103. Jahrgang | Heft 11 **November 2023**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Datenzugang für Forschung und Politikberatung in Deutschland

Autor:innen der Unterarbeitsgruppen zu Arbeitsmarktdaten, Bildungsdaten, Gesundheitsdaten, Makrodaten, Regionaldaten sowie Unternehmensdaten im Rahmen der Befragung des Vereins für Socialpolitik

Industriestrategie
Renaissance der Industriepolitik
Achim Wambach

Energieverbrauch
Energiekrise belastet Haushalte
Veronika Grimm, Christian Groß, Torge Marxsen, Milena Schwarz

Länderfinanzen
Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung
Thomas Lenk, Christian Bender, Fabio Botta

Arbeitsmarkt
Sonderzahlungen: Wer bekommt sie in welchem Umfang?
Ralf Himmelreicher, Clemens Ohlert

Steuerbelastung
Die Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland
Reinald Koch

Unternehmen
Aktivistisch Investierende und ihre Einflussnahme auf Unternehmen
Raphael Zwölfer, Anke Lenk

Unternehmensinsolvenzen in Deutschland
Steffen Müller

Kredite
Zinsausgaben des Privatsektors im Euroraum
Nils Sonnenberg

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

11

sciendo
www.wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

A. Wambach — Renaissance der Industriepolitik — 722

Kommentare

D. Langenmayr — Steuerschätzung: Ausgabenprioritäten setzen — 724
T. Fendel — Migrantinnen: Fachkräftemangel reduzieren! — 725
J. Ragnitz — Ostdeutschland: Niedrige Löhne ungerecht? — 726

Zeitgespräch

Datenzugang für Forschung und Politikberatung in Deutschland — 727
R. T. Riphahn — Datenzugang für Forschung – eine Einleitung — 728
C. Gathmann et al. — Arbeitsmarktdaten: Gesetzesänderungen gefordert — 729
F. Hertweck et al. — Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen — 733
M. Fischer et al. — Gesundheitsdaten: Von Nachbarländern lernen — 737
R. Bachmann et al. — Makrodaten: Die amtliche Statistik stärken — 741
T. K. Bauer et al. — Regionaldaten: Verknüpfungen ermöglichen — 746
S. Gottschalk et al. — Unternehmensdaten: Nutzbarkeit verbessern — 750

Analysen

V. Grimm et al. — Energiekrise belastet Haushalte — 754
T. Lenk, C. Bender, F. Botta — Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung — 762
R. Himmelreicher, C. Ohlert — Sonderzahlungen: Wer bekommt sie in welchem Umfang? — 770
R. Koch — Die Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland — 776
R. Zwölfer, A. Lenk — Aktivistisch Investierende und ihre Einflussnahme auf Unternehmen — 783

Ökonomische Trends

S. Müller — Unternehmensinsolvenzen in Deutschland — 788
N. Sonnenberg — Zinsausgaben des Privatsektors im Euroraum — 791

DOI: 10.2478/wd-2023-0197
sciendo
Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 722-723
JEL: F13, L52, O25

Renaissance der Industriepolitik



Achim Wambach
Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim

© Anna Logue Fotografie

Robert Habeck hat den Zeitpunkt für seine Industriestrategie gut gewählt. Weltweit erlebt Industriepolitik eine Renaissance: „Made in China 2025“, der amerikanische Chips Act oder der Inflation Reduction Act mit seinen Auflagen für lokale Produktion sind Ausdruck dieser Bewegung. In der Wissenschaft sind in den vergangenen Jahren neue Arbeiten dazu entstanden, sei es in der Evaluierung von industriepolitischen Maßnahmen, bei wirtschaftshistorischen Arbeiten zu Industriepolitik in Schwellenländern und und neuen konzeptionellen Arbeiten zu Abhängigkeiten in Lieferketten. Und es gibt neue bzw. wieder aktuelle Gründe für industriepolitische Eingriffe: Die angestrebte schnelle Transformation der Wirtschaft hin zu Klimaneutralität sowie das Absichern von geopolitischen Risiken werden sich ohne aktives Steuern durch den Staat nicht bewältigen lassen. Kein gutes Argument für eine Industriestrategie ist allerdings, was Habeck in seinem Vorwort schreibt: „Die Bedeutung der Industrie geht … weit über das Ökonomische hinaus. … [Sie] ist Teil der sozialen und kulturellen Identität unseres Landes.“ Da mag das Herz des Industrieromantikers höherschlagen, als Leitbild für die Wirtschaft des 21. Jahrhunderts taugt dies nicht.

Die vorgelegte Industriestrategie zeigt auf, was bereits getan wird und was beabsichtigt ist und stößt damit eine notwendige Diskussion an: Es geht weniger um das „Ob“ als um das „Wie“. Was ist nötig, um die Transformation erfolgreich zu gestalten und um sich unabhängiger von Lieferkettenunterbrechungen zu machen? Was wirkt, was wirkt nicht? Was wirkt besser? Die Messlatte ist dabei sehr hoch anzusetzen, da industriepolitische Eingriffe gravierende Probleme mit sich bringen können. Unproduktive Subventionswettläufe und massive Wettbewerbsverzerrungen haben nicht zuletzt dazu geführt, dass Subventionen eines Landes ein Grund für Strafzölle im internationalen Handel sein können. Die EU hat mit der Beihilfenkontrolle ein striktes Regime eingeführt, um den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt vor verzerrenden Subventionen zu schützen.

Zur Sache: Die „horizontalen“ Maßnahmen der vorgelegten Industriestrategie, d. h. Maßnahmen, die allen Unternehmen zugutekommen, sind weitgehend unkritisch und positiv zu bewerten. Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen, Infrastruktur weiter ausbauen sowie Restriktionen am Arbeitsmarkt abbauen: das alles stärkt den Wirtschaftsstandort Deutschland. Es verwundert, dass die hohe Steuerbelastung – „Deutschland [belegt] im OECD-Vergleich einen der vorderen Plätze“ – zwar als einer von fünf Standortnachteilen gesehen wird, der Wirtschaftsminister sich aber nicht durchringen kann, eine Senkung der Steuern zu empfehlen. Problematischer sind die „vertikalen“ Maßnahmen, die gezielt der Förderung einzelner Sektoren oder gar Unternehmen dienen.

Die Transformation der Industrie ist ein Hauptanliegen der Industriestrategie. Inwiefern der Brückenstrompreis dazu beitragen kann, bleibt unklar. Als temporäre Maßnahme stärkt er nicht den Standort – kaum ein Unternehmen wird investieren, nur weil ihm für einige Jahre günstige Strompreise zugesagt werden. Als langfristige Maßnahme ist er nicht beabsichtigt und wäre auch nicht zu empfehlen, da dadurch Strukturen gefestigt würden, die ansonsten nicht lebensfähig sind. Da Deutschland auch langfristig nicht die günstigsten Strompreise haben wird – Sonne und Wind gibt es woanders mehr – ist davon auszugehen, dass energieintensive Produktion mit geringer Wertschöpfung das Land verlassen wird. Eine Industriestrategie sollte diesen Strukturwandel zulassen.

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

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

Die Klimaschutzverträge, für die ein „mittlerer zweistelliger Milliardenbetrag zur Verfügung“ steht, sind ein wesentliches Instrument für die Transformation: Unternehmen erhalten Mittel für eine klimafreundliche Produktion von z. B. grünem Stahl, grünem Zement oder grünem Glas. Die Mittel sollen durch Auktionen vergeben werden, um Kosteneffizienz zu erreichen. Der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte empfohlen, von Klimaschutzverträgen zeitnah auf grüne Leitmärkte umzusteigen. Wenn etwa bei jeder Verwendung von Stahl ein gewisser über die Zeit steigender Anteil Grünstahl dabei sein müsste, würde ein neuer Markt geschaffen, der offen ist für neue Anbieter und internationale Wettbewerber. Solche Leitmärkte würden Innovationen belohnen, Klimaschutzverträge hingegen belohnen die Produktion. Bestrebungen, damit es zu solchen Leitmärkten kommt, werden in der Industriestrategie angekündigt; ihnen ist viel Erfolg zu wünschen.

Neben der Transformation der Industrie ist die Geoökonomie – die Vorsorge gegen mögliche Lieferkettenunterbrechungen – ein zweiter wichtiger Grund für staatliche Eingriffe. Weltweit ist derzeit eine Diskussion dazu im Gange: Unter welchen Umständen ist eine weitere Diversifizierung der Lieferketten besser? Wann sollte die Produktion in den Binnenmarkt verlagert werden? Welchen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten Unternehmen auch ohne weitere Maßnahmen? Wo muss der Staat eingreifen? „No-regret“-Maßnahmen sind weitere Handelsabkommen, um Diversifizierung von Lieferketten einfacher zu machen. Auch die vorgelegte Industriestrategie spricht sich dafür aus. Es ist umso bedauerlicher, dass die Verhandlungen mit Australien abgebrochen wurden und die Implementierung des Mercosur-Abkommens nicht vorankommt.

