede zwischen bi-

lateralen Handels- und Wertschöpfungsströmen stark nach Partnerland variieren. Die Anpassung der Statistik für die USA, Japan und auch Australien fällt sehr gering aus. Im Jahr 2007 sind deutsche Wertschöpfungsexporte in die USA nur 7% kleiner als deutsche Güter- und Dienstleistungsexporte (111 statt 120 Mrd. US-Dollar, vgl. Tab. 2). Mit Japan reduziert sich der bilaterale Saldo ebenfalls um 7%, mit Australien gar nur um 3%. Dies spricht dafür, dass diese Märkte auch stark über Drittländer bedient werden, da der Wertschöpfungsanteil des Exports deutlich über dem deutschen Durchschnitt von ca. 73% liegt. Ein ähnliches Bild ergibt sich

Tab. 3
Deutsche Güter- und Wertschöpfungsimporte, 2007 und Wachstum 1995–2007

Handelspartner	Import, 2007			Wachstum Importe, 1995–2007	
	Güter (in Mrd. US-Dollar)	Wertschöpfung (in Mrd. US-Dollar)	Anpassung (in %)	Güter (in %)	Wertschöpfung (in %)
Frankreich	93,9	47,4	- 49	83	35
Niederlande	85,8	36,8	- 57	99	46
Großbritannien	81,6	53,5	- 34	130	106
China	72,1	50,6	- 30	592	451
USA	67,5	60,5	- 10	103	75
Italien	65,2	36,8	- 43	51	23
Österreich	52,9	21,6	- 59	160	92
Belgien	50,7	17,3	- 66	37	- 3
Polen	42,0	18,1	- 57	248	129
Russland	41,7	31,3	- 25	165	134
Tschechien	38,8	12,4	- 68	353	177
Spanien	35,3	20,0	- 43	123	72
Japan	27,3	26,2	- 4	26	15
Ungarn	22,5	6,1	- 73	503	201
Schweden	20,6	10,1	- 51	107	47
Irland	20,0	9,5	- 52	194	144
Dänemark	16,6	8,8	- 47	56	27
Brasilien	15,8	10,3	- 35	155	107
Türkei	15,5	9,0	- 42	92	44
Südkorea	15,0	11,2	- 25	123	113
Indien	14,1	10,7	- 24	274	223
Slowakei	13,5	4,4	- 67	501	247
Finnland	12,7	5,9	- 53	149	67
Kanada	10,9	9,0	- 17	78	88
Mexiko	10,8	7,5	- 31	413	277
Taiwan	9,3	6,4	- 31	50	58
Portugal	6,2	3,0	- 51	18	- 4
Indonesien	5,5	4,9	- 11	86	83
Rumänien	5,5	3,0	- 45	271	190
Slowenien	5,4	2,0	- 63	106	44
Luxemburg	5,3	2,2	- 59	87	54
Griechenland	3,3	2,0	- 40	121	75
Australien	3,3	4,5	38	56	97
Bulgarien	2,4	1,1	- 55	386	231
Litauen	1,3	0,8	- 41	263	232
Lettland	0,7	0,4	- 41	293	199
Estland	0,7	0,4	- 41	350	284
Malta	0,5	0,2	- 51	72	56
Zypern	0,4	0,2	- 49	136	70
Durchschnitt			- 43	123	78

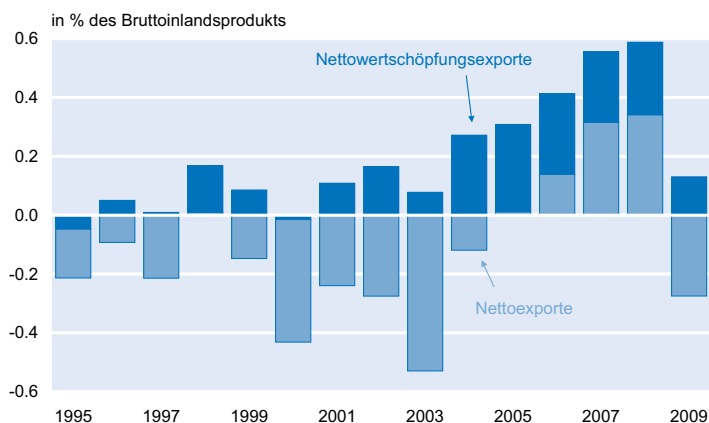
Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

auch auf der Importseite (vgl. Tab. 3). Die Importe aus den USA als fünftwichtigstem Importland sind nur ca. 10% geringer, wenn man sie in Wertschöpfung ausdrückt. Ein Teil der US-Wertschöpfung erreicht Deutschland über Mexiko und China. Auch ein Teil der japanischen Wertschöpfung erreicht Deutschland über Drittländer wie China oder Taiwan; die Importe überschätzen den Wertschöpfungsstrom lediglich um 4%, die japanische Wertschöpfung an japanischen Exporten liegt aber nur bei 85%.

Zweitens zeigt sich, dass Deutschland mit seinen Nachbarländern eng in Produktionsnetzwerken vernetzt ist. Im deutschen Durchschnitt liegen die bilateralen Handelssalden um 37% über den entsprechenden Wertschöpfungs-salden (vgl. auch die deutsche VAX-Ratio). Die bilateralen Exportströme Deutschlands in den Ländergürtel um Deutschland herum werden im Vergleich dazu stärker überschätzt. Dies betrifft vor allem mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) wie Polen (- 50%), Tschechien (- 65%), Un-

Abb. 7

Bilateraler Handelssaldo Deutschlands mit den MOEL-Ländern



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

garn (-62%), die Slowakei (-58%) und Slowenien (-52%) und auch Österreich (-56%). Deutschland liefert Zwischengüter, die in den MOEL weiterverarbeitet und zum Großteil in Drittländern konsumiert werden. Die Importe Deutschlands aus den MOEL sind ebenfalls deutlich größer als die Wertschöpfungsimporte. Dies liegt zum einen daran, dass der heimische Wertschöpfungsanteil der MOEL an diesen Produkten gering ist und zum anderen ein Teil der Importe nicht für den deutschen Markt bestimmt ist. So sind die deutschen Importe aus Ungarn im Jahr 2007 um 73% größer als die Wertschöpfungsimporte. Die Werte für die Slowakei, Slowenien und Tschechien bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen (jeweils 67, 63, 68%). Zum Vergleich: Die durchschnittliche Anpassung der Importströme um zu Wertschöpfungsimporten zu gelangen liegt in Deutschland bei 43%.

Saldiert ergibt sich für die Handelsbeziehung zwischen Deutschland und den MOEL ein Bild das exemplarisch zeigt, wie bilaterale Handelssalden basierend auf Güter- und Dienstleistungsströmen in die Irre führen können (vgl. Abb. 7). Wie beschrieben, weisen bilaterale Exportdaten relativ zum Wertschöpfungsstrom zu große Importe und zu kleine Exporte für Deutschland bezogen auf die MOEL auf. So kommt es dazu, dass in den Jahren 1995–2004 und 2009 ein bilaterales Defizit Deutschlands ausgewiesen wird, obwohl der Nettowertschöpfungsstrom mit Ausnahme der Jahre 1995 und 2000 immer positiv war.

Diese Trends zeigen den Einfluss von Distanz auf Güter- und Wertschöpfungshandel. Je näher ein Land zu Deutschland ist, desto mehr überschätzt die Exportstatistik die bilateralen Wertschöpfungsströme. Zwischengüter werden offenbar zwischen geographisch nahen Handelspartnern gehandelt.

Tabelle 2 zeigt auch Wachstumsraten der bilateralen Export- und Wertschöpfungsexporte Deutschlands zwischen

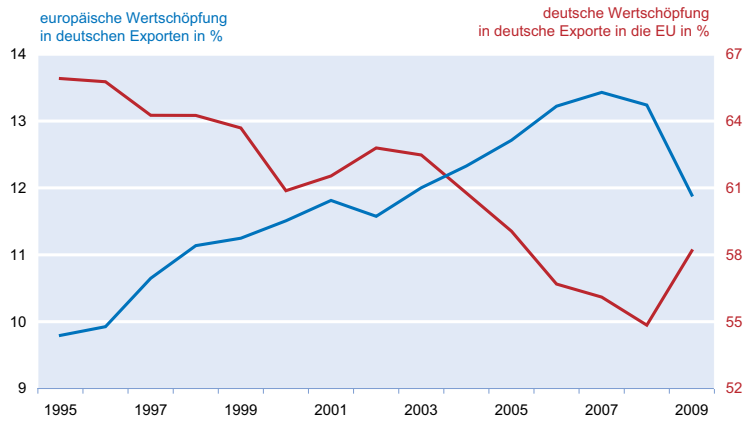
1995 und 2007 (d.h. vor der Finanzkrise). Im Durchschnitt stiegen die deutschen Exporte um 155%, die Wertschöpfungsexporte lediglich um 123%. Auch in Tabelle 2 manifestiert sich die Entwicklung der MOEL als verlängerte Werkbank Deutschlands. Die Exporte in diese Länder stiegen deutlich stärker an als die Wertschöpfungsexporte; und die Entwicklung lag über dem deutschen Trend. So wuchsen z.B. die deutschen Exporte nach Polen um 500%, in Wertschöpfung aber nur um 330%. Mit Tschechien lagen die Wachstumsraten bei 330% und 150% und mit Ungarn um 610% und rund 300%, um nur einige Beispiele zu nennen. Für die Entwicklung der Importe über die Zeit ergibt sich ein ähnliches Bild wie für die Exporte. Je näher das Partnerland liegt, desto intensiver der Zwischengüterhandel und desto weiter geht die Schere zwischen Import und Wertschöpfungsimport auseinander.

Zur Philosophie des EU-Sixpack

Bilaterale Handelsströme richtig zu messen hat wichtige Politikimplikationen. Nicht selten wird die Ungleichheit bilateraler Handelsbilanzen zur Rechtfertigung von politischen Maßnahmen herangezogen, die auf Verbesserung der relativen Wettbewerbsfähigkeit zielen, z.B. durch Veränderungen von Lohnkosten oder Wechselkursen.

Die Europäische Kommission hat mit dem »Macroeconomic Imbalances Procedure« (MIP) ein Programm entwickelt, mit dem Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone eingedämmt werden sollen, soweit diese nicht auf fundamentale ökonomische Unterschiede zurückgeführt werden können. Das MIP enthält ein Bündel von sechs Maßnahmen und wird daher auch als Sixpack bezeichnet. Zum Beispiel können Mitgliedsländer, die längerfristig aggregierte Handelsbilanzen außerhalb des Korridors - 4 bis + 6% des BIP aufweisen, zu makroökonomischen Anpassungen durch Fiskal- oder Lohnpolitik aufgefordert werden. Potenziell drohen bei Nichtumsetzung der Anpassungsmaßnahmen Strafen bis zu 0,1% des BIP. Deutschlands Handelsüberschuss hat die Obergrenze 2012 überschritten und wird nach Prognosen des ifo Instituts auch in diesem Jahr voraussichtlich oberhalb von 6% des BIP liegen. Auch wenn offiziell noch keine Maßnahmen eingeleitet wurden, sieht sich Deutschland wiederholt Forderungen gegenüber, durch höhere Löhne die Importnachfrage zu erhöhen und den Wettbewerbsdruck auf den Exportmärkten zu verringern, um den Ungleichgewichten in Europa entgegenzuwirken. Zwar beziehen sich die Maßnahmen auf den Überschuss Deutschlands mit der gesamten Welt, sie sind aber eindeutig politisch motiviert

Abb. 8
Anteil deutscher Wertschöpfung an deutschen Exporten in die EU und
europäischer Wertschöpfung in deutschen Exporten



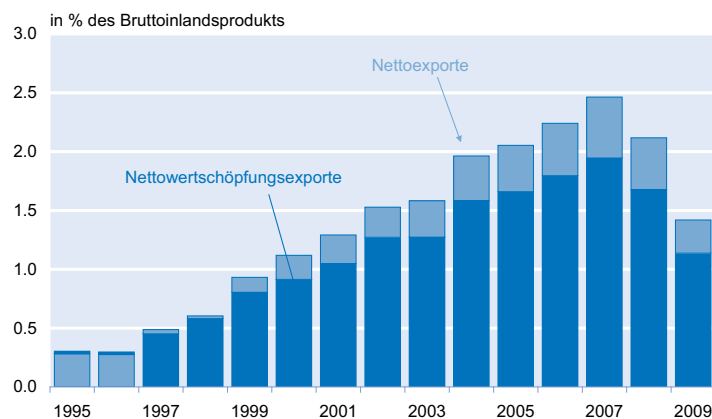
Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

durch die Überschüsse Deutschlands mit seinen Handelspartnern in der Eurozone.

Die Wirksamkeit dieser Politik wird dadurch vermindert, dass nur ein Teil der deutschen Exporte von dieser relativen Preisanpassung betroffen ist, nämlich der Anteil der heimischen Wertschöpfung am Export. Wie Abbildung 8 (rechte Skala) zeigt, ist dieser Anteil bei Exporten in die EU stetig gefallen (außer 2009) und liegt seit 2005 unter 60%.

Der bilaterale Handelsüberschuss Deutschlands mit den GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien), der häufig im Fokus dieser Debatte steht, fällt gemessen an Wertschöpfungsströmen ebenfalls deutlich geringer aus, siehe Abbildung 9. Im Jahr 2007 zum Beispiel betrug die Überschätzung 21%.

Abb. 9
Deutschlands Handelssaldo mit den GIPS-Ländern



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

Von einem Rückgang deutscher Exporte wären in beträchtlichem Umfang auch deutsche Importe von Zwischengütern betroffen. Der Anteil europäischer Wertschöpfung an deutschen Güter- und Dienstleistungsexporten hat seit 1995 stetig zugenommen und erreichte 2008 13,5%, 2009 ging er erstmals wieder zurück auf 12% (vgl. Abb. 8, linke Skala).

Zusätzlich werden auch die Importeure von deutschen Zwischenprodukten, die zu einem Großteil im europäischen Ausland angesiedelt sind, von der Verteuerung deutscher Arbeit negativ betroffen sein. Der Anteil deutscher Wertschöpfung an den gesamten Exporten aus der EU (ohne Deutschland) betrug 2007 etwa 4,8%, während der deutsche Anteil an den Exporten der übrigen Welt nur bei 1,6% lag. Die Exporte der

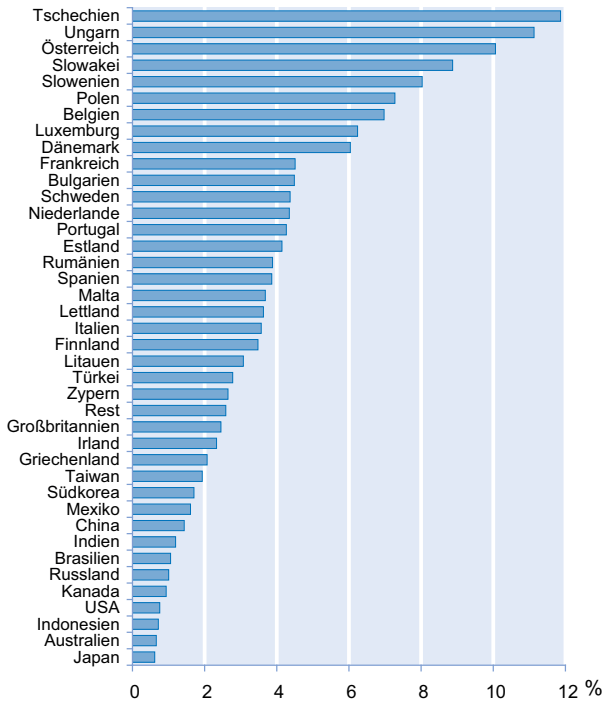
europäischen Länder wären von einer Verteuerung deutscher Arbeit unterschiedlich stark betroffen; die höchsten Anteile deutscher Wertschöpfung an den Exporten hatten 2007 Tschechien (12%), Ungarn (11%), Österreich (10%) und die Slowakei (jeweils 9%), vgl. Abb. 10.

Eine weitere häufig diskutierte Politikmaßnahme zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, deren Wirkungen stark von der Struktur des Zwischengüterhandels und vom Grad der internationalen Aufspaltung der Wertschöpfungskette abhängt, ist die Beeinflussung nominaler Wechselkurse.

Die expansive Geldpolitik in vielen Ländern in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Diskussion um Wechselkurse angefacht. Das Wort vom »Währungskrieg« macht die Runde. Auch in Europa werden Stimmen laut,

die eine Abwertung des Euro durch expansive Geldpolitik fordern, mit der Begründung, dass die erstarkende Konjunktur durch die Aufwertung des Euro gebremst werden könnte. Zur Beurteilung der Wirksamkeit einer solchen Politik ist die detaillierte Betrachtung der bilateralen Handelsströme auf Wertschöpfungsbasis unverzichtbar. Inwieweit ein Land innerhalb der Währungsunion von dieser Maßnahme profitiert, hängt stark von seiner sektoralen Produktionsstruktur und der geographischen Struktur seiner Exporte und Zwischengüterimporte ab. Insbesondere können Länder oder Industrien, deren Exporte hauptsächlich in der Eurozone verbleiben und die gleichzeitig viele Vorleistungen aus Nicht-Euroländern beziehen, von dieser Maßnahme negativ betroffen sein.

Abb. 10
Anteil deutscher Wertschöpfung in Exporten
anderer Länder



Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit
Deutschlands auf sektoraler Ebene

Die Berücksichtigung des Wertschöpfungsgehaltes von Exporten führt nicht nur zu einer anderen bilateralen Struktur der Handelsströme, sondern bietet auch eine andere Sichtweise auf die sektorale Struktur. Die Berücksichtigung der Vorleistungsstruktur führt dazu, dass sich die Anteile bestimmter Sektoren am Gesamtexport von den Anteilen an der exportierten Wertschöpfung unterscheiden. Bei Sektoren, die relativ gesehen mehr handelbare Finalgüter exportieren und viele Zwischenprodukte verwenden, wird bei Betrachtung der Exportanteile der Wertschöpfungsanteil überschätzt. Zum Beispiel betrug der Anteil des Fahrzeugbaus am deutschen Gesamtexport 2007 fast 20%, während nur 9% der deutschen exportierten Wertschöpfung in diesem Sektor entstanden ist.

Bei Sektoren, die hauptsächlich Vorleistungen produzieren oder nicht-handelbare Finalgüter, wird der Wertschöpfungsanteil unterschätzt. Das gilt insbesondere für die Dienstleistungssektoren, wie z.B. »Vermietung beweglicher Sachen«, »Grundstücks- und Wohnungswesen« und den »Einzelhandel«.

Sektorale Exportanteile werden ebenfalls herangezogen, um die globale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes bezogen auf einen bestimmten Sektor zu bestimmen. Der RCA (»Re-

vealed Comparative Advantage⁷)-Koeffizient ist definiert als Anteil eines Sektors *s* am Export *X* eines Landes *i* relativ zum Anteil der Gesamtexporte der Welt in diesem Sektor am Gesamtvolumen des Welthandels.

$$RCA_{is} = \frac{X_{is}}{X_i} / \frac{X_s^W}{X^W}$$

Ein Koeffizient größer (kleiner) 1 bedeutet also, dass ein Land in diesem Sektor verhältnismäßig viel (wenig) exportiert. Das Maß hat jedoch nur eingeschränkte Aussagekraft darüber, in welchen Sektoren die Produktivitätsvorteile liegen. Potenziell kann die Wettbewerbsfähigkeit eines Sektors mit hohem Exportanteil einzig und allein auf Kostenvorteilen in Vorleistungssektoren zurückzuführen sein. Um zu bestimmen, in welchen Sektoren die Produktivitätsvorteile liegen, müssen die Wertschöpfungsexporte betrachtet werden. Hier lässt sich analog ein RCA-Koeffizient bestimmen, der die Anteile eines Sektors an der exportierten Wertschöpfung eines Landes in Beziehung setzt zum Anteil dieses Sektors an der exportierten Wertschöpfung der gesamten Welt. Wie Tabelle 4⁸ für das Jahr 2007 zeigt, verändert sich die Rangfolge der Sektoren gemäß ihrer Bedeutung für den deutschen Export deutlich, wenn statt Exportanteilen die Anteile an der exportierten Wertschöpfung betrachtet werden. Zum Beispiel hat gemessen am Exportanteil der Sektor »Energie- und Wasserversorgung« den größten komparativen Vorteil, während er bezogen auf Wertschöpfungsexporte nur Rang 13 einnimmt. Stattdessen hat gemessen an den Wertschöpfungsexporten der Sektor »Maschinenbau« den größten komparativen Vorteil. Neben dem Verhältnis der Sektoren untereinander verändert die Betrachtung von Wertschöpfungsexporten auch die Position der Sektoren im globalen Vergleich. Zum Beispiel hat gemessen am Exportanteil der Sektor »Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik« in Deutschland einen komparativen Nachteil, während er gemessen am Wertschöpfungsgehalt einen komparativen Vorteil aufweist. Gleiches gilt für viele der Dienstleistungssektoren. Beim Schifffahrtssektor hingegen wendet sich ein komparativer Vorteil gemäß dem Exportanteil in einen komparativen Nachteil bezogen auf Wertschöpfungsexporte.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag zeigt, dass für die wirtschaftspolitische Analyse die Betrachtung bilateraler Handelssalden nur sehr begrenzt sinnvoll ist. Es kommt auf den Wertschöpfungsge-

⁷ Für Details zu diesem Konzept vgl. Balassa (1963).
⁸ Sektoren, die sowohl bei Export als auch beim Wertschöpfungshandel Anteile von weniger als 1% aufweisen, sind in der Tabelle nicht aufgeführt.