Der Sicherung der technologischen Souveränität sollen auch die Förderprogramme für Halbleiterchips dienen, zumal „Risiken von Lieferkettenstörungen oder Abhängigkeiten“ vorliegen. Die USA haben dafür einen eigenen 50 Mrd. US-$ schweren Chips Act aufgelegt. Die Gefahr eines Subventionswettlaufs ist hoch. Positiv bewertet: Die europäische Abhängigkeit von Taiwan wird dadurch reduziert. Angesichts dieser Entwicklungen hätte man sich eine sorgsamere Begründung gewünscht, warum auch Deutschland Milliarden in diese Industrie investiert. Das Argument, dass „Mikroelektronik … der Schlüssel für viele Digitalisierungs- und Transformationsprozesse und das entscheidende Ausgangsprodukt für die meisten Industrieprodukte der Zukunft [ist]“, ist zwar unstrittig. Allerdings gibt es noch einige andere Technologien, auf die das auch zutrifft. Ein internationaler Subventionswettlauf ist eine berechtigte Sorge, und es wäre hilfreich, wenn eine Industriestrategie auch darauf eingehen würde. Zunächst sollte sie europäisch eingebunden sein, da beide Ziele – Transformation und Resilienz – alle Länder betreffen. In dieser Hinsicht fällt die vorgelegte Strategie recht knapp aus, neue europäische Initiativen fehlen. Zudem wäre die Ankündigung einer konsequenten Anwendung des Anti-Subventionsinstruments der WTO sowie eine Selbstdisziplinierung bei der Verwendung von eigenen Subventionen hilfreich. Förderungen einzelner Unternehmen können zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Insbesondere große Unternehmen sind schnell dabei, gute Gründe zu finden, warum genau sie gefördert werden sollen, zum Nachteil der kleinen Unternehmen. Die vorgelegte Industriestrategie öffnet dafür viele Türen, da sie in ihren Kriterien, unter welchen Umständen sie welche Maßnahmen empfiehlt, vage bleibt.

Industriepolitik ist nicht neu, aber dennoch sind viele Fragen zu ihrer Gestaltung offen. Eine Evaluierung der Maßnahmen ist zu empfehlen, ein Bekenntnis dazu fehlt in der Industriestrategie. Die Monopolkommission oder die Expertenkommission Forschung und Innovation könnten eigenständig untersuchen, ob die vollzogenen Maßnahmen den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt behindern oder fördern, und ob sie Innovationen anregen oder eher strukturbewahrend wirken. Ein Kollege äußerte einmal, dass Industriepolitik ordnungspolitisch unerwünscht sei, man aber schon immer ein Auge zugedrückt habe. Umso wichtiger ist es, mit dem anderen Auge genauer hinzuschauen.

Achim Wambach
ZEW Mannheim

DOI: 10.2478/wd-2023-0198

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 724

JEL: H68, H20

Steuerschätzung

Ausgabenprioritäten setzen

Die Steuerschätzung bildet das Fundament, auf dem die Säulen der Haushaltsplanung ruhen. Da die Schuldenbremse die Möglichkeiten schuldenfinanzierter Ausgaben eng begrenzt, hat die Steuerschätzung für die Planung zukünftiger Ausgaben eine tragende Rolle. Sie setzt eine Richtschnur für Investitionen und Sparmaßnahmen. Wie sind nun die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung einzuordnen, die Ende Oktober dieses Jahres veröffentlicht wurden?

Die gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden für das Jahr 2023 werden auf 916 Mrd. Euro geschätzt, das sind 2,3 % mehr als im Vorjahr. 2025 werden die Gesamtsteuereinnahmen voraussichtlich zum ersten Mal eine Billion Euro erreichen. Knapp 40 % der Steuereinnahmen (356 Mrd. Euro) werden 2023 beim Bund anfallen; etwas über 40 % (383 Mrd. Euro) bei den Ländern. Der Rest verteilt sich auf die Gemeinden (15 % der Steuereinnahmen) und die Europäische Union (4 %).

Bis zum Jahr 2028 sollen die Steuereinnahmen des Bundes relativ zu 2022 um 30 % ansteigen, die der Länder allerdings nur um 21 %. Da das Bruttoinlandsprodukt im gleichen Zeitraum laut der Prognose um knapp 25 % wachsen wird, steigt die volkswirtschaftliche Steuerquote marginal an, von 23,10 % im Jahr 2022 auf 23,27 % im Jahr 2028. Die Länder verlieren also relativ zum Bund an Einnahmen. Dies liegt an der Entwicklung der Ländersteuern. Hauptfaktor ist der gegenwärtige Einbruch auf dem Immobilienmarkt: Das Grundsteueraufkommen wird 2023 fast 30 % niedriger sein als im Vorjahr. Auch danach erholt es sich nur langsam und liegt in der Prognose für 2028 immer noch deutlich unter dem Niveau von 2022. Auch bei der Erbschaftsteuer, deren Aufkommen ebenfalls ausschließlich an die Länder geht, steigt das Aufkommen weniger stark als bei anderen Steuerarten.

Die insgesamt robuste Entwicklung der Steuereinnahmen liegt vor allem an der positiv prognostizierten Entwicklung der aufkommensstärksten Steuern. Das Aufkommen der Einkommensteuer soll bis zum Jahr 2028 um 34 % ansteigen, das der Umsatzsteuer um 29 %. Dies spiegelt positive Erwartungen an den Arbeitsmarkt wider: Das Lohnsteueraufkommen soll am stärksten steigen, um 44 %. Die Entwicklung bei den Unternehmen wird nicht ganz so positiv eingeschätzt; hier soll das Körperschaftsteueraufkommen bis 2028 nur um 23 % steigen. Mindereinnahmen durch das Wachstumschancengesetz sowie Mehreinnahmen durch die globale Mindeststeuer dürften dabei allerdings noch nicht berücksichtigt sein. In der Summe dürften beide Änderungen eher zu einem etwas niedrigeren Aufkommen führen.

Was bedeuten diese Ergebnisse für die deutsche Wirtschafts- und Fiskalpolitik? Die aktuelle Steuerschätzung zeigt, dass es keinen Spielraum für Steuergeschenke gibt. Die vorübergehenden Senkungen der Mehrwertsteuer in der Gastronomie sowie für Gas und Fernwärme sollten auslaufen und die Sätze zum neuen Jahr auf 19 % zurückkehren. Gleichzeitig zeigt die Steuerschätzung, dass die deutsche Finanzlage robust ist und Deutschland den gegenwärtigen Herausforderungen – unter anderem in Verteidigungspolitik, Digitalisierung und ökologischer Transformation – auch ohne substanzielle Steuererhöhungen begegnen kann.

Während in einigen Bereichen hierzu staatliche Ausgaben unerlässlich sind, muss zugleich die Privatwirtschaft zu zielgerichteten Investitionen animiert werden. Der erste Entwurf des Wachstumschancengesetzes setzte richtungsweisende Signale durch die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags. Dies ist ein kosteneffektiver Weg, Steuerzahlungen zeitlich zu verschieben und zugleich Investitionen gerade auch in riskantere Projekte zu fördern. Gezielte steuerliche Anreize, wie Sonderabschreibungen für klimafreundliche Investitionen, sind ebenfalls möglich.

Angesichts des beschränkten fiskalischen Spielraums sollten weitere kostengünstige Maßnahmen, wie der Abbau von Bürokratie, energisch angegangen werden. Diese Ansätze können Dynamik und Wachstum fördern, ohne den Haushalt zusätzlich zu belasten.

Die vorliegende Steuerschätzung unterstreicht die Notwendigkeit einer umsichtigen Haushaltsführung, die umfangreiche steuerliche Entlastungen ausschließt, jedoch zugleich eine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen ohne Steuererhöhungen ermöglicht. Sie gebieten ein sorgfältiges Abwägen der Ausgabenprioritäten, um Deutschlands wirtschaftliche Resilienz zu stärken und den Übergang zu einer digitalisierten, nachhaltigen Zukunft zu meistern. Steuerliche Anreize sollten zielgerichtet diese Herausforderungen unterstützen. Auch bei der Gestaltung steuerlicher Regeln sollte das Ziel des Bürokratieabbaus stets berücksichtigt werden.

Dominika Langenmayr
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

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

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

DOI: 10.2478/wd-2023-0199

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 725

JEL: R23, J31

Migrantinnen

Fachkräftemangel reduzieren!

Der demografische Wandel wird in Deutschland, wie in den meisten EU-Ländern in den nächsten Jahren, den Fach- und Arbeitskräftemangel in unbekanntem Ausmaß vergrößern. Bereits heute behindert der Fachkräftemangel laut dem KfW-ifo-Fachkräftebarometer (KfW Research 2023) fast jedes zweite Unternehmen und wird langfristig die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme gefährden. In vielerlei Hinsicht wird nun versucht, eine effizientere Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu realisieren – dies ist wohl die einzige positive Auswirkung des Fachkräftemangels. Neben Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitszeitausweitungen sowie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen, kommt der besseren Arbeitsmarktintegration von Migrant:innen eine hohe Relevanz zu. Hier sollte vor allem Frauen, die zu einem hohen Anteil über qualifizierte Abschlüsse verfügen, mehr Aufmerksamkeit zukommen.

Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von in Deutschland geborenen Frauen, mit und ohne Migrationshintergrund, lassen sich zu ca. 20 % nicht durch beobachtbare Gruppenunterschiede (z. B. im Bildungsniveau) erklären. Große Unterschiede ergeben sich vor allem zwischen inländischen und zugezogenen Frauen; unter Zugezogenen fallen bei der Erwerbsbeteiligung zudem die Geschlechterunterschiede höher aus. Da zugezogene Frauen neben Integrationsbarrieren für gewöhnlich deutlich höhere Sorgepflichten als ihre Partner haben, sich Barrieren der Nutzung von externen Kinderbetreuungs- und anderen Unterstützungsmöglichkeiten gegenübersehen und seltener auf die Hilfe von Familienangehörigen zurückgreifen können, ergibt sich für sie eine mehrfache Benachteiligung.

Unter den Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2018 nach Deutschland gekommen sind, lag die Erwerbsbeteiligung der Frauen 2021 gemäß der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (2023) mit 17 % um 53 Prozentpunkte unter der der Männer (mit 70 %). Der Geschlechterunterschied im Anteil an Personen ohne Qualifikation beträgt für diese Gruppe demgegenüber nur 9 Prozentpunkte, sodass genderbezogene Faktoren hier wahrscheinlich stark zum Tragen kommen. Auch die hohen Anteile an Frauen unter den ukrainischen Geflüchteten werden sich diesen genderbezogenen Barrieren meistens gegenübersehen. Da viele über qualifizierte Berufs- und Hochschulabschlüsse verfügen, stellen sie ein Potenzial zur Reduzierung des Fachkräftemangels dar. Viele deutsche Ausbildungsberufe werden in der Ukraine an Hochschulen erworben. Aufgrund des Transfers von Bildungsabschlüssen wird die Arbeitsmarktintegration daher jedoch noch Zeit in Anspruch nehmen.