Tab. 4
Deutschlands sektorale Exportanteile und RCA-Koeffizienten, 2007

Sektorcode (Isic Rev.3)	Sektorbezeichnung	Exportanteil (in %)	RCA-Koeffizient	Rang	Anteil Wertschöpfungs-export (in %)	RCA Koeffizient (Wertschöpfung)	Rang
E	Energie- und Wasserversorgung	1,04	2,58	1	2,41	1,15	13
34+35	Fahrzeugbau	19,98	1,90	2	9,41	2,06	2
29	Maschinenbau	12,81	1,85	3	8,78	2,19	1
21+22	Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	3,32	1,73	4	2,63	1,40	8
25	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	3,27	1,54	5	2,44	1,45	7
24	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	11,40	1,37	6	6,24	1,34	9
26	Glasgewerbe, Herstellung von Keramik, Verarb. von Steinen und Erden	1,24	1,23	7	1,12	1,18	12
27+28	Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen	10,43	1,23	8	7,81	1,23	11
63	Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr; Verkehrsvermittlung	1,05	1,14	9	2,80	1,65	4
61	Schifffahrt	1,88	1,13	10	0,84	0,76	18
15+16	Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	4,00	0,91	11	1,84	0,78	17
30+33	Herst.v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten u. -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik	12,67	0,90	12	8,65	1,26	10
71+74	Vermietung beweglicher Sachen ohne Bedienungspersonal	3,84	0,75	13	17,02	1,47	5
36+37	Herst. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstigen Erzeugnissen; Recycling	1,75	0,73	14	1,12	0,85	16
17+18	Textil- und Bekleidungs-gewerbe	2,07	0,59	15	1,02	0,50	22
64	Nachrichtenübermittlung	0,35	0,56	16	1,08	0,65	20
23	Kokerei, Mineralölverarb. Herst. u. Verarb. v. Spalt- u. Brutstoffen	2,04	0,53	17	0,33	0,21	25
J	Kredit- und Versicherungsgewerbe	1,21	0,41	18	2,64	0,49	23
51	Handelsvermittlung und Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	1,28	0,39	19	4,71	0,67	19
50	Handel; Instandhaltung u. Reparatur v. Kfz u. Gebrauchsgütern	0,03	0,35	20	1,10	1,46	6
70	Grundstücks- und Wohnungswesen	0,09	0,35	21	4,22	1,70	3
A+B	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,74	0,34	22	1,01	0,26	24
60	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	0,56	0,34	23	1,90	0,63	21
O	Erbringung v. sonstigen öffentlichen u. persönlichen Dienstleistungen	0,13	0,16	24	2,04	1,15	14
52	Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz u. ohne Tankstellen); Reparatur von Gebrauchsgütern	0,06	0,14	25	3,06	1,04	15

Quelle: WIOD; Berechnungen des ifo Instituts.

halt des Handels an, denn dieser ist für die heimische Wohlfahrt, für heimische Löhne, Kapitaleinkommen und Steueraufkommen maßgeblich. Die offiziellen Handelsdaten, die auch ausländische Wertschöpfung beinhalten, weichen in der Regel stark von den bereinigten Daten ab. Bilaterale Beziehungen, die für die Weltwirtschaft wichtig sind, stellen sich in den bereinigten Daten anders dar: Das US-Defizit relativ zu China wird deutlich kleiner, das mit Japan größer. Die deutschen Überschüsse gegenüber den GIPS-Staaten schrumpfen. Auch die relative Wettbewerbsfähigkeit von Industriesektoren stellt sich nach Bereinigung in neuem Licht dar.

Literatur

Balassa, B. (1963), »An Empirical Demonstration of Classical Comparative Cost Theory«, *Review of Economics and Statistics* 45, 231–238.

Berns, R., R.C. Johnson und K. Yi (2011), »Vertical Linkages and the Collapse of Global Trade.« *American Economic Review* 101(3), 308–312.

Johnson, R. C. und G. Noguera (2012), »Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added«, *Journal of International Economics* 86, 224–236.

Koopman, R., W. Powers, Z. Wang und S.-J. Wei (2010), »Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains«, NBER Working Paper Nr. 16426, National Bureau of Economic Research, 2010.

Milbradt, G., G. Nerb, W. Ochel und H.-W. Sinn (2011), *Der ifo Wirtschaftskompass*, Carl Hanser Verlag, München.

Sinn, H.-W. (2005), *Die Basar-Ökonomie: Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, Econ-Verlag, Berlin.

Administrierte Preise und indirekte Steuern: Auswirkungen auf die Inflation im Euroraum

42

Wolfgang Nierhaus

Seit dem Jahr 2010 veröffentlicht das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften spezielle Indizes für die Entwicklung administrierter Preise im Euro-Währungsgebiet (vgl. Eurostat 2010). Sie umfassen Produkte, deren Preise staatlicher Einflussnahme unterliegen. Der vorliegende Beitrag präsentiert Methodik und Ergebnisse und wirft darüber hinaus auch einen Blick auf die Inflationseffekte der indirekten Besteuerung.

In der Europäischen Währungsunion wird die Inflation mit dem *harmonisierten Verbraucherpreisindex HVPI-EWU* gemessen. Der Verbraucherpreisindex der Europäischen Währungsunion dient im Rahmen der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank (EZB) als zentraler Indikator zur Beurteilung der Preisstabilität im Euroraum. Diese ist vom EZB-Rat als mittelfristig beizubehaltende Steigerung des harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet »von unter 2% gegenüber dem Vorjahr definiert.« Der HVPI-EWU wird als gewogener Durchschnitt der *harmonisierten Verbraucherpreisindizes (HVPI)* der Mitgliedsländer des Euro-Währungsgebiets ermittelt. Ländergewichte sind die monetären Konsumausgaben der privaten Haushalte (vgl. Eurostat 2004; Nierhaus 2006).

Bei den nationalen harmonisierten HVPI handelt es sich um einen Satz von Verbraucherpreisindizes, die seit 1997 für alle Mitgliedsländer der Europäischen Union, für Norwegen, Island und für die Schweiz als Laspeyressche Kettenindizes berechnet werden. Sie wurden in den neunziger Jahren entwickelt, um die Preisänderungen international vergleichen zu können.¹ Denn die herkömmlichen nationalen Verbraucherpreisindizes (VPI) unterscheiden sich in vielfältiger Weise. Die Unterschiede sind zum einen historisch bedingt, zum anderen spiegeln sich in ihnen unterschiedliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen oder Strukturen der statistischen Systeme wider. Auch sind die Ziele der nationalen VPI oft weiter gefasst als die des HVPI. Während der HVPI primär das Ziel »Inflationsmessung« verfolgt, können die nationalen Verbraucherpreisindizes zusätzlich z.B. als »Kompen-

sationsmaßstab« für Wertsicherungsklauseln dienen oder auch als Deflatoren für nominale Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Auch die Erfassungsbereiche sind unterschiedlich. So ist im HVPI das vom Eigentümer selbst genutzte Wohneigentum – anders als etwa im deutschen Verbraucherpreisindex VPI – bisher nicht berücksichtigt (vgl. Elbel und Preißmann 2008).

Der harmonisierte Verbraucherpreisindex HVPI-EWU wird monatlich vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) berechnet. Seit Februar 2010 veröffentlicht Eurostat darüber hinaus einen speziellen *Index für die Entwicklung administrierter Preise* im Euroraum (hier: HVPI-EWU-AP; AP = »administered prices«). Zuvor war bereits ein experimenteller Index für diese Gütergruppe durch die Europäische Zentralbank bereitgestellt worden (vgl. Europäische Zentralbank 2007; Nierhaus 2007). Der heutige HVPI-EWU-AP erfasst die Preisentwicklung von Sachgütern und Dienstleistungen, deren Preise entweder *direkt* (»directly«) oder *überwiegend* (»to a significant extent«) vom Staat (auf zentraler, regionaler oder örtlicher Ebene) bzw. von staatlichen Regulierungsbehörden beeinflusst werden.² Naturgemäß können im HVPI-EWU-AP nur diejenigen Güter einbezogen sein, die auch in den nationalen HVPI enthalten sind. Die Untergruppe der *direkt administrierten* Verbraucherpreise misst die Preise derjenigen Sachgüter und Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen vielfach unmittelbar festgelegt werden (z.B. Entgelte für den Besuch von Schulen oder Universitäten, Tarife für den öffentlichen Nahverkehr, Gebühren für die Müll- oder Trinkwasserentsorgung, Passgebühren

¹ Zu einer methodischen Kritik am HVPI vgl. von der Lippe (2002).

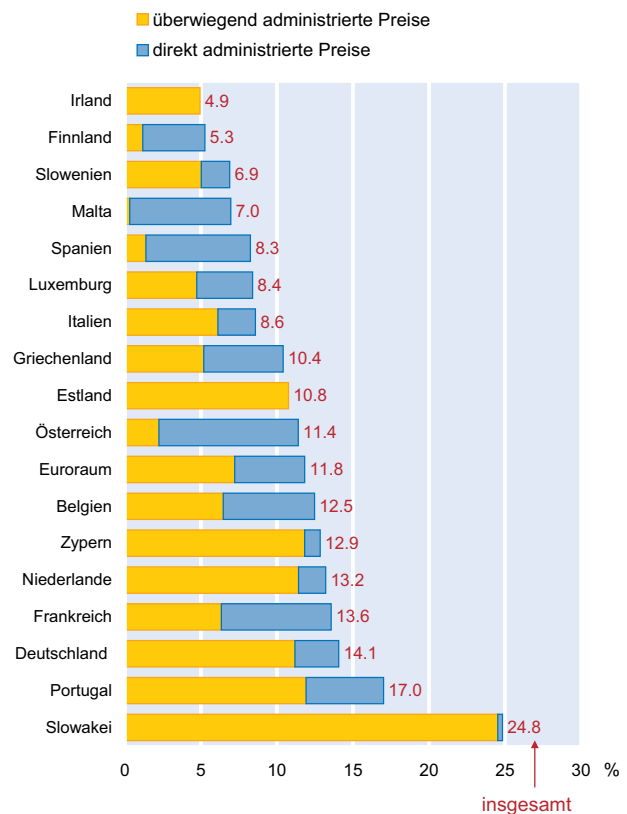
² Eine umfassende Darstellung des HVPI-EWU-AP findet sich Fritzer (2011).

u.Ä.). Die Untergruppe *der überwiegend administrierten* Verbraucherpreise bezieht sich auf diejenigen Güter, auf deren Preise staatliche Instanzen signifikant Einfluss nehmen. Hierzu zählen etwa Sachgüter und Dienstleistungen, deren Preise nur nach vorheriger Zustimmung einer Regulierungsbehörde geändert werden dürfen. Nicht im HVPI-EWU-AP sind Güter enthalten, auf denen spezielle Verbrauchsteuern lasten oder aber die speziellen Agrarmarktorfnungen unterliegen, die sich auf die Preise vorgelagerter Produktionsstufen beziehen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Güter, die spezifischen staatlichen Umwelt- oder Sicherheitsstandards genügen müssen.