Auch wenn der Mobilisierung und Aktivierung der inländischen Potenziale Priorität eingeräumt wird, hat die Bundesregierung mit gesetzlichen Änderungen zur Erleichterung des Erwerbszuzugs von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) im Jahr 2020 und der nun beschlossenen Weiterentwicklung deutlich gemacht, dass inländische und auch innereuropäische Arbeitskräftequellen nicht ausreichen werden, um den negativen Folgen des demografischen Wandels entgegenzuwirken. Erste Ergebnisse auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2023) zeigen, dass der Anteil der Frauen, die aufgrund der eigenen Erwerbstätigkeit – also nicht wie üblich im Familienzuzug – aus Drittstaaten nach Deutschland gekommen sind, mit Einführung des FEG gestiegen ist und ihre Erwerbsbeteiligung höher ausfällt als unter Frauen, die vor Einführung des FEG zu Erwerbszwecken zugezogen sind. Die befragten Frauen sind zu 86 % 35 Jahre oder jünger, leben fast alle ohne minderjährige Kinder und arbeiten nahezu alle in Vollzeit.

Im zuletzt veröffentlichten Migration Outlook 2023 betont die OECD (2023), dass der Genderdimension der Migration mehr Aufmerksamkeit zukommen muss und die Migrations- und Integrationspolitik zu häufig geschlechterblind, wenn nicht sogar implizit auf Männer fokussiert war. Ohne entsprechende gendersensible Migrations- und Integrationsmaßnahmen besteht derzeit für Deutschland die Gefahr, dass positive Effekte des FEG nicht nachhaltig sind und sich langfristig alte Barrieren verfestigen. Da die Existenz von Kindern höhere negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Migrantinnen als von deutschen Frauen hat, sind der Ausbau von Kinderbetreuungsmaßnahmen, der Abbau von Barrieren diese in Anspruch nehmen zu können sowie eine allgemein bessere Integration vor allem von zugezogenen Frauen von hoher Relevanz.

Tanja Fendel
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Literatur

IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten (2023), https://fdz.iab.de/unsere-datenprodukte/personen-und-haushaltsdaten/iab-bamf-soep/ (13. November 2023).

IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2023), https://fdz.iab.de/unsere-datenprodukte/personen-und-haushaltsdaten/iab-soep-mig/ (13. November 2023).

KfW Research (2023), KfW-ifo-Fachkräftebarometer Juni 2023. Fachkräftemangel: Konjunkturabkühlung statt Verbesserung des Angebots.

OECD (2023), Migration Outlook 2023.

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

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

DOI: 10.2478/wd-2023-0200

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 726

JEL: R23, J31

Ostdeutschland

Niedrige Löhne ungerecht?

Die Tarifverdienste zwischen Ost- und Westdeutschland sind inzwischen weitgehend angeglichen. Da mehr als die Hälfte der Beschäftigten aber nicht von Tarifverträgen erfasst werden, liegen die durchschnittlichen Stundenlöhne in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) auch heute noch nur bei rund 85 % des westdeutschen Durchschnittslohns. In vielen Branchen der gewerblichen Wirtschaft ist der Ost-West-Unterschied der Stundenlöhne sogar noch deutlich größer und liegt z. B. in den meisten Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes bei rund 25 %. Politik, Medien und Öffentlichkeit empfinden dies häufig als Zeichen einer fortwährenden Benachteiligung der Menschen in Ostdeutschland und sehen politischen Handlungsbedarf. Löhne sind aber nicht nur Einkommensbestandteil, sondern auch Kostenfaktor, und da die Produktivität in Ostdeutschland zumindest im Durchschnitt nur bei 82 % des Westniveaus liegt, könnte eine schnellere Lohnangleichung viele Betriebe überfordern. Dies gilt auch in der Industrie, wo die Arbeitsproduktivität im Schnitt ebenfalls nur bei rund drei Vierteln des Westniveaus liegt. Eine forcierte Anhebung der Lohnsätze über die Produktivität würde deshalb das Risiko von Arbeitsplatzverlusten in bestehenden Betrieben in sich bergen.

Produktivität und Lohnniveau in Ostdeutschland spiegeln in hohem Maße die von Westdeutschland abweichenden strukturellen Charakteristika wider: In Ostdeutschland gibt es kaum Großunternehmen, typische Niedriglohnbranchen sind stärker vertreten als in Westdeutschland, und vielerorts besteht nach wie vor ein Überangebot an Arbeitskräften. Gerade in der Industrie haben zudem viele Unternehmen – nicht zuletzt wegen günstiger Arbeitskosten – ein Geschäftsmodell gewählt, dass auf niedrigen Absatzpreisen basiert und höhere Löhne schon deswegen nicht erlaubt. Und schließlich ist Ostdeutschland in weiten Teilen ländlich geprägt, was sich nicht nur im regionalen Branchenmix niederschlägt, sondern auch in den regionalen Lebenshaltungskosten und damit in den Löhnen, zu denen Beschäftigte bereit sind, zu arbeiten. Rechnet man all diese Faktoren heraus, so liegt die „bereinigte Lohnlücke“ nur noch bei etwa 5 Prozentpunkten. Dies kann unbeobachtbare Charakteristika der Beschäftigten widerspiegeln, könnte aber auch Ausdruck einer bestehenden Marktmacht der Arbeitgeber sein, weil die Beschäftigten nur eingeschränkt mobil sind oder aus Furcht vor Arbeitsplatzverlusten auch bereit sind, ungünstige Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Letzteres gilt aber in vielen westdeutschen Regionen ebenso. Tatsächlich liegen die Stundenlöhne deshalb in einigen Landkreisen Westdeutschlands auch nicht höher als im Osten, so insbesondere in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 kann als Reaktion der Politik auf eine mögliche Marktmacht der Arbeitgeber gewertet werden.

Da die genannten wirtschaftlichen Strukturmuster in ähnlicher Weise auch das durchschnittliche Produktivitätsniveau in einer Region bestimmen, spricht vieles dafür, hier anzusetzen. Eingriffe in die Lohnfindung sind hingegen nicht zu empfehlen. Auch eine stärkere Tarifbindung der Betriebe, die von vielen als Lösung angesehen wird, lässt sich nicht erzwingen. Kein Unternehmen muss einem Arbeitgeberverband beitreten, und wenn sie es nicht tun, haben sie in aller Regel gute Gründe dafür – etwa, dass Tariflohnabschlüsse sich häufig an den leistungsfähigsten Betrieben einer Branche orientieren und die Besonderheiten weniger produktiver Unternehmen nicht hinreichend beachten. Eine stärkere Verbreitung von Tarifverträgen ließe sich nur erreichen, wenn mittels Öffnungsklauseln und verstärkter (räumlicher und zwischenbetrieblicher) Differenzierung die Heterogenität der Betriebe in höherem Maße berücksichtigt wird. Dann aber dürften sie auch das Ziel verfehlen, zu einer Steigerung des allgemeinen Lohnniveaus beizutragen.

Dennoch muss man nicht befürchten, dass der Lohnrückstand Ostdeutschlands von Dauer sein wird. Das Arbeitskräfteangebot wird sich in Ostdeutschland schon bis zum Jahr 2030 um annähernd 10 % verringern, weil Beschäftigte das Rentenalter erreichen und die nachrückenden Kohorten deutlich schwächer besetzt sind. Auch wenn der Bedarf an Arbeitskräften ebenfalls zurückgehen dürfte, verschärft sich damit die Arbeitskräfteknappheit, und das verbessert die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer:innen gegenüber den Unternehmen. Nicht nur, dass sie deswegen höhere Löhne fordern können; sie sind auch nicht mehr so sehr wie in der Vergangenheit darauf angewiesen, einen angebotenen Arbeitsplatz mangels Alternativen annehmen zu müssen. Die Kehrseite dessen darf man auch nicht verschweigen: Steigende Löhne werden manche Betriebe aus dem Markt drängen. Sorgen muss man sich deshalb aber nicht machen, denn damit werden die Arbeitskräfte freigesetzt, die anderswo dringender gebraucht werden und einen höheren Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt leisten können. Nach langer Zeit könnten sich insoweit künftig in Ostdeutschland auch einmal die positiven Seiten des Strukturwandels zeigen.

Joachim Ragnitz
ifo Dresden

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

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

DOI: 10.2478/wd-2023-0201

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 727

JEL: C80, K39, A19

Datenzugang für Forschung und Politikberatung in Deutschland

Der Zugang zu wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschungsdaten bleibt in Deutschland hinter den internationalen Standards zurück. Eine Umfrage unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik ergab eine große Unzufriedenheit mit dem Status quo. Die Beiträge des Zeitgesprächs geben einen Überblick über die Problemlage und fassen die Forderungen zusammen, die in ausführlichen Positionspapieren formuliert wurden. Es ist wichtig, die Gesetzgebung zu ändern und einen besseren Zugang zu Forschungsdaten in Deutschland zu ermöglichen.

Datenzugang für Forschung – eine Einleitung

Regina T. Riphahn

Arbeitsmarktdaten: Gesetzesänderungen gefordert

Christina Gathmann, **Hans-Martin von Gaudecker**, **Regina T. Riphahn**

Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen

Friederike Hertweck, **Ingo E. Isphording**, **Sönke H. Matthewes**, **Kerstin Schneider**, **C. Katharina Spieß**

Gesundheitsdaten: Von Nachbarländern lernen

Martin Fischer, Hendrik Jürges, Stefan Mangelsdorf, **Simon Reif**, **Hannes Ullrich**, **Amelie Wuppermann**

Makrodaten: Die amtliche Statistik stärken

Rüdiger Bachmann, **Almut Balleer**, **Zeno Enders**, **Niklas Garnadt**, **Heiko Stüber**

Regionaldaten: Verknüpfungen ermöglichen

Thomas K. Bauer, **Christina Gathmann**, **Ines Helm**, **Christian Raffer**, **Sebastian Siegloch**, **Sandra Schaffner**, **Andreas Lichter**

Unternehmensdaten: Nutzbarkeit verbessern

Sandra Gottschalk, **Carla Krolage**, **Georg Licht**, **Andreas Peichl**, **Sandra Schaffner**, **Sebastian Wichert**

Title: *Data Access for Research and Policy Advice in Germany*

Abstract: *In Germany, access to economic and social science research data lags behind international standards. A survey among the members of the Verein für Socialpolitik yielded grave dissatisfaction with the status quo. The six contributions in this collection of articles summarise the demands spelled out in more detailed position papers. It is important to change legislation and to facilitate improved research data access.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0202

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 728

JEL: C80, K39, A19

Datenzugang für Forschung – eine Einleitung

Der Zugang zu Forschungsdaten für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung ist in den meisten Nachbarländern besser als in Deutschland. Unzureichender Zugang zu Forschungsdaten hat vielfältige Konsequenzen: Die Evidenz, auf die in der Coronakrise politische Entscheidungen gestützt wurden, kam nicht aus Deutschland, weil deutsche Daten nicht verfügbar waren. Damit fehlten der Politik und Verwaltung relevante Informationen und der Öffentlichkeit eine Basis für Vertrauen in politisches Handeln. Forschende in Deutschland arbeiten häufig mit ausländischen Daten über ausländische Fragestellungen, weil deutsche Daten exzellente Forschung nur bedingt erlauben. Wenn akut wirtschaftspolitische Entscheidungen zu fällen sind, können diese nicht zielgenau und treffsicher ausgestaltet werden, da die empirische Basis für relevante Bewertungen fehlt. Stattdessen muss die Politik im Blindflug und mit groben Abschätzungen arbeiten. Die deutsche Bundesregierung hat die Problematik erkannt und will mit einem Forschungsdatengesetz Abhilfe schaffen.

Der Verein für Socialpolitik (VfS) mit ca. 3.800 Mitgliedern hat 2022 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Forschungsdatenbedarfe zu konkretisieren. Zu Beginn des Jahres 2023 wurden die Mitglieder des VfS befragt. Dies ergab, dass 65 % der Befragten mit den Möglichkeiten des Forschungsdatenzugangs in Deutschland unzufrieden sind. 73 % geben an, dass ihr Forschungserfolg unter den Restriktionen beim Datenzugang leidet. Knapp zwei Drittel der Antwortenden konnten in den vergangenen zehn Jahren Projekte aufgrund von Restriktionen beim Datenzugang nicht im gewünschten Umfang durchführen. Drei Viertel der Befragten sind der Ansicht, dass der Forschungsdatenzugang in Deutschland relevante und aktuelle Politikberatung erschwert. Relativ zu vergleichbaren Ländern wird der Datenzugang für die Forschung in Deutschland von 78,5 % der Befragten als schlechter eingeschätzt. Auf dieser Basis haben Wissenschaftler:innen die Datenbedarfe für sechs konkrete Forschungsfelder aufgearbeitet. Dieses Zeitgespräch fasst die Ergebnisse der Studien zusammen, die sich den Themenfeldern Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, Bildung, Gesundheit, Makroökonomik, Regionaldaten und Unternehmensdaten widmen.[1]

Wenngleich sich die Bedarfslagen in den verschiedenen Bereichen unterscheiden, so gibt es doch eine Reihe von konkreten gemeinsamen Forderungen: Es bedarf der gesetzlichen Regelung von Datenverknüpfung, wobei Forschung als Verknüpfungszweck zu etablieren ist. Dies betrifft nicht nur die Verknüpfung von Datenquellen der öffentlichen Hand untereinander, sondern auch mit Daten aus Forschungsinstituten und der Wirtschaft. Dafür ist es erforderlich, dass einheitliche Identifikationsnummern für Personen, Betriebe und Unternehmen genutzt werden können. Zusätzlich muss der Zugang wissenschaftlicher Forschung zu öffentlichen Verwaltungs- und Registerdaten geregelt werden. Eine weitere große Herausforderung ist die zersplitterte Anwendung von Datenschutzregeln in Deutschland: Hier sollten bundeseinheitliche und rechtskreisübergreifende Regelungen etabliert werden, die ein Forschungsprivileg berücksichtigen. Die Forschungsdateninfrastruktur, insbesondere die Forschungsdatenzentren der amtlichen Statistik, muss deutlich besser mit finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Gleichzeitig sollte die amtliche Statistik durch einen expliziten und ressourcenunterfütterten Forschungsauftrag gestärkt werden und ihre Arbeitsweise nach internationalem Vorbild verstärkt am Output orientiert werden. Moderner Datenzugang erfordert einen Remote-Desktop-Datenzugang für die Wissenschaft. Löschungsauflagen speziell bei Hilfsmerkmalen sind zu überdenken. Im Rahmen des Forschungsdatengesetzes sollte auch ein Zeugnisverweigerungsrecht für Forschende und ein Beschlagnahmungsverbot bei wissenschaftlichen Einrichtungen eingeführt werden. Weitere Bedarfe werden in den Beiträgen benannt.

Aus Sicht der Wissenschaft ist Eile geboten: die Einführung des Forschungsdatengesetzes sollte nicht auf der Basis von Interessen anderer Stakeholder verzögert werden. Im benachbarten Ausland sind in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei der Weiterentwicklung des Datenzugangs erzielt worden (vgl. Österreich, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Dänemark etc.). Dies zeigt, dass das europäische Datenschutzrecht keine Restriktion ist und bei besserem Forschungsdatenzugang vollständig umgesetzt werden kann. Gerade im Feld der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sind die Kosten fehlender Daten und damit fehlender Analysen und Informationen immens. Politische Entscheidungen können ohne relevante Informationen nicht präzise sein, Maßnahmen und Instrumente sind ineffizienter als nötig, und echte Evidenzbasierung der Politik und ein Lernen aus Erfahrung scheitern am Datenmangel. Der Appell aus der Wissenschaft ist klar: Wir brauchen schnell ein Forschungsdatengesetz, das diese Mängel behebt.

Regina T. Riphahn
FAU Erlangen-Nürnberg; Vorsitzende des VfS

1 Die Langfassungen der Stellungnahmen finden sich auf der Webseite des VfS: https://www.socialpolitik.de/de/vfs_stellungnahmen_daten.

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

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

DOI: 10.2478/wd-2023-0203

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 729-732

JEL: J00, K39, C80

Christina Gathmann, Hans-Martin von Gaudecker, Regina T. Riphahn*

Arbeitsmarktdaten: Gesetzesänderungen gefordert

Exzellente empirische Forschung und evidenzbasierte Politikberatung benötigen hochwertige Daten. Forschende bewerten die Verfügbarkeit und Qualität von Daten in Deutschland als unzureichend, obwohl es in den letzten zwei Jahrzehnten beim Zugang zu Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsdaten Verbesserungen gab. Die Infrastruktur von Forschungsdatenzentren hat den Zugang zu Forschungsdaten im Rahmen enger gesetzlicher Regelungen erleichtert. Die heutigen Datenbedarfe gehen deutlich darüber hinaus: Die Gesetzeslage selbst muss angepasst werden, um leistungsstarke Forschung zu ermöglichen und Politik und Gesellschaft verlässlich auf wissenschaftlicher Basis beraten zu können.

Zusammenführung von Daten

Der Arbeitsmarkt ist von zentraler Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität einer Volkswirtschaft sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Regelungen ausgestaltet sein sollten, ist Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Eine wichtige Frage ist, wie sich die gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig aufstellen lässt. Um etwa das erwartete Renteneintrittsalter einer Person abzuschätzen, sind Informationen zu Bildungsweg, Beschäftigungskarriere, persönliche Lebenssituation und Gesundheit sowie lokale und qualifikationsspezifische Arbeitsmarktgegebenheiten nötig. Basierend auf den ermittelten Wahrscheinlichkeiten, dass Personen regulär oder vorzeitig in den Ruhestand eintreten, können die Wirkung und Effizienz verschiedener Regelungen und Reformoptionen untersucht werden. Weitergehende Fragen, z. B. ob das Einkommen ausreicht, um nach Eintritt in den Ruhestand ein auskömmliches Leben führen zu können, erfordern darüber hinaus Informationen zu betrieblicher Vorsorge sowie der Einkommens- und Vermögenssituation. All diese Informationen sind prinzipiell vorhanden, werden jedoch in unterschiedlichen Datenquellen erhoben.

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

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

* Dies ist eine Kurzversion der Stellungnahme der Unterarbeitsgruppe Arbeitsmarkt und Sozialversicherung. Die Langfassung findet sich hier: www.socialpolitik.de/vfs_stellungnahmen_daten_arbeitsmarkt. An der Stellungnahme haben folgende Personen mitgewirkt: S. Altmann, M. Antoni, N. Askitas, H. Brenzel, M. Collischon, A. Diegmann, A. Garloff, C. Gathmann, H.-M. von Gaudecker, I. Helm, S. Mangelsdorf, T. Mika, D. Müller, M. Nagler, M. Oberfichtner, N. Pestel, R. Riphahn, J. Saurer, D. Schnitzlein, S. Seele, G. Stephan, E. Storm, H. Stüber, S. Thomsen.

Bisher ist eine Verknüpfung solcher Informationen – und damit auch die zur Politikberatung notwendige Analyse – nur sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich. Dies liegt an unterschiedlichen Regelungen, etwa bei der amtlichen Statistik und den Sozialversicherungen in Bezug auf die Erhebung und Speicherung von Daten, Beschränkungen bei der Verknüpfbarkeit von Daten unterschiedlicher Träger sowie Restriktionen in der Verwendung (Zweckbindung). Dies ist der Fall, obwohl der europäische Rechtsrahmen die Zusammenführung der Daten grundsätzlich ermöglicht.