Allfällige neue nationale Regulierungen bzw. Liberalisierungsmaßnahmen können jeweils zum Jahreswechsel berücksichtigt werden. Zur Bestimmung des aktuellen Indexgewichts für ein Gut *j* wird für jedes Land, in dem *j* als administriert gilt, das nationale Indexgewicht mit dem entsprechenden Ländergewicht multipliziert. Sodann werden die güterspezifischen Länderprodukte aufsummiert. Da Güterpreise nicht überall zugleich derselben staatlichen Regulierung unterliegen, erhält man durch das Rechenverfahren Euroraum-Gewichte, die numerisch kleiner sind als die von Eurostat veröffentlichten Produktgewichte, die sich stets auf alle Mitgliedsländer der EWU beziehen (vgl. Europäische Zentralbank 2007).

Das Indexgewicht der Gütergruppe mit administrierten Preisen im HVPI-EWU lag im Jahr 2012 bei 11,8%; seit dem Jahr 2002 hat es sich um 2 Prozentpunkte verringert. Der Rückgang geht auf den Anteilsverlust von Gütern und Dienstleistungen mit überwiegend administrierten Preisen zurück, im Wesentlichen verursacht durch die Liberalisierung der Energiemärkte (in Deutschland etwa im Jahr 2007) (vgl. Fritzer 2011). Das Indexgewicht der Gütergruppe mit direkt administrierten Preisen hat dagegen tendenziell etwas zugenommen, im Jahr 2012 betrug es 4,6% (2002: 4,1%). Die Produktgewichte streuen dabei erheblich zwischen den Mitgliedsländern der EWU: Hohe Gewichte finden sich in der Regel bei den Transformationsländern, wobei derzeit die Slowakei mit 24,8% Spitzenreiter ist (vgl. Abb. 1). Am unteren Ende der Skala finden sich Irland mit 4,9% und Finnland mit 5,3%. Für Deutschland betrug das Produktgewicht des HVPI-AP im nationalen HVPI zuletzt 14,1%, was im Vergleich zum EWU-Durchschnitt überdurchschnittlich ist. Auch bei der Aufteilung der administrierten Preise auf direkt administrierte bzw. überwiegend administrierte Preise gibt es länderspezifische Unterschiede: So liegt für Deutschland der Anteil der direkt administrierten Preise am nationalen HVPI-AP lediglich bei 20,5%, für Frankreich dagegen bei 53,2%

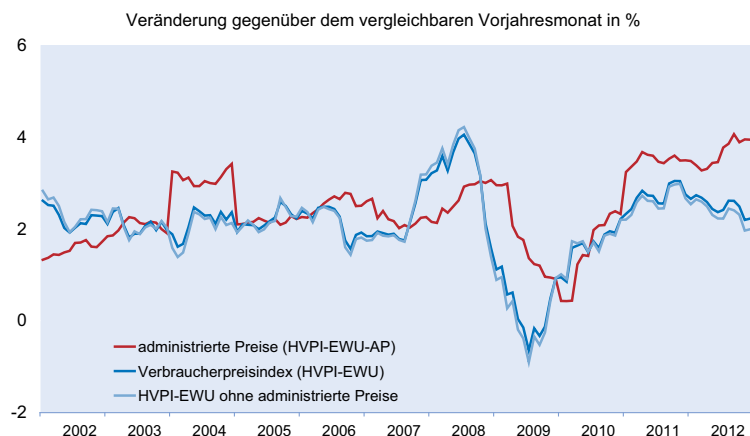
Abb. 1
Produktgewichte der administrierten Preise im HVPI-WWU^{a)}



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2 präsentiert für den Zeitraum 2002 bis 2012 die Inflationsraten für Güter mit administrierten Preisen im Vergleich zur Preisentwicklung der Gütergruppe mit flexiblen Preisen (und im Vergleich zur gesamten Verbraucherpreisentwicklung) im Euroraum. Es zeigt sich, dass seit

Abb. 2
Preisentwicklung in der Europäischen Währungsunion^{a)}



^{a)} Angaben für wechselnden Währungsraum.
Quelle: Eurostat.

Tab. 1
Zur Entwicklung der administrierten Preise in der Europäischen Währungsunion^{a)}
 Preisveränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	1,6	3,1	2,5	2,2	2,7	1,8	1,5	3,5	3,6
Direkt administrierte Preise	1,8	2,3	4,1	2,5	3,5	2,6	2,9	5,0	4,5
Überwiegend administrierte Preise	1,5	3,5	1,8	2,1	2,2	1,3	0,7	2,5	3,1
Nicht administrierte Preise	2,4	2,0	2,1	2,1	3,4	0,1	1,6	2,6	2,3
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	2,2	2,1	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5

Inflationsbeiträge zum HVPI-EWU in Prozentpunkten^{b)}

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	0,21	0,42	0,33	0,28	0,31	0,20	0,18	0,40	0,43
Direkt administrierte Preise	0,07	0,09	0,17	0,10	0,15	0,11	0,12	0,22	0,21
Überwiegend administrierte Preise	0,14	0,33	0,16	0,18	0,16	0,09	0,05	0,17	0,23
Nicht administrierte Preise	2,04	1,72	1,85	1,87	2,98	0,09	1,45	2,33	2,07
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	2,2	2,1	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5

Inflationsbeiträge zum HVPI-EWU in % der Gesamtinflation^{b)}

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	9,5	19,7	15,0	13,1	9,3	68,5	10,8	14,6	17,3
Direkt administrierte Preise	3,2	4,3	7,7	4,9	4,4	37,1	7,7	8,2	8,3
Überwiegend administrierte Preise	6,3	15,4	7,4	8,2	4,9	31,4	3,1	6,4	9,0
Nicht administrierte Preise	90,5	80,3	85,0	86,9	90,7	31,5	89,2	85,4	82,7
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{a)} Wechselnder Währungsraum. – ^{b)} Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

dem Jahr 2011 die Inflationsrate bei Gütern mit administrierten Preisen deutlich höher ist als die Inflationsrate der übrigen Güter. Dies gab es auch schon in den Jahren 2004, 2006 und 2007 sowie im Krisenjahr 2009. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2012 belief sich die Inflationsrate bei Gütern mit administrierten Preisen 2,4%, während die Inflationsrate für Güter mit flexiblen Preisen bei 2,1% lag. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass sich in den Inflationsraten auch die Ausweitung des Erfassungsbereichs widerspiegeln kann.

Für die Gütergruppe mit *direkt administrierten* Preisen konnten hohe Inflationsraten insbesondere für die Jahre 2006, 2011 und 2012 verzeichnet werden. Gegenwärtig liegt hier die Inflationsrate knapp unterhalb der 6%-Marke. Für die hohen Raten am aktuellen Rand dürften die in vielen Ländern erforderlichen einnahmepolitischen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte maßgeblich sein. Bei der Gütergruppe mit *überwiegend administrierten* Preisen wurde die bislang höchste Inflationsrate bereits vor nahezu zehn Jahren, nämlich im Jahr 2004 registriert (vgl. Tab. 1). Damals waren in Deutschland im Zuge der Gesundheitsreform Praxisgebühren für Arztbesuche eingeführt worden, Zuzahlungen für Medikamente bzw. therapeutische Mittel erhöht und die Zuschüsse der Krankenkassen für Brillengläser gestrichen worden. Im April des gleichen Jahres führte zudem die Neuregelung der Kostenübernahme für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch die gesetzlichen Krankenkassen nochmals zu einer Verteuerung von Medikamen-

ten. Als Folge kletterte die Inflationsrate für die Gütergruppe mit überwiegend administrierten Preisen im EWU-Raum im Jahresdurchschnitt 2004 auf 3,5%; in Deutschland überschritt die Inflationsrate des nationalen HVPI-AP für überwiegend administrierte Preise sogar die 6%-Marke. Im Jahr 2007 hätte die regionale Einführung von Studiengebühren in Deutschland den HVPI-EWU-AP ebenfalls merklich steigen lassen müssen – die deutsche HVPI-AP-Rate für Güter mit überwiegend administrierte Preisen erhöhte sich von 1,0% im Jahr 2006 auf 3,6% im Jahr 2007 –, jedoch wurde diese Preisbewegung auf EWU-Ebene durch gegenläufige Preisänderungen in anderen Mitgliedsländern zum größten Teil ausgeglichen.

Aufgrund des nicht unbeträchtlichen Produktgewichts von über 10% am gesamten HVPI-EWU trug die Preisentwicklung von Gütern mit administrierten Preisen in den vergangenen Jahren nicht unerheblich zur Gesamtinflation im Euroraum bei. Die rechnerischen Inflationsbeiträge lagen im Durchschnitt des Zeitraums 2002 bis 2012 bei 0,30 Prozentpunkten; am aktuellen Rand betrug er 0,43 Prozentpunkte (davon direkt administrierte Preise: 0,21 Prozentpunkte, überwiegend administrierte Preise: 0,23 Prozentpunkte; vgl. Tab. 1). Die Gütergruppe mit administrierten Preisen inflationierte dabei, gemessen an ihrem Beitrag zur Gesamtinflation im Euroraum, stärker, als es ihrem Produktgewicht im HVPI-EWU entspricht. Dies gilt auch für die beiden darin enthaltenen Teilgruppen der vollständig bzw. über-

wiegend administrierten Preise (vgl. Tab. 1). Der Inflationsbeitrag eines Teilindex zur Gesamtinflationsrate des HVPI-EWU-AP in Prozentpunkten wird hier approximativ aus dem Produkt $\text{Gewicht des Teilindex} \times \text{Veränderungsrate des Teilindex}$ berechnet (vgl. Nierhaus 2006). Der Inflationsbeitrag eines Teilindex ist c.p. umso höher, je größer das Produktgewicht ist und je größer die Änderung des Teilindex im Rechenzeitraum ist. Werden die Inflationsbeiträge in Prozentpunkten auf die Veränderung des VPI-EWU bezogen, so erhält man Inflationsbeiträge in Prozent der Gesamtinflation.

Unberücksichtigt bleibt beim Index der administrierten Preise der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Teuerung. Eurostat gibt hierzu seit Oktober 2009 in Ergänzung einen gesonderten harmonisierten Preisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-EWU-CT; CT = »constant taxes«) heraus, bei dem der unmittelbare Einfluss der Änderungen von indirekten Steuern auf die Verbraucherpreisentwicklung ausgeschaltet ist. Zu den im HVPI-EWU-CT berücksichtigten indirekten Steuern zählen die Mehrwertsteuer sowie die Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energie. Hinzu kommen Steuern auf bestimmte Produkte wie Pkw, Versicherungen und Unterhaltung. Durch den Vergleich des HVPI-EWU-CT mit dem globalen Verbraucherpreisindex HVPI-EWU können die Auswirkungen der Änderungen von indirekten Steuern auf das Verbraucherpreisniveau abgeschätzt werden. Dabei wird angenommen, dass Änderungen der indirekten Steuern umgehend und vollständig auf die Verbraucherpreise wirken (vgl. Eurostat 2009). Zeitreihen zur HVPI-Inflation zu konstanten Steuersätzen sind bei Eurostat online abrufbar.