Für die Analyse des Renteneintrittsalters etwa wären verknüpfte Daten der Sozialversicherungen mit Daten und Erhebungen der amtlichen Statistik sowie mit weiteren Register- oder Verwaltungsdaten (z. B. den Trägern der betrieblichen Altersvorsorge) erforderlich. Für umfassendere Analysen sind Informationen von Unternehmen, Betrieben und Selbstständigen (z. B. Daten aus der (veröffentlichten) Rechnungslegung oder Steuerstatistik) nötig. Nur eine so verknüpfte Datengrundlage würde es ermöglichen, Handlungsbedarfe differenziert und themenübergreifend zu ermitteln, politische Handlungsempfehlungen abzuleiten und Reformen zu evaluieren.

In Ermanglung einer breiten Datenbasis werden derzeit meist Befragungsdaten für solche Zwecke herangezogen. Diese sollten Register- und anderen Verwaltungsdaten, wie die Daten der amtlichen Statistik, allerdings nur ergänzen, denn letztgenannte weisen erhebliche Vorteile auf, z. B. die hohe Fallzahl, präzise Verläufe, die nicht mit

Prof. Christina Gathmann, Ph.D., ist Leiterin der Arbeitsmarktabteilung am Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) und Professorin an der Universität Luxemburg.

Prof. Dr. Hans-Martin von Gaudecker ist Professor an der Universität Bonn und Team-Leiter am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D., lehrt Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der FAU Erlangen-Nürnberg und saß bis 2020 dem Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) vor.

Erinnerungsproblemen behaftet sind, und Informationen, die in Erhebungen nur unzuverlässig erfasst werden (z. B. Angaben zu Gehalt oder Vermögen). Allerdings bleibt das Analysepotenzial einzelner Quellen ohne Verknüpfung untereinander beschränkt, weil z. B. in den Daten der Sozialversicherungen in der Regel keine Informationen zum Haushaltskontext enthalten sind.

Durch die verschiedenen Zwecke der Erhebungen und die unterschiedlichen Träger und Zuständigkeiten im föderalen System existieren bisher keine personenbezogenen, durchgängigen Lebensverlaufsdaten. So existieren keine verknüpften Datenquellen im „Übergangssystem“: Schuleingangsuntersuchungen werden regelmäßig gelöscht, Schüler:innen „verschwinden“ nach Verlassen der Schule aus schulbezogenen Datenprodukten und tauchen in den Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur auf, wenn sie eine Ausbildung oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, Sozialleistungen beziehen oder arbeitslos gemeldet sind. Studierende oder Personen, die selbständig oder verbeamtet arbeiten, können nicht weiter beobachtet werden.

Die Zusammenführung von Daten verschiedener Quellen bietet viele Vorteile: (i) Die Verlässlichkeit von Informationen und die Datenqualität werden verbessert, (ii) auf die mehrfache Erhebung gleicher Informationen bei gleichen Erhebungseinheiten – sowohl im Bereich der Register, als auch für ergänzende Befragungen – kann verzichtet werden, was die Antwortlast (response burden) für die Befragten verringert und das Once-Only-Prinzip[1] implementiert und (iii) die Kosten von Datenerhebung und -bereitstellung werden reduziert. Diese Vorteile können jedoch in Deutschland nicht in vollem Umfang genutzt werden.

Die vielfältigen Hemmnisse für eine Verknüpfung von Daten über Träger und Institutionen hinweg sind in der Regel deutschen einzelgesetzlichen Regelungen und nicht dem europäischen Rechtsrahmen geschuldet. Dies zeigt sich darin, dass im Bereich der Sozialgesetzbücher Personendaten zusammengeführt werden dürfen, nicht aber im Bereich des Bundesstatistikgesetzes. Der Abbau von rechtlichen Hürden ist elementar, um die Verknüpfung und wissenschaftliche Nutzung zu gewährleisten. Europäische Nachbarländer sind an diesem Punkt weiter: So wurde z. B. in Österreich ein „Austrian Micro Data Center“ errichtet. In diesem Center können Daten, die von Statistik Austria erhoben wurden, über einheitliche Identifikatoren mit Registerdaten für Forschungszwecke zusammengeführt werden. Weitere bekannte Vorreiter sind die skandinavischen Länder, die Niederlande und Frankreich.

1 Bürger:innen und Unternehmen müssen bestimmte Standardinformationen den Behörden und Verwaltungen nur noch einmal mitteilen.

Zentral ist die Verknüpfbarkeit von Sozialdaten mit Daten der Statistischen Ämter. Ihre Bedeutung lässt sich am Beispiel der Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns aufzeigen, dessen Einführung im Jahr 2015 äußerst umstritten war. Umso wichtiger ist es, seine Wirkungen zutreffend und detailliert zu erfassen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bereitet unter anderem individuelle Informationen zu Einkommen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten auf (Individuelle Erwerbsbiografien, IEB), forscht mit diesen Daten und ermöglicht der Wissenschaft Zugang zu speziell aufbereiteten Datenprodukten. Allerdings sind die Arbeitsstunden nicht erfasst und Personen, die Mindestlöhne erhalten, können nicht zweifelsfrei identifiziert werden. Die Statistischen Ämter bieten über den Mikrozensus individuelle Stundeninformationen an, erheben das Einkommen jedoch in groben Intervallen, was ebenso eine Identifikation von Betroffenen verhindert. Detaillierte Informationen zu Einkommen und Arbeitsstunden sind in der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung/Verdienststrukturerhebung (VSE) der amtlichen Statistik vorhanden. Allerdings wird der Datensatz nur alle vier Jahre erhoben. Dies schränkt die Evaluierung der Mindestlohneffekte erheblich ein. Von Seiten der Wissenschaft wie auch der Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission wurde daher eine Verknüpfung von VSE und IEB gefordert (Himmelreicher et al., 2017). Eine Prüfung ergab, dass diese Verknüpfung technisch möglich wäre. Aufgrund von Regelungen im Bundesstatistikgesetz (BStatG) ist sie jedoch nicht zulässig.

Weitere Daten sind prinzipiell vorhanden, aufgrund von gesetzlichen Beschränkungen jedoch nicht für die Forschung zugänglich. Auch diese sollten mit vorhandenen Daten verknüpft werden. Ein Beispiel sind Daten zum Haushaltskontext, die bei der Familienkasse der BA und in den Steuerdaten des Statistischen Bundesamtes vorhanden sind, aber nicht mit Arbeitsmarktdaten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verknüpft werden können. Nur so aber könnten Arbeitsangebotsentscheidungen im Haushaltskontext, Wechselwirkungen zwischen Elternteilen und intergenerationale Einflüsse erforscht werden.

Konkrete Vorschläge

*(a) Gesetzliche Voraussetzungen schaffe*n: Das BStatG sollte im Zuge der Einführung eines Forschungsdatengesetzes forschungsfreundlich reformiert werden. Wir empfehlen, Forschung als Zweck der Verknüpfung in den Gesetzestext aufzunehmen, da sonst Verknüpfungen für die Wissenschaft mit Verweis auf den Gesetzeswortlaut abgelehnt werden können. Wir empfehlen auch eine deutliche Erweiterung des §13a BstatG, um die Datenbestände verschiedener Träger zu Unternehmen, Betrieben und Personen (z. B. von Bundesbank, Statistischem Bundesamt, IAB, Befragungsdaten von Forschungsinstituten, Sozialdaten)

verknüpfen zu können. Das neue Forschungsdatengesetz sollte auch die Datenverknüpfung von Registerdaten für die Forschung übergreifend regeln (RatSWD, 2023). Die Voraussetzungen für eine Verknüpfung sollten transparent und nach objektiven Kriterien wie der Erforderlichkeit oder dem öffentlichen Interesse gestaltet sein, damit unterschiedliche Träger das gleiche Anliegen gleichartig behandeln. Durch die geplante Kindergrundsicherung würde es ohne Möglichkeit der Verknüpfung von Datensätzen zu einer Verschlechterung der Datenlage kommen, da die meisten Kinder nicht mehr in den über das IAB nutzbaren Daten enthalten wären. Selbst die Zahlen im aktuellen Gesetzentwurf sind nahezu im Blindflug entstanden, was die Unsicherheit über die Kosten erhöhte und keinen passgenauen Zuschnitt von Leistungshöhen zuließ. Wir empfehlen, die Verknüpfbarkeit von SGB-II-Daten, Daten der Familienkassen und Steuerdaten explizit zu ermöglichen.

(b) Datenzugang über Datentreuhänder ermöglichen: Wir empfehlen die Einrichtung eines unabhängigen Datentreuhänders, der die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen ermöglicht. Die Unabhängigkeit stellt dabei sicher, dass Interessenkonflikte einzelner Datenproduzenten bzw. zwischen Datenproduzenten zulasten der Nutzenden reduziert werden. Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollte die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen, wie es in Luxemburg gerade umgesetzt wird. Die Aufgabe des Treuhänders ist die Verwaltung der Zugangsschlüssel, die exklusiv bei diesem verbleiben und eine Verknüpfung der verschiedenen anonymisierten Daten ermöglichen. Der Datentreuhänder verantwortet die hinreichende Anonymisierung der verknüpften Daten. Die Nutzenden erhalten in erforderlichem Umfang anonymisierte Daten zur Befriedigung ihrer spezifischen Informationsbedarfe. Der besonderen Schutzwürdigkeit der Daten sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass ein Zugang zu den Daten nur zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und deren Reproduktion gewährt wird. Der Zugang zu diesen Daten sollte dabei aber auf Grundlage formeller Kriterien gewährt werden, d. h. anhand der Nachvollziehbarkeit der Projektdarstellung und des Bezugs zur wissenschaftlichen Forschung sowie der Wahrung der schutzwürdigen Interessen der Datensubjekte. Der Treuhänder sollte zugleich die Verantwortung tragen, Missbrauch vorzubeugen. Durch entsprechende Prüfung des Zwecks, der beantragenden Person und unter Abwägung von Nutzen-Kosten-Relation wird die Entscheidung zur Verknüpfung damit einer prüfenden Instanz übertragen.

(c) Vorhandene Daten bereitstellen: Wir empfehlen die systematische Bereitstellung vorhandener Daten, die bereits in nutzbarer Form vorliegen, aber bislang kaum für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung stehen. Teilweise begründet sich dies durch eine fehlende Rechtsgrundlage. Dies gilt z.B. für Daten über Kindergeldzahlungen, die bei der BA vorliegen, jedoch nicht bereitgestellt werden. Weitere Beispiele betreffen etwa die Daten aus dem Bundesanzeiger oder staatliche Zuschüsse und Subventionen zu Löhnen und betrieblicher Weiterbildung. Administrative Bildungsdaten auf Länderebene sind nicht verfügbar, wären aber für die Analyse bildungsspezifischer Arbeitsmarktchancen entscheidend.

(d) Ältere Daten verfügbar halten: Längsschnittdaten sind bei vielen Fragestellungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften essenziell, z. B. bei der Betrachtung von Erwerbsverläufen in der Arbeitsmarktforschung. Um langfristige Verläufe bereitstellen zu können, müssen Datenanbieter Daten langfristig speichern und Beobachtungseinheiten zeitkonsistent verfolgen. Bei Befragungsdaten, z. B. bei Panelstudien, ist dies aufgrund der individuellen Einwilligung der Befragungspersonen in der Regel ohne Weiteres möglich. Bei Registerdaten können jedoch Herausforderungen entstehen, da die operativen Zwecke, für die die Daten ursprünglich erhoben werden, häufig nur eine relativ kurze Speicherdauer erfordern. Wir empfehlen daher, wo noch nicht gegeben, rechtliche, finanzielle und technische Voraussetzungen zu schaffen, um eine langfristige Speicherung und Nutzung durch die Wissenschaft zu ermöglichen. Insbesondere sollten aus bestehenden Regelungen nicht implizit kurzfristige Löschfristen abgeleitet werden. Im Gegenteil sollte das Forschungsprivileg der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) dahingehend genutzt werden, explizit langfristige Speicherdauern für Forschungsdaten festzulegen. In manchen Fällen werden amtliche Statistiken nur ab einem bestimmten Zeitpunkt digital zugänglich gemacht (z. B. Ausländerzentralregister ab 1995). Ziel sollte es sein, dass alle zur Verfügung stehenden amtlichen Daten zugänglich gemacht werden, sodass Forschungsarbeiten auch länger zurückliegende Daten nutzen können, um Lehren aus der Vergangenheit ziehen zu können.

Datenschutz

Der Datenschutz ist neben der DSGVO durch unterschiedliche nationale gesetzliche Vorgaben geregelt. Dies geschieht nicht primär nach Sachgründen, wie der Art der Erhebung (freiwillige Befragung, auskunftspflichtige Angaben im Rahmen eines Antrags- oder Meldeverfahrens etc.) oder der Materie (Schutzgrad der Daten), sondern nach Rechtskreisen. Relevant für den Datenzugang der Arbeitsmarkt- und Sozialforschung sind insbesondere die Regelungen im Bundesstatistikgesetz und in den Sozialgesetzbüchern, wobei häufig Spezialgesetze zum Tragen kommen. Hierdurch entstehen oftmals eng verstandene Zweckbindungen, welche die Datennutzung auf Aufgabenbereiche einzelner Verwaltungen beschränken und ihre Auswertung für Forschungsvorhaben und Politikberatung oft unmöglich machen. Bun-

desländerübergreifende Vorhaben werden oftmals durch voneinander abweichende Landesdatenschutzregelungen oder -auslegungen erschwert. Derzeit müssen teilweise Datenschutzbeauftragte aller Bundesländer einzeln zustimmen, wenn spezifische Informationen für die Durchführung eines Forschungsprojekts erforderlich sind.

(a) Forschungsprivileg konstituieren: Das Forschungsdatengesetz sollte Klarstellungen formulieren und definieren, welche zentrale Stelle das öffentliche Interesse feststellt. Eine breiter gefasste Zweckbindung im Einklang mit dem Forschungsprivileg der DSGVO würde Forschung zur Weiterentwicklung des Sozialstaates ermöglichen. Wir empfehlen, im Registermodernisierungsgesetz eine Forschungsklausel einzuführen (privilegierter Datenzugang für wissenschaftliche Zwecke). Dies könnte beispielsweise durch Festschreibung der Verwendbarkeit der Steuer-ID und Unternehmens-ID für die Datenverknüpfung zu Forschungszwecken geschehen (RatSWD, 2023).

(b) Datenzugang vereinheitlichen: Im Bereich der amtlichen Statistik wäre es wichtig, den Datenzugang einheitlich zu regeln, sowie Harmonisierungen über verschiedene Datenquellen sowie über alle Bundesländer hinweg vorzunehmen. Der Zugang zu formal anonymisierten Wirtschaftsstatistiken sollte für alle Bundesländer gleichermaßen möglich sein. Die gegenwärtig uneinheitliche Datenbereitstellung produziert Mehraufwand sowohl für Nutzende als auch genehmigende und bereitstellende Stellen.

Zugangsbedingungen

Die Bereitstellung von Daten durch die Forschungsdatenzentren (FDZ) erfolgt in der Regel entweder als herunterladbare Scientific-Use-Files, im Gastaufenthalt vor Ort am FDZ oder per kontrollierter Datenfernverarbeitung (Remote-Job-Submission). Nur sehr wenige FDZ in Deutschland erlauben den Echtzeitzugang zu Forschungsdaten per Remote-Desktop-Verbindung. Für eine evidenzbasierte Forschung zu aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten sind Datenaktualität und schnelle Datenverfügbarkeit zentral. Wenn beispielsweise die Auswirkungen der Coronapandemie auf die Erwerbstätigkeit oder die Effekte der hohen Inflation auf die Verteilung des Lebensstandards in der Bevölkerung „in Echtzeit“ analysiert werden sollen, benötigt die Wissenschaft sehr zeitnah Zugang zu Mikrodaten. Dies ist in Deutschland nicht gegeben: Anfang Juni 2023 waren der Mikrozensus als Mikrodatensatz für die Wissenschaft bis 2020, die Lohn- und Einkommensteuerstatistik als Scientific-Use-File bis 2017, und die weniger anonymisierten Mikrodaten im Gastaufenthalt nur bis 2016 verfügbar.

(a) Remote-Desktop-Datenzugang ausbauen: Beim Zugang per Remote-Desktop verbleiben die Daten physisch in der IT-Infrastruktur des Anbieters, was eine hohe Datensicherheit bietet. Die Forschenden verarbeiten die Daten per direktem Fernzugriff auf die Rechenserver des FDZ. Sie erhalten keine Kopie der Daten, können diese aber in Echtzeit sehen und bearbeiten. Damit können sie produktiv Auswertungsprogramme entwickeln, deren Ergebnisse einsehen und weiterverarbeiten (RatSWD, 2019). Analysepotenzial und Datensicherheit bleiben hoch, Transaktions- und Bürokratiekosten im Vergleich zum Gastaufenthalt gering. Die Hindernisse für den Aufbau eines flächendeckenden Remote-Desktop-Zugangs sind finanzieller und rechtlicher Natur. Erforderlich sind leistungsfähige Server und Softwarelizenzen. Rechtliche Herausforderungen entstehen dadurch, dass der Remote-Desktop-Datenzugang nicht explizit geregelt ist und dadurch bei (Genehmigungs-)Behörden (Ministerien, BfDI etc.) Uneinigkeit besteht. Wir empfehlen, dass das Forschungsdatengesetz bzw. eine Reform der Datenschutzregelungen klare Vorgaben macht, unter welchen Bedingungen Forschenden der Zugriff per Remote-Desktop auf Daten möglich ist. Die DSGVO eröffnet hier einen weiten Spielraum, der aktuell jedoch selten genutzt wird.

(b) Finanzielle und personelle Ausstattung von Forschungsdatenzentren verbessern: Die finanzielle Ausstattung der FDZ muss so gestaltet sein, dass flexibel veränderlichen Bedarfen begegnet werden kann (durch ausreichend Personal sowie zeitgemäße Technik). Zusätzliche personelle Ressourcen können Friktionen bei etablierten Datenzugängen und zeitliche Verzögerungen bei der Bereitstellung von Mikrodaten für die Wissenschaft reduzieren.

Literatur

Himmelreicher, R., P. vom Berge, B. Fitzenberger, R. Günther und D. Müller (2017), Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) und der Verdienststrukturerhebung (VSE), *RatSWD Working Paper Serie*, 262.

RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdate (2019), Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik und der Sozialversicherungsträger, *RatSWD Output,* 5(6), https://doi.org/10.17620/02671.42 (1. November 2023).

RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdate (2023), Nutzung von Registerdaten für Zwecke der Forschung sichern, 22. Juni.

Title: ***Labour Market Data: Legislative Changes Needed***

Abstract: *In recent years, access to German research data on labour markets and social insurances has improved substantially. Nevertheless, reforms are urgently needed to catch up with other countries. Among the most important measures, the German government should legalise the merging of information from heterogeneous data sources for research, make more register available for research, harmonise the handling of data protection, and make remote desktop data accessible more broadly. Research data availability is essential for a functioning and informed democracy that aims to use its resources wisely and to learn from experience.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0204

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 733-736

JEL: I20, I28, H52

Friederike Hertweck, Ingo E. Isphording, Sönke H. Matthewes, Kerstin Schneider, C. Katharina Spieß*

Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen

Bildung ist von zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und damit den Wohlstand Deutschlands. Bildung ist auch Voraussetzung für die Teilhabe und Entwicklung jedes einzelnen Menschen. In Deutschland ist spätestens seit dem PISA-Schock im Jahr 2001 bekannt und unstrittig, dass das deutsche Bildungssystem weiterentwickelt werden muss – auch heute nach der Coronapandemie wird vielfach über Reformnotwendigkeiten diskutiert. Für eine solche Weiterentwicklung sind Daten die unabdingbare Grundlage für gutes evidenzbasiertes politisches und administratives Handeln. So hat der Auftrag zum Bildungsmonitoring mit Art. 91b GG Satz 2[1] Eingang in das Grundgesetz gefunden. Allerdings sind gute Daten allein nicht ausreichend, sie müssen einem Erkenntnisgewinn dienen, der Konsequenzen für die Bildungspolitik nach sich zieht. Nur eine umfassende Datenbasis mit Zugang für die Wissenschaft ermöglicht es, die komplexen Zusammenhänge der Bildungssysteme zu verstehen und eine Grundlage für eine evidenzbasierte Bildungspolitik zu liefern.