Im Zeitraum von 2004 bis 2012 betrug der durchschnittliche Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Inflation im Euroraum rund 0,19 Prozentpunkte, hier gemessen am Durchschnittswert der Differenzen zwischen der Veränderungsrate des HVPI-EWU und der Veränderungsrate

des HVPI-EWU-CT im Vorjahresvergleich für diesen Zeitraum. Besonders hohe Differenzen waren einmal für das Jahr 2007 zu verzeichnen, was zum überwiegenden Teil auf die zum 1. Januar 2007 in Deutschland erfolgte Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte zurückzuführen ist (vgl. Abb. 3). Die zu beobachtenden großen Differenzen in den vergangenen zweieinhalb Jahren (durchschnittlicher Einfluss auf die EWU-Inflation in diesem Zeitraum: 0,33 Prozentpunkte; im Jahr 2012: 0,42 Prozentpunkte) stehen im Zusammenhang mit kräftigen Anhebungen von indirekten Steuern in vielen Mitgliedsländern der EWU zum Zwecke der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, so etwa in Spanien, Italien und Griechenland.

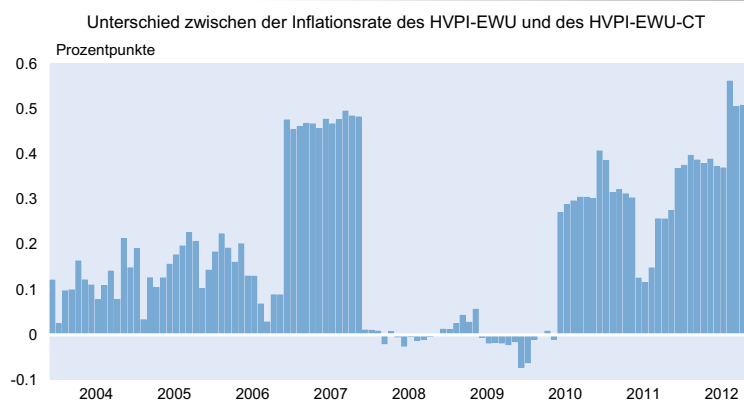
Fazit

Mit dem harmonisierten Index für die Entwicklung administrierter Preise (HVPI-EWU-AP) im Euro-Währungsgebiet liefert Eurostat ein zusätzliches interessantes Instrument für die Konjunkturanalyse. Er erfasst die Preisentwicklung von Sachgütern und Dienstleistungen, deren Preise direkt oder zum überwiegenden Teil vom Staat bzw. von staatlichen Regulierungsbehörden beeinflusst werden. Güterpreise, die durch spezielle Verbrauchsteuern beeinflusst werden, zählen nicht zu dieser Kategorie. Die Ergebnisse zeigen, dass die statistisch gemessene Preisdynamik in diesem Gütersegment zum Teil beachtlich höher ist als bei Sachgütern und Dienstleistungen mit nicht administrierten Preisen. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung am aktuellen Rand.

Bei der Interpretation der Auswirkungen administrierter Preise auf die gesamte Verbraucherpreisentwicklung im Euroraum darf nicht übersehen werden, dass sich in den gemessenen Inflationsraten immer auch Erweiterungen des Erfassungsbereichs widerspiegeln. Außerdem gibt es auch marktbestimmte Einflüsse, die sich in dieser Gütergruppe niederschlagen können. Hierzu zählen etwa Preissteigerungen, die aus unvollkommenem Wettbewerb auf bestimmten Gütermärkten resultieren. Der von Eurostat berechnete Preisindex HVPI-EWU-AP liefert von daher immer nur Näherungswerte für die Kaufkrafteffekte der Preisadministrierung.

Der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Teuerung im Euroraum wird von Eurostat durch den harmonisierten Preisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-EWU-CT) erfasst, bei dem der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Verbraucherpreisentwicklung rechnerisch ausgeschaltet wird. Die Differenz zwischen der Veränderungsrate des HVPI-EWU und der Veränderungsrate des HVPI-EWU-CT ist ein Maß für den Einfluss der Änderungen von indirekten Steuern auf

Abb. 3
Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Inflation in der EWU^{a)}



^{a)} Angaben für wechselnden Währungsraum.
Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

die Inflation in der Währungsunion. In den Jahren 2004 bis 2012 belief sich der durchschnittliche Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Gesamtinflation im Euro-Raum auf 0,19 Prozentpunkte, wobei am aktuellen Rand sogar Werte um 0,5 Prozentpunkte zu registrieren waren. Angesichts des hohen Konsolidierungsdrucks in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion muss mit weiteren Anhebungen von indirekten Steuern und entsprechenden Aufwärtstendenzen bei den Verbraucherpreisen gerechnet werden.

Literatur

Elbel, G. und J. Preißmann (2008), »Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex für Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik* (8), 681–692.

Europäische Zentralbank (2007), »Experimental HICP-based Estimates of Administered Prices in the Euro Area«, online verfügbar unter: http://www.ecb.int/stats/pdf/hicp_ap.pdf.

Eurostat (2004), »Harmonized Indices of Consumer Prices (HICPs)«, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-001/EN/KS-BE-04-001-EN.PDF.

Eurostat (2009), »HICP-CT Manual«, October, 1–24, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents_meth/HICP-CT/HICP-CT_manual_2009.pdf.

Eurostat (2010), »HICP – Administered Prices (HICP-AP)«, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents_meth/HICP-AP/HICP-AP_Definitions_Explanations.pdf.

Fritzer, F. (2011), »Administrierte Preise, Inflation und Konjunkturzyklus – Selektive Aspekte«, Oesterreichische Nationalbank, *Geldpolitik & Wirtschaft, Quartalshefte zur Geld- und Wirtschaftspolitik* (1), 44–62, online verfügbar unter: http://www.oenb.at/de/img/gewi_2011_q1_analyse03_tcm14-230618.pdf.

Nierhaus, W. (2006), »Harmonisierte Verbraucherpreisindizes – zur Inflationsmessung in Europa«, *ifo Schnelldienst* 59(6), 11–16.

Nierhaus, W. (2007), »Zur Entwicklung administrierter Preise im Euroraum«, *ifo Schnelldienst* 60(17), 21–24.

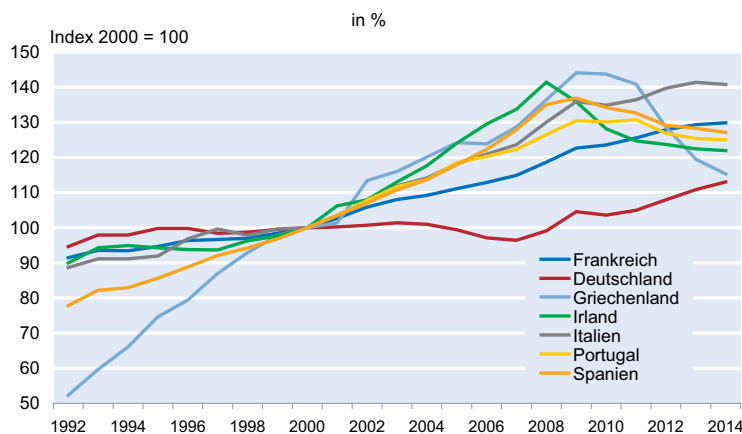
von der Lippe, P. (2002), »Konzeptionelle Probleme des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI/HICP)«, in: Europäische Gemeinschaften (Hrsg.), *15. CEIES-Seminar: Inflation in Europa – Unterschiedliche Messkonzepte und deren Nutzer*, Luxemburg, 67–73.

Ein Grund für die anhaltende Eurokrise sind die unterschiedliche Entwicklung der durchschnittlichen Lohnkosten pro Outputseinheit und ihre Auswirkung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die OECD misst die Wettbewerbsfähigkeit als Lohnstückkosten (Unit Labour Costs, ULCs), die sich aus dem Quotienten aus gesamten Lohnkosten und realem Output berechnen (vgl. OECD 2013). Dies ist zugleich der Quotient aus durchschnittlichen Lohnkosten pro Stunde und Produktivität (Output pro Stunde), so dass die ULCs eine Verbindung zwischen Produktivität und Lohnkosten darstellen und somit entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit sind. Im Folgenden wird anhand der Daten der OECD die unterschiedliche Entwicklung der ULCs der letzten 20 Jahre in den Mitgliedstaaten der Eurozone betrachtet¹, wobei die Zeitspanne in drei Etappen eingeteilt wird: zunächst die 1990er Jahre, dann die Phase nach Einführung des Euro und zuletzt die Zeit nach Beginn der Krise. Auf die Entwicklung der ULCs in den Krisenstaaten (Griechenland, Spanien, Portugal, Italien und Irland) sowie in Deutschland wird dabei besonderes Augenmerk gelegt. Als Basisjahr für alle Daten wird das Jahr 2000 herangezogen.

Bereits in den Jahren 1992 bis 2000 lag die Entwicklung der ULCs in den jetzigen Krisenstaaten teils deutlich über der der restlichen Mitgliedstaaten. Vor allem Griechenland und Spanien, die 1993 noch bei einem Niveau von 59,9% respektive 82,2% der ULCs im Jahr 2000 lagen, wiesen in den 1990er Jahren schon deutlich höhere Wachstumsraten der ULCs auf als die anderen Mitglieder der späteren Eurozone, die sich zwischen 89,3% (Luxemburg) und 96,0% (Finnland) bewegten. Bereits hier sticht Deutschland mit der Entwicklung seiner ULCs hervor, die 1993 nur 2,1% unter dem Niveau von 2000 lagen, so dass die Kosten mehr oder weniger konstant geblieben waren. Dies lässt sich nur noch bei Österreich vorfinden.

Die Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung im Jahr 1999 führte in den Krisenstaaten zu einem Kreditboom, der durch ein schnelles Wachstum und erhöhte Staatsausgaben eine im Vergleich zum Durchschnitt der Eurozone erhöhte Inflation und aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Abwertung einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hatte. Dies zeigt sich deutlich an den Statistiken der OECD. Im zweiten betrachteten Zeitraum ab dem Jahr 2000 bis ins Jahr 2007, also in etwa kurz vor Beginn der Krise, stiegen die ULCs in Griechenland (128,6%), Spanien (127,7%), Italien (123,6%), Portugal (122,3%) und Ir-

Abb. 1
Lohnstückkosten in der Eurozone



Quelle: OECD (2012a).

land (133,6%) deutlich stärker als in den restlichen Staaten. Dort lag der Anstieg in der Regel zwischen 5 und 15%. In Deutschland blieben die ULCs in den Jahren 2000 bis 2003 annähernd konstant und fielen in den Jahren bis 2007 sogar wieder unter das Niveau von 2000. Diese eigenständige Entwicklung ist nicht zuletzt auf die im Rahmen der Agenda-Politik des Kabinetts Schröder II durchgeführte Reform des Arbeitsmarktes zurückzuführen.