Doch obwohl die große Bedeutung von Daten für gute Bildungspolitik seit vielen Jahren bekannt ist, steht der Bildungsforschung in Deutschland nur eine unzureichende Datenbasis zur Verfügung. So stellt z. B. die amtliche Statistik der meisten Bundesländer die Daten zur Soziodemografie der Schülerschaft oder Erfolgsindikatoren, wie Übergangsraten und Abschlüsse, nicht in Form von Individualdaten, sondern nur aggregiert bereit. Individuelle amtliche Bildungsverlaufsdaten gibt es bisher nur regional vereinzelt. Auch ist der Zugang der Wissenschaft zu vorhandenen amtlichen Mikrodaten vielfach mit hohen Hürden verbunden. Noch größer sind die Hürden, wenn mit Daten zu den Kompetenzen von Schüler:innen geforscht werden soll, auch wenn hier mit dem Zugang der Forschung zu den IQB-Bildungstrenddaten in der Vergangenheit Fortschritte erzielt wurden. Die VERA-Daten bzw. vergleichende Kompetenzerhebungen sind der Forschung aber nach wie vor nur in einigen Bundesländern zugänglich.

Diese Defizite sind für den Forschungsstandort Deutschland ein erheblicher Wettbewerbsnachteil und erschweren zielgenaue, effektive und effiziente Bildungspolitik. Für eine fundierte Bewertung von Wirkungen von Bildungspolitik sollten Bildungsergebnisse gemessen und zudem mit Ausgaben für Bildung in Verbindung gesetzt werden können. Nur so kann nach wissenschaftlichen Standards überprüft werden, ob mehr Geld für Bildung auch zu höherem Bildungserfolg führt und Mittel für Bildung wirksam eingesetzt werden (vgl. auch SWK, 2022).

Mittelvergabe und Evaluation von Maßnahmen erfordern aussagekräftige Datenbasis

Ein aktuelles Beispiel für ein solches Vorhaben ist das angekündigte „Startchancen-Programm“ der Bundesregierung, das mit einem Volumen von jeweils 2 Mrd. Euro über zehn Jahre insbesondere benachteiligte Schüler:innen unterstützen soll. Eine wissenschaftliche Begleitung und Eva-

Friederike Hertweck, Ph.D., ist Postdoc am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen.

Dr. Ingo E. Isphording ist Forschungsdirektor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Dr. Sönke H. Matthewes ist Postdoc an der Professur für VWL, insbesondere Wirtschaftspolitik der Universität Potsdam.

Prof. Dr. Kerstin Schneider ist Professorin an der Bergischen Universität Wuppertal und Vorsitzende des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB).

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

1 Art. 91b GG Satz 2: „(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.“

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

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

* Dies ist eine Kurzversion der Stellungnahme der Unterarbeitsgruppe Bildung. Die Langfassung findet sich hier: www.socialpolitik.de/de/vfs_stellungnahmen_daten_bildung.

luation sind als Teil des Programms vorgesehen. Allerdings fehlt sowohl für die bedarfsgerechte Mittelvergabe als auch für eine Evaluation der Wirkung und der Effizienz von Bildungsprogrammen in Deutschland vielfach die notwendige Datenbasis. So benötigt die Bildungspolitik für eine zielgerichtete Mittelvergabe Informationen über Bedarfe von Bildungseinrichtungen. Dies gilt auch für die Unterstützung benachteiligter Schüler:innen, die das Startchancen-Programm erreichen möchte. Die Bedarfe können über verschiedene Merkmale definiert werden, darunter der soziale Hintergrund der Familien oder auch nachweisbare Defizite im Kompetenzerwerb der Bildungsteilnehmer:innen. Diese relevanten Kennzahlen liegen in der Regel jedoch nicht auf ausreichend kleinräumiger Ebene, wie z. B. auf der Ebene der Schule, vor – und sind erst recht nicht auf Ebene der Bildungsteilnehmer:innen vorhanden.

Unklar, ob und wie eingesetzte Mittel wirken

Soll Bildungspolitik nicht nur bedarfsgerecht, sondern auch wirkungsorientiert sein, muss der Mitteleinsatz zudem in Hinblick auf die erlangten Kompetenzen und Bildungsabschlüsse der Bildungsteilnehmer:innen evaluiert werden. Für eine solche Kausalanalyse von Bildungswirkungen fehlt aber die flächendeckende Datenbasis insbesondere zu Kompetenzen und individuellen Bildungskarrieren, Bildungsübergängen und -abschlüssen. Eine über das Bildungssystem hinausgehende Analyse, etwa über langfristige Wirkungen auf berufliche Laufbahnen oder die Gesundheit, ist aufgrund fehlender verknüpfter Datenquellen erst recht nicht möglich.

Auch wegen fehlender Daten beschränkt sich Begleitforschung der Bildungssteuerung weitestgehend auf eine inputbasierte Steuerung über Verwendungskonzepte der Bildungseinrichtungen. Ob nach dem Mittelfluss die damit finanzierten Konzepte ihre angedachte Wirkung kosteneffizient entfachen, wird in der Regel nicht überprüft. Damit ist weder die Effektivität noch die Effizienz der Mittelvergabe sichergestellt. So ist die Wirkung von Bildungsprogrammen auf Bildungsverläufe in Deutschland weitgehend unbekannt und kann mit den verfügbaren Bildungsverlaufsdaten auch nicht erfasst werden.

Stichprobenbasierte Umfragedaten sind wichtig, aber nicht ausreichend für differenziertere Analysen

Bildungsverläufe sind in Deutschland bisher nur auf der Basis von Umfragedaten, wie dem Nationalen Bildungspanel (NEPS), möglich, welche teilweise auch mit den Daten der Sozialversicherung des IAB verknüpft werden können. Diese Verknüpfung von Bildungs- mit registerbasierten Arbeitsmarktdaten ermöglicht die Messung langfristiger Bildungseffekte über die berufliche Bildung hinaus und erschließt neue Forschungsmöglichkeiten. Umfragedaten alleine sind jedoch nicht ausreichend für eine effektive und evidenzbasierte Bildungspolitik. Hier ist ein breit definiertes Bildungsverlaufsregister über alle Bildungsabschnitte erforderlich und die geeignete Grundlage.

Bildungsverlaufsregister kann Politik fundierte Entscheidungsgrundlagen liefern

Bildungsverlaufsregister sind in vielen europäischen Ländern bereits Realität. So stellen die skandinavischen Länder, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und das Vereinigte Königreich umfassende und flächendeckende Bildungsverlaufsdaten der Bildungsforschung und -steuerung zur Verfügung. Aus dem Vergleich der Infrastruktur europäischer Nachbarländer lassen sich Vorschläge für die institutionelle Ausgestaltung der entsprechenden Infrastruktur in Deutschland ableiten, etwa über die Verantwortung für Datenhaltung und -bereitstellung, den Umfang der Daten, deren Verknüpfbarkeit mit weiteren Datenquellen und über die Bedeutung von Kompetenzmessungen.

Auch in Deutschland wird über ein Bildungsverlaufsregister seit geraumer Zeit diskutiert und erste Schritte sind unternommen worden (RatSWD, 2022; Giar et al., 2023). Ein Bildungsverlaufsregister für Deutschland ist von der Bildungspolitik selbst schon als wichtig erkannt worden. Bereits 2003 wurde von der Kultusministerkonferenz (KMK, 2020) der Kerndatensatz für den Schulbereich beschlossen, der die schulische Laufbahn von Schüler:innen abbilden soll. Dieses Vorhaben ist allerdings noch nicht umgesetzt. Ein Bildungsverlaufsregister bedeutet ausdrücklich nicht, dass Schüler:innen „gläsern“ werden. Stattdessen sollen der Politik für ihre Entscheidungen empirische Befunde basierend auf exzellenter Forschung geliefert werden. Und diese Forschung setzt gute Daten voraus. Datenschutz muss und kann dabei auf höchstem Niveau gewährleistet werden.

In einem Bildungsverlaufsregister sollen Merkmale einer Bildungskarriere in einzelnen nicht miteinander verbundenen Bildungsstatistiken von einem Datentreuhänder pseudonymisiert für Zwecke der Forschung und Steuerung verfügbar gemacht werden. Dabei ist wichtig, dass die Daten nur in dem Maße, wie sie zur Beantwortung einer Fragestellung notwendig sind, vom Datentreuhänder über eine unveränderliche Identifikationsnummer verknüpft und in anonymisierter Form und über sichere Zugangswege an Forschende weitergegeben werden. Die Ergebnisse der Forschung werden in aggregierter Form publiziert. Ein Rückschluss auf einzelne Personen soll und darf nicht möglich sein.