Im dritten betrachteten Zeitraum ab 2007 steigen die ULCs in den fünf Krisenstaaten zunächst noch weiter bis auf ein Niveau von 130,5% (Portugal) bis 144,1% (Griechenland). Ab 2009 zeichnet sich aber eine Trendwende hin zu fallenden Arbeitskosten ab², so dass die ULCs 2012 wieder in etwa auf dem Niveau von 2007 lagen.³ Eine Ausnahme stellt hierbei Italien dar: Dort steigen die ULCs ungehindert weiter.

Während die ULCs in den Krisenstaaten zurückgehen, steigen sie ab 2007 in den übrigen Eurostaaten. Zwar zeichnete sich von 2009 auf 2010 krisenbedingt nochmals ein leichter Dämpfer ab, seitdem hält aber der Trend steigender ULCs hier bis heute an. Auch in Deutschland ist erstmals ein Anstieg zu verzeichnen, zuletzt auf 108,0% im Jahr 2012. Während der Kostenrückgang der Krisenstaaten vor allem auf die eingeleiteten Reformen zurückzuführen ist, sind die Lohnsteigerungen in Deutschland insbesondere mit der guten Wirtschaftslage der letzten Jahre zu erklären. Das langsamere Wachstum der ULCs führte in den Jahren seit Ausbruch der Krise in den Krisenstaaten aufgrund sinkender Exportpreise und einem damit verbundenen Rückgang der Arbeitskosten zu einer Reduktion der Handelsbilanzdefizite.

¹ Es werden nur die Staaten, die bereits 1999 den Euro einführen, betrachtet.

² In Irland fallen die Arbeitskosten bereits ab 2008.

³ Im Falle Portugals liegen sie in etwa auf dem Niveau von 2008.

Laut Prognosen der OECD wird dieser Abwärtstrend der ULCs auch noch die nächsten zwei Jahre anhalten, so dass Spanien (127,0%), Portugal (125,0%), Irland (121,9%) und Griechenland (115,0%) – verglichen mit dem Jahr 2000 – niedrigere ULCs-Zuwächse als die meisten anderen Staaten der ursprünglichen Eurozone, die die OECD 2014 bei einem Stand von über 130% sieht, aufweisen werden. Ausnahmen bilden Österreich (122,9%) und Deutschland, das mit einem Stand von 113,0%, wie schon die Jahre zuvor, deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Den positiven Effekten der bisherigen Angleichung der Handelsbilanzdefizite wirkt in den Krisenstaaten eine schwache Inlandsnachfrage und eine hohen Arbeitslosigkeit entgegen. Deshalb sieht die OECD in den Krisenstaaten noch weiteren Bedarf an Strukturreformen, um die Krise überwinden zu können. Die OECD empfiehlt den wirtschaftlich stärkeren Staaten – vor allem Deutschland – die weiteren Reformen durch eine Politik der Lohnangleichung und einer Politik, die die Binnen- nachfrage ankurbelt, zu begleiten (vgl. OECD 2012b). Wenn die weitere Entwicklung wie prognostiziert eintritt, bedeutet dies, dass der durch die Lohnkosten verursachte Druck auf die Krisenstaaten sinkt.

Literatur

OECD (2012a), »Economic Outlook No 92 – December 2012 – OECD Annual Projections« online verfügbar unter: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO92_INTERNET.

OECD (2012b), »Euro Area Labour Costs Converging, but Imbalances Persist«, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/economy/euroarea/labourcosts.htm>.

OECD (2013), »Main Economic Indicators: Sources and Definitions«, online verfügbar unter: <http://stats.oecd.org/mei/default.asp?lang=e&subject=19>.

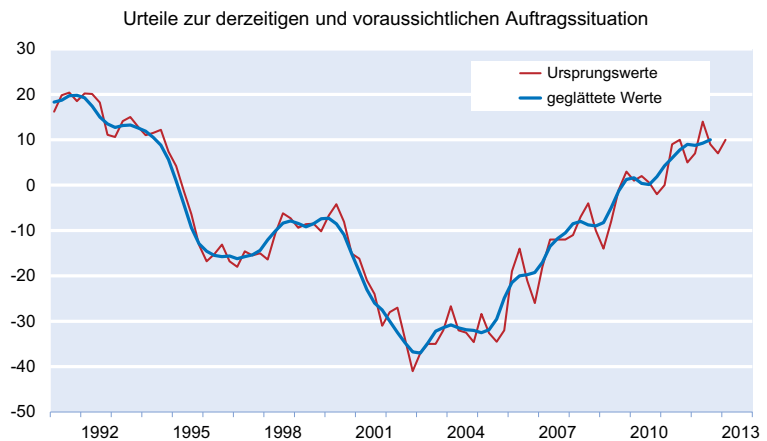
Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2013 ein wenig verbessert (vgl. Abb. 1). Dies basiert ausschließlich auf einer optimistischeren Einschätzung der kommenden sechs Monate, während die Lageurteile erneut etwas verhaltener ausfielen.

41% der befragten Architekten (Vorquartal: 39%) waren mit ihrer **aktuellen Geschäftslage** zufrieden; gleichzeitig stieg aber der Anteil der Architekten, die ihre Geschäftslage mit »schlecht« bezeichneten, von rund 18 auf 23%. Bezüglich der **Geschäftserwartungen** für die nächsten sechs Monate nahm die Zuversicht jedoch sichtlich zu. Die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung hat sich damit im Verlauf der letzten gut sieben Jahre nahezu kontinuierlich verbessert. Der aufwärts gerichtete Trend scheint demnach weiter intakt zu sein. Jeder sechste Testteilnehmer (Vorquartal: 12%) erwartete, dass seine Auftragsituation in etwa einem halben Jahr voraussichtlich »eher günstiger« sein wird. Die Zahl der Skeptiker verringerte sich gleichzeitig: 16% – nach 19% im Vorquartal – gingen von einer »eher ungünstigeren« Entwicklung im kommenden halben Jahr aus.

Im vierten Quartal 2012 konnten rund 60% der Testteilnehmer **neue Verträge** abschließen (vgl. Abb. 2). Ein vergleichsweise hoher Wert war letztmals vor rund 20 Jahren zu verzeichnen. Dabei dürfte sich aber dieses Mal ein saisonaler Effekt besonders stark ausgewirkt haben. Erfahrungsgemäß geht nämlich die Auftragsvergabe im dritten Quartal – mit den Urlaubsmonaten Juli und August – immer etwas zurück, um dann in den letzten Monaten vor dem Jahresende wieder anzusteigen. Im Berichtsquartal dürften die Architekten demnach noch etliche Aufträge »hereingeholt« haben, für die sie bereits in den Vormonaten umfangreiche Akquisitionsbemühungen aufgewendet hatten.

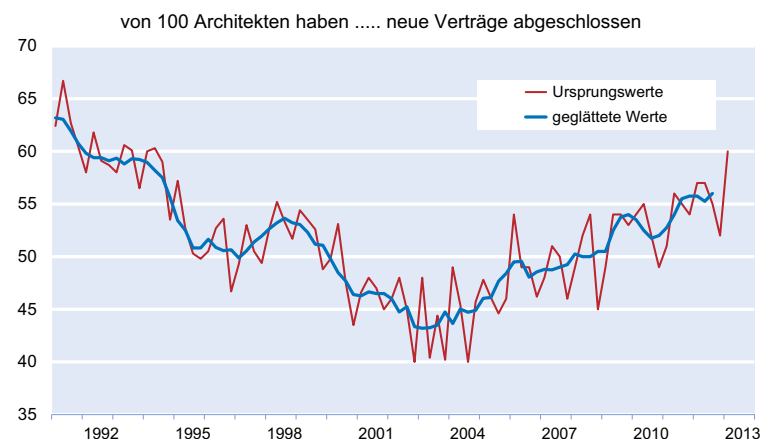
Der Umfang der neu akquirierten Planungsaufträge war im letzten Quartal 2011 sowie im ersten Quartal 2012 stark angestiegen: mit einem – kumulierten – Plus von 83% wurde fast eine Verdoppelung erreicht. Die Rückgänge in den beiden darauf folgenden Quartalen entsprachen demzufolge einer »natürlichen« Konsolidierung. Im vierten

Abb. 1
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



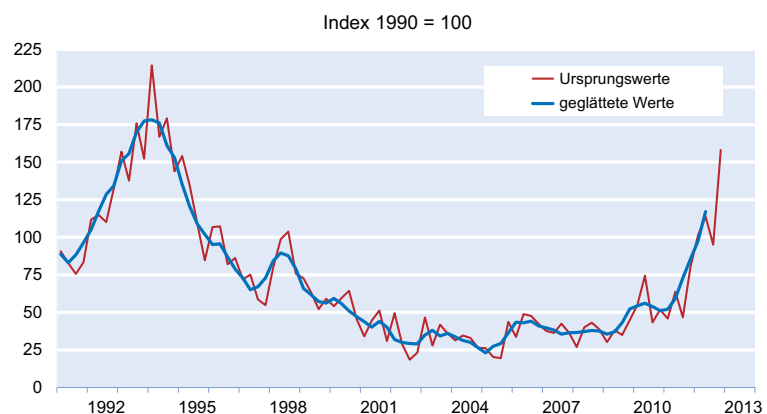
Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 2
Vertragsabschlüsse der freischaffenden Architekten



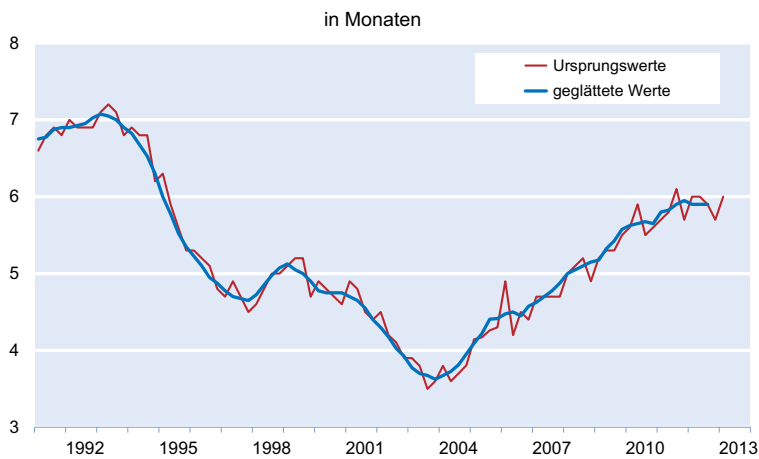
Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Mehrfamiliengebäude (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 4
Auftragsbestände der freischaffenden Architekten



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Quartal 2012 stieg nun das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) gegenüber dem Vorquartal um rund 6%. Diese Zunahme resultierte allein aus einer sichtlich höheren Nachfrage nach Planungsleistungen für Wohngebäude (+ 52%). Im Nichtwohnbau schrumpften die Planungsvolumina nämlich um gut ein Fünftel.

Die Aufträge zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** lagen im Berichtsquartal knapp ein Viertel über dem Niveau des Vorquartals. Bei den Planungsaufträgen für **Mehrfamiliengebäude** ging es, nach einer kleinen »Verschnaufpause« im dritten Quartal 2012, weiter deutlich aufwärts (vgl. Abb. 3). Das gesamte Volumen der im vierten Quartal 2012 hereingenommenen Aufträge erreichte nämlich in diesem Teilsektor ein 18-Jahres-Hoch. Der Vorquartalswert wurde um stolze 66% übertroffen. Der Aufwärtstrend, der sich erst vor einem Jahr vorsichtig abzeichnete, hat sich im Mehrfamilienhausbau damit eindrucksvoll bestätigt.

Im Berichtsquartal erhielten die befragten Architekten nur unwesentlich umfangreichere (+ 6%) Planungsaufträge von privaten und **gewerblichen Auftraggebern** als im dritten Quartal 2012, die **öffentlichen Auftraggeber** vergaben sogar sichtlich weniger Aufträge an die freischaffenden Architekten als im Vorquartal.

Die durchschnittliche Reichweite der **Auftragsbestände** erhöhte sich merklich von 5,7 auf 6,0 Monate (vgl. Abb. 4). Der bisherige Spitzenwert vom Sommer 2011 (6,1 Monate) wurde somit nur ganz knapp verfehlt. Seit gut zwei Jahren stagnieren die Auftragsreserven der Architekten damit auf einem Niveau von knapp sechs Monaten. Die fast zehn Jahre währende Aufstockung der Auftragspolster, die bei rund 3½ Monaten »startete«, scheint an ihre Grenzen gestoßen zu sein.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Februar um mehr als drei Punkte gestiegen. Dies ist das stärkste Plus seit Juli 2010. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage hat erneut zugenommen. Mit Blick auf den künftigen Geschäftsverlauf breitet sich der Optimismus weiter aus. Die deutsche Wirtschaft nimmt Fahrt auf.

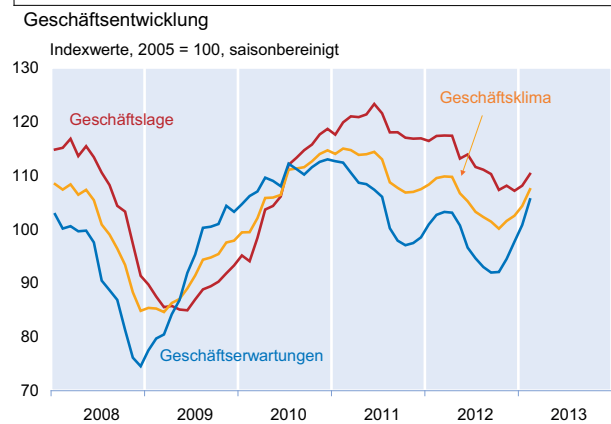
Der ifo Geschäftsklimaindex ist bis auf den Einzelhandel in allen Teilbereichen stark gestiegen. Im Bauhauptgewerbe, dem Verarbeitenden Gewerbe und im Großhandel stiegen sowohl der Index der aktuellen Lageeinschätzung als auch die Erwartungen für die Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten. Insbesondere im Bauhauptgewerbe wurden neue Höchststände erreicht. Im Einzelhandel hingegen blieb das Geschäftsklima zum dritten Mal in Folge unverändert. Während die Geschäftslage sich etwas aufhellte, trübten sich die Erwartungen leicht ein.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, inklusive des Dienstleistungssektors, ist nach dem Rückgang im Januar wieder auf das Niveau vom Dezember gestiegen. Es besteht weiterhin die Tendenz, neues Personal einzustellen. Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index erneut gestiegen. Nach der starken Steigerung im Vormonat gaben die Beschäftigungserwartungen im Baugewerbe in diesem Monat wieder etwas nach. Im Einzel- und Großhandel stieg das Barometer geringfügig. Es werden sich jedoch weiterhin kaum Änderungen im Beschäftigungsniveau ergeben. Die Beschäftigungspläne im Dienstleistungsgewerbe sind weiterhin leicht expansiv ausgerichtet.

Im **Verarbeitenden Gewerbe** ist das Geschäftsklima deutlich gestiegen. Dies ist insbesondere auf wesentlich optimistischere Geschäftsaussichten zurückzuführen. Darüber hinaus zeigten sich die Industriefirmen zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Diese Entwicklung traf auf nahezu alle Industriebereiche zu. Die positiven Einschätzungen sind vor allem auf eine verbesserte Nachfragesituation und einen größeren Auftragsbestand zurückzuführen. Die Produktion konnte mehrheitlich wieder gesteigert werden, und die Firmen rechnen zudem für die Zukunft mit einer weiter anziehenden Produktion. Auch die Exporterwartungen sind weiter gestiegen und liegen nun über ihrem langfristigen Durchschnitt. Im Bereich Investitionsgüter konnte die Entwicklung vom Vormonat bestätigt werden. Das Geschäftsklima verbesserte sich wieder deutlich. Die Beurteilung der Geschäftslage stieg leicht über ihren langfristigen Durchschnitt, und die Erwartungen drehten seit

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.

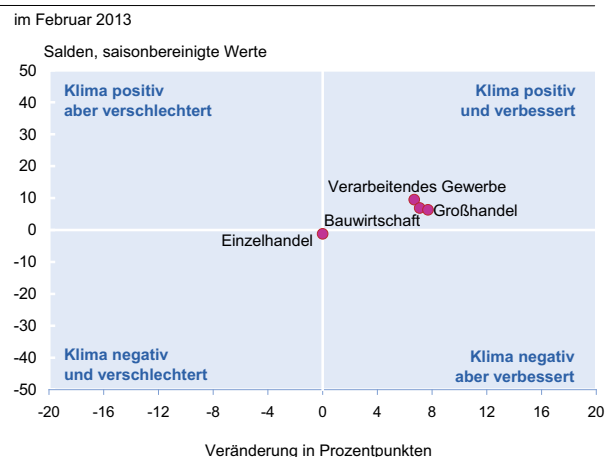
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

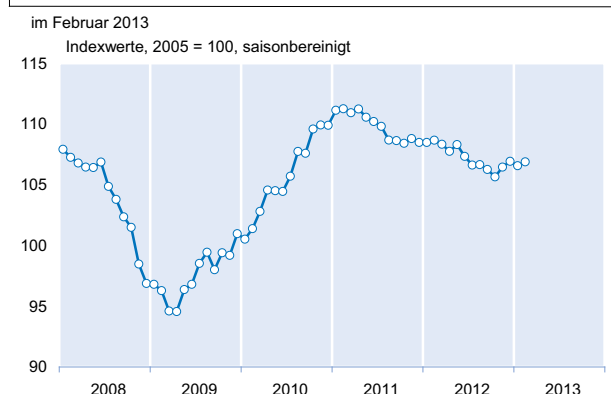
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



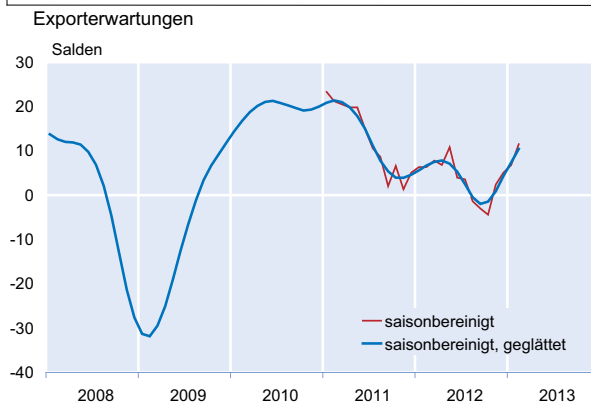
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

mehr als einem Jahr deutlich in den positiven Bereich. Die Firmen gehen auch von sichtbar verbesserten Exportchancen aus. Aufbauend auf eine gut verlaufende Nachfragesituation, stiegen auch im Konsumgüterbereich der Geschäftsklimaindex und die Indices der Teilkomponenten. Im Ernährungsgewerbe hat sich das Geschäftsklima sichtlich aufgeklärt. Die Unternehmen waren in Anbetracht reger Nachfrage mit ihrer aktuellen Situation äußerst zufrieden. Trotz Produktionsausweitungen kam es teilweise noch zu Lieferengpässen. Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung waren die Firmen nicht mehr ganz so skeptisch wie im Januar und rechneten vermehrt mit positiven Impulsen aus dem Ausland. Der Bereich Metallerzeugung und -bearbeitung ist einer der wenigen, in dem sich im Februar das Geschäftsklima verschlechterte. Obwohl sich die Erwartungen marginal verbesserten, zeigten sich die befragten Industriefirmen deutlich unzufriedener mit der aktuellen Geschäftslage. Der Index liegt hier weiterhin deutlich unter dem langfristigen Durchschnitt. Im Automobilsektor stiegen der Geschäftsklimaindex sowie seine Teilkomponenten in den positiven Bereich. Dies ist vor allem auf die deutlich optimistischeren Erwartungen im Exportgeschäft zurückzuführen.

Im **Großhandel** hat sich nach der Eintrübung im Vormonat das Geschäftsklima deutlich erholt. Die Großhändler sind erheblich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage und spürbar weniger pessimistisch mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf. Die positiven und negativen Einschätzungen hielten sich hier nun nahezu die Waage. Der Umsatz konnte wieder gesteigert werden, während der Lagerüberhang etwas abgebaut werden konnte. Die restriktive Orderpolitik wurde weiter zurückgefahren, und die Preisentwicklung im Vormonat deutete auf einen Anstieg hin. Dies ist auch für die nahe Zukunft zu erwarten. Im Konsumgüterbereich zeigten sich die befragten Großhändler deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Da auch die Erwartungen leicht weniger pessimistisch waren, stieg der ifo Geschäftsklimaindex deutlich. Dies ist insbesondere auf eine verbesserte Umsatzsituation und eine nun wieder expansiv ausgerichtete Bestelltätigkeit zurückzuführen. Eine ähnliche Entwicklung konnte auch für den Großhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln beobachtet werden. Im Gebrauchsgüterbereich hat sich das Geschäftsklima aufgrund der verschlechterten Lage und der pessimistischeren Einschätzung der Perspektiven deutlich abgekühlt. Angesichts der zu großen Lagerbestände wollten die Unternehmer ihre Bestellmengen weiterhin reduzieren. Die Firmen sahen sich zu Preiszugeständnissen gezwungen. Ebenso wie in der Industrie zeigt auch der Geschäftsklimaindex im Großhandel mit Investitionsgütern nach oben. Die befragten Großhändler waren deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage, und die Erwartungen drehten das erste Mal seit knapp einem Jahr wieder in den positiven Bereich.

Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}

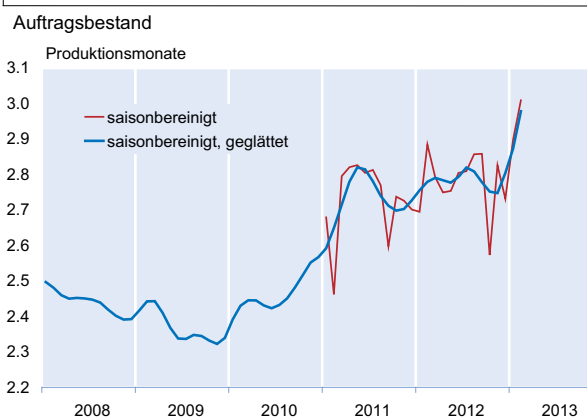


Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

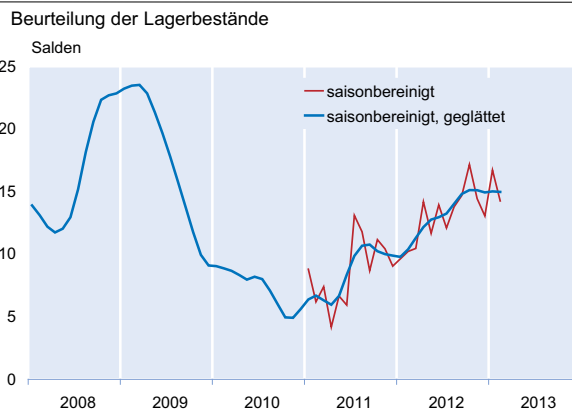
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Großhandel



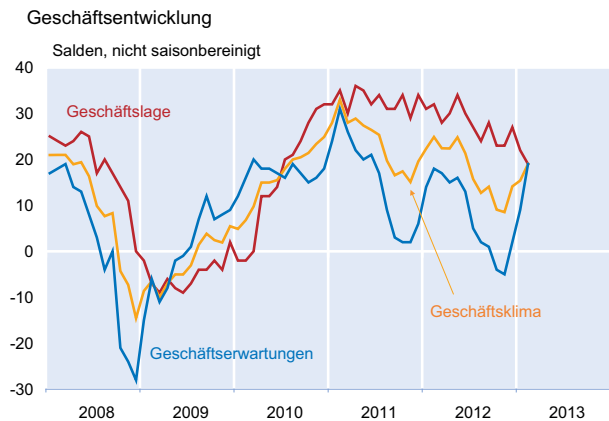
Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu große und zu kleine Lagerbestände.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Im Einzelhandel blieb das Geschäftsklima unverändert. Die Urteile zur Geschäftslage sind zwar im Vergleich zum Vormonat positiver ausgefallen, die Skepsis bezüglich des künftigen Geschäftsverlaufs nahm aber wieder etwas zu. Die Lagerbestände wurden etwas häufiger als zu groß eingestuft. Die restriktive Orderpolitik soll weiter fortgesetzt werden. Die Umsatzentwicklung wurde jedoch etwas optimistischer eingeschätzt als zuletzt. Im Gebrauchsgüterbereich trübte sich das Geschäftsklima deutlich ein. Restriktive Orderpolitik, steigender Lagerdruck und schlechte Umsatzentwicklungen führten dazu, dass sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch der Ausblick sichtbar pessimistischer eingeschätzt wurden. Auch die Beschäftigungserwartungen sanken deutlich. Im Verbrauchsgüterbereich hingegen hellte sich das Geschäftsklima etwas auf. Auch die beiden Teilkomponenten sind nach oben gerichtet, verbleiben aber weiterhin im negativen Bereich. Die befragten Unternehmen konnten im Februar etwas mehr die Preise anheben als zuletzt. Im Nahrungs- und Genussmittelbereich stieg der Geschäftsklimaindex wieder deutlich. Insbesondere die aktuelle Lageeinschätzung besserte sich. Auch blickten die Einzelhändler optimistischer in die Zukunft. Im Kfz-Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima nach der Aufhellung im Vormonat wieder eingetrübt und liegt wieder klar unter dem langfristigen Durchschnitt. Die Lageurteile fielen unzufriedener aus, und den kommenden Monaten blickten die Unternehmen mit vergrößertem Pessimismus entgegen. Die Lagerüberhänge sind wieder gestiegen. Sowohl die Order- als auch die Personalpläne waren weiterhin überwiegend auf Einschränkungen ausgerichtet. Im Neuwagengeschäft führten die große Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation sowie die pessimistischeren Geschäftserwartungen zu einer Eintrübung des Geschäftsklimas. In Anbetracht gewachsener Lagerüberhänge wollten die Unternehmen ihre restriktive Orderpolitik beibehalten. Die Gebrauchtwagenhändler zeigten sich ebenfalls wieder unzufriedener mit der momentanen Lage und erwarteten auch in den kommenden Monaten keine Wende zum Besseren. Im Bereich Kraftwagenteile und -zubehör ließ die Dominanz der negativen Stimmen bei der Bewertung der Geschäftslage leicht nach. Die Erwartungen waren auch nicht mehr ganz so häufig von Skepsis geprägt, obwohl sich die Händler zu Preisabschlägen gezwungen sahen. Die Talfahrt des ifo Geschäftsklimas im Bereich Unterhaltungselektronik setzte sich auch im Februar weiter fort. Insbesondere die Erwartungen wurden deutlich pessimistischer beurteilt und lagen somit weit unter den langfristigen Durchschnitt.

Im Bauhauptgewerbe ist der Geschäftsklimaindex erneut kräftig gestiegen, vor allem weil die Geschäftsaussichten erheblich optimistischer ausfielen. Diese erreichten den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung. Auch die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Lage nahm weiter zu. Nach den Angaben der Unternehmen wurde die Bautätigkeit im Vormonat vielerorts durch die ungünstige Witterung beein-

Abb. 7
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

trächtig. So meldeten 77% der Testteilnehmer wetterbedingte Behinderungen. Ähnlich wie im Vormonat bzw. vor Jahresfrist klagte rund ein Fünftel der Firmen über Auftragsmangel. Andere Behinderungsgründe wurden so gut wie nie genannt. Der Ausnutzungsgrad der Gerätekapazitäten erhöhte sich auf 72% (saison- und witterungsbereinigt) und entsprach in etwa dem Vorjahreswert. Per saldo erwartete ein Fünftel der Firmen eine Zunahme der Bautätigkeit in den kommenden drei Monaten (Februar 2012: 7%). Im Durchschnitt der Bausparten verlängerte sich die Reichweite der Auftragsbestände von 2,9 auf 3,0 Monate (saison- und witterungsbereinigt) und nahm damit ebenfalls einen neuen gesamtdeutschen Spitzenwert ein. Die Firmenmeldungen lassen erkennen, dass die Preise merklich häufiger heraufgesetzt werden konnten. Für die nächsten Monate erwarteten die befragten Firmen weitere Preiserhöhungen. Die Bereitschaft der Unternehmen, in der nahen Zukunft zusätzliches Personal einzustellen, ging zwar zurück, verharrte jedoch auf einem hohen Niveau. Im Hochbau stieg der ifo Geschäftsklimaindex deutlich. Insbesondere die Erwartungen wurden optimistischer von den befragten Bauunternehmen beurteilt. Dies gilt für alle drei Teilsparten, dem öffentlichen und gewerblichen Hochbau als auch dem Wohnungsbau. Im Tiefbau verbesserte sich das Geschäftsklima auf den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung. Die Firmen bewerteten die aktuelle Geschäftslage weniger zurückhaltend und zeigten sich merklich zuversichtlicher bezüglich ihres weiteren Geschäftsverlaufs.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleistungsge-
werbe² Deutschlands ist das dritte Mal in Folge gestiegen. Während die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage etwas abnahm, zeigten sich die befragten Dienstleister sichtlich optimistischer bezüglich des zukünftigen Geschäftsverlaufs. Zudem rechneten sie merklich öfters als im Janu-

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

ar mit Umsatzsteigerungen in der nahen Zukunft. Die Beschäftigungspläne sind weiterhin leicht expansiv ausgerichtet. Im Bereich Transport und Logistik setzte sich der Aufwärtsbewegung des Geschäftsklimas im Februar weiter fort. Sowohl die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage als auch mit dem Ausblick auf die weitere Geschäftsentwicklung nahm weiter zu. Im Gastgewerbe stieg der Geschäftsklimaindex leicht. Die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage wurde deutlich zurückgenommen, jedoch ist nun der Ausblick wieder mehrheitlich optimistisch. Die bevorstehende Reisesaison machte sich insbesondere bei den Reisebüros und Reiseveranstaltern bemerkbar. Der Index zur Geschäftslage stieg auf einen neuen Höchstwert, und auch die Erwartungen an das kommende Geschäft fielen zufriedener aus. Diese positive Entwicklung ist insbesondere auf eine steigende Nachfrage zurückzuführen. Auch die Personalpläne sind weiterhin deutlich expansiv ausgerichtet. Die Werbebranche zeigte sich hinsichtlich ihrer Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate leicht zversichtlicher, beurteilte aber die momentane Geschäftssituation merklich weniger günstig. Der Geschäftsklimaindikator gab auf hohem Niveau etwas nach. Allerdings rechneten mehr Firmen als im Januar mit Umsatzsteigerungen im Verlauf der kommenden zwei bis drei Monate. Die Mitarbeiterzahl soll nur moderat erhöht werden. Im Bereich Mobilen-Leasing wurde die aktuelle Geschäftslage nicht mehr so günstig beurteilt. Da auch die Geschäftsaussichten weniger zversichtlich als im Januar eingeschätzt wurden, gab der Klimaindikator nach.

CESifo WORLD ECONOMIC SURVEY

VOLUME 12, No. 1

FEBRUARY 2013

WORLD ECONOMIC CLIMATE

World economic climate improves

ECONOMIC EXPECTATIONS

Economic expectations predominantly positive

INFLATION

Price increase expected to slow down

CURRENCIES

Moderate rise of US dollar expected

INTEREST RATES

Slightly higher long-term interest rates expected

SPECIAL TOPIC

SMEs and their importance to the economy

The **EEAG** Report

on the European Economy

2013



REBALANCING EUROPE

MACROECONOMIC OUTLOOK

EUROPEAN IMBALANCES

LABOUR MARKET REFORMS AND YOUTH UNEMPLOYMENT

US PRECEDENTS FOR EUROPE

ifo Institut

im Internet:

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