Das Bildungsverlaufsregister sollte sämtliche Bildungsabschnitte umfassen, von der frühkindlichen Bildung in Familie und Kindertagesbetreuung über Grundschule

und Sekundarschule, Berufsbildung und Hochschullaufbahn. Auch lebenslanges Lernen über betriebliche oder außerbetriebliche Weiterbildung sollte abgebildet werden können. Grundlegend sollten soziodemografische Merkmale der Kinder/Schüler:innen sowie bei minderjährigen Bildungsteilnehmer:innen der Eltern erfasst werden. Dazu gehören Geschlecht, Alter, Zuwanderungsgeschichte sowie Sozialleistungsbezug und Bildungsniveau der Eltern. Der individuelle Bildungserfolg muss über Übergänge (auf Schulen, Berufsschulen und Hochschulen) erlangte Abschlüsse, Studienerfolg bzw. -abbruch und die Erreichung von Bildungszielen erfasst sein sowie über weitere Leistungsmaße, wie standardisierte Testergebnisse oder Noten. Insbesondere die Erfassung von Kompetenzmaßen hat eine wichtige Bedeutung.

Bildungsdaten müssen verknüpfbar sein

Für viele Fragestellungen von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist zudem eine Verknüpfbarkeit der Daten über das Bildungsverlaufsregister hinaus erforderlich. Denn Bildungserfolg misst sich nicht nur in Kompetenzmaßen und Bildungsabschlüssen. Eine gute Bildungspolitik kann Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial- und Familienpolitik zugleich sein und bessere Bildung und geringere Bildungsungleichheit können starke Auswirkungen auf Armut, Gesundheit, Kriminalität und vieles mehr haben. Die Bestimmung der monetären und nicht-monetären Bildungsrenditen verlangt nach einer Verknüpfung mit Datenregistern anderer Gesellschaftsbereiche, etwa mit Arbeitsmarkt- und Gesundheitsdaten. Ebenso sinnvoll ist die Möglichkeit einer Verknüpfung mit weiteren umfragebasierten Datensätzen, um Lücken der Registerdaten gezielt für spezielle Forschungsfragen schließen zu können.

In einzelnen Bildungsabschnitten sind Datenquellen vorhanden – große Lücken bei Kompetenzmessungen

Generell werden in Deutschland bildungsbezogene Daten oft nur in Stichproben und als Querschnitte erhoben. Sie liegen häufig in nicht verknüpfbaren Datensilos und um sie wissenschaftlich nutzen zu können, sind hohe bürokratische und administrative Hürden zu überwinden. In den einzelnen Bildungsabschnitten sind jedoch bereits Datenquellen vorhanden, aus denen ein zukünftiges Bildungsverlaufsregister gespeist werden könnte. So sind Daten zur frühen Bildung in der öffentlich finanzierten Kindertagesbetreuung (Spieß, 2009), Sprachstanderhebungen und Schuleingangsuntersuchungen im Übergang zwischen vorschulischer und schulischer Bildung bereits vorhanden, doch sowohl Datenerhebungsmethoden als auch Datenzugang unterscheiden sich teilweise zwischen den Bundesländern. Eine Schülerindividualstatistik für allgemeinbildende sowie berufsbildende Schulen gibt es bislang nicht in allen Bundesländern. Und auch wenn – insbesondere in einem mehrgliedrigen Schulsystem – Übergänge zwischen Bildungsabschnitten besonders wichtig sind, werden Übergangsraten zwischen Bildungsabschnitten und Schulformen nur in aggregierter Form von den Statistischen Landesämtern zur Verfügung gestellt. Es ist mit diesen Daten nicht möglich, Bildungsverläufe zu analysieren. Die Möglichkeit, individuelle Bildungskarrieren in der schulischen Bildung zu analysieren, kann erst durch den von der KMK bereits 2003 beschlossenen, aber bisher nicht in allen Bundesländern umgesetzten, Kerndatensatz geschaffen werden. Er kann mit über die Länder hinweg harmonisierten individuellen Verlaufsdaten als Basis für ein zukünftiges Bildungsverlaufsregister dienen.

Eine große Lücke der bestehenden amtlichen Statistik sind die fehlenden Kompetenzmessungen. Bildungserfolg lässt sich bisher ausschließlich aus Bildungsübergängen und erreichten Abschlüssen erfassen. Für eine effektive Steuerung wären allerdings standardisierte, regelmäßige und flächendeckende Kompetenzmessungen unerlässlich. Dazu könnten die bereits bestehenden aber für die Forschung bisher kaum nutzbaren Vergleichsarbeiten (VERA) weiterentwickelt werden. Durch eine Verknüpfung von flächendeckenden Kompetenzmessungen mit den Individualdaten eines Kerndatensatzes ließe sich eine der wichtigsten Datenlücke der amtlichen Schulstatistik ohne großen Mehraufwand schließen.

Gesamterhebungen im Hochschulbereich liegen über die Statistik der Studierenden und die Statistik der Prüfungen vor, allerdings nur im Querschnitt und mit wenigen erfassten Merkmalen. Mit der Novelle des Hochschulstatistikgesetzes von 2016 wurde erstmals eine Studienverlaufsstatistik eingeführt. Sie steht der Wissenschaft aktuell noch nicht für Auswertungen zur Verfügung, sollte aber in das Bildungsverlaufsregister integriert werden. Anpassungsbedarf gibt es zudem bei den Löschungsvorschriften, denn die Pseudonyme und die Zusammenführungen müssen nach 18 Jahren gelöscht werden, nach einer Promotion bereits nach vier Jahren. Aus Sicht der Wissenschaft wird dadurch enormes Analysepotenzial verschenkt und eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen im Hochschulstatistikgesetz wäre wünschenswert. Bisher nicht abgebildet in der amtlichen Statistik ist der Übergang zwischen Schule und Hochschule. Dieser könnte im Bildungsverlaufsregister durch Daten der Plattform Hochschulstart, über die viele Hochschulen ihr Verfahren zur Studienplatzvergabe abwickeln, ergänzt werden.[2]

Auch die Berufsbildung im dualen System sollte Teil eines Bildungsverlaufsregisters sein. Hier bietet die amtliche Sta-

2 Plattform Hochschulstart, https://hochschulstart.de/startseite/.

tistik mit der Statistik der beruflichen Schulen zur Schulstatistik vergleichbare Querschnittsdaten. Der betriebliche Teil der Ausbildung wird über die Berufsbildungsstatistik abgedeckt, die die Grundgesamtheit aller in Deutschland erfassten Ausbildungsverträge umfasst. Weitere stichproben- und umfragebasierte Datensätze zur betrieblichen Ausbildung sollten perspektivisch mit den Registern verknüpfbar sein. Für Bildungsinvestitionen außerhalb der sekundären und tertiären Bildungssysteme gibt es nach derzeitigem Kenntnisstand keine administrative Datenquelle, die in ein Bildungsverlaufsregister eingebunden werden könnte.

Empfehlungen aus Sicht der Wissenschaft

Die Umsetzung des Bildungsverlaufsregisters in Deutschland konkretisiert sich und der politische Wille ist (mehrheitlich) da. Die folgenden Empfehlungen sind relevant:

Umfang und Abdeckung der Bildungsverläufe: Das Bildungsverlaufsregister darf nicht zu eng definiert sein, um Analysepotenziale nicht unnötig zu vergeben. Um datenschutzrechtlichen Einwänden Rechnung zu tragen, sollten Individualdaten zu einzelnen Bildungsabschnitten in einzelnen abschnittsbezogenen Registern gespeichert werden. Außerdem sollten alle Bildungsbereiche von der frühkindlichen Bildung bis mindestens zum Berufsbildungs- und/oder Hochschulabschluss Eingang in ein Bildungsverlaufsregister finden.

Transparenter Datenzugang für die Wissenschaft: Der Zugang zu Bildungsdaten sollte für die Wissenschaft klar und transparent geregelt werden. Anfallende Nutzungsgebühren dürfen nicht dazu führen, dass Forschende, insbesondere Nachwuchswissenschaftler:innen, ihre Forschung nicht durchführen können. Der Datenzugang könnte z. B. über das geplante Forschungsdatengesetz geregelt werden (RatSWD, 2023).

Verknüpfbarkeit: Die reiche Datenlandschaft in Deutschland leidet darunter, dass einzelne Datensätze unverbundene Datensilos bleiben. Das trifft auch auf Bildungsdaten zu. Ein Bildungsverlaufsregister würde bislang unverbundene Bildungsdaten verschiedener Quellen verknüpfen. Dies erfordert die Einführung von Personen-IDs und einen Datentreuhänder, der Daten verknüpfen und für Forschungszwecke verfügbar machen kann. Das Bildungsverlaufsregister darf nicht selbst zum Datensilo werden. Die Analyse langfristiger Effekte von Bildung kann erst durch die Verknüpfung des Bildungsverlaufsregisters, z. B. mit Erwerbsverläufen, Steuerdaten, der Kriminalitätsstatistik oder Gesundheitsdaten, erfolgen. Auch die Verknüpfung mit etablierten Survey-Studien in Deutschland sollte ermöglicht werden.

Datenschutz: Den Anforderungen der DSGVO und der informellen Selbstbestimmung nach GG Art. 2 Abs. 1 muss und kann ohne Einschränkungen entsprochen werden. Bei der Ausgestaltung des Zugangs zum Bildungsverlaufsregister für die unabhängige Wissenschaft muss das Forschungsprivileg für den Zugang der Wissenschaft zu sensiblen Daten Berücksichtigung finden. Zudem muss es eine einheitliche Auslegung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen geben, denn es sind sowohl Landes- als auch Bundesstatistiken betroffen. Außerdem darf es keine Löschungspflicht für Daten geben, wenn nicht sichergestellt ist, dass pseudonymisierte Daten für Bildungsverläufe verfügbar sind.

Literatur

Giar, K., F. Hohlstein, M. Wipke und A. Scharnagl (2023), Konzeption eines Statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt, WISTA 3, 51-62.

KMK – Kultusministerkonferenz (2020), Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_10_15-Laendervereinbarung.pdf (1. November 2023).

RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2022), Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und benutzerfreundlich: Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten für den Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters, https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/Positionspapier-RatSWD-Aufbau-eines-Bildungsverlaufsregisters.pdf (1. November 2023).

RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2023), Forschungsdatengesetz: Was zentral ist, https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/RatSWD_Positionspapier_Forschungsdatengesetz_Was_zentral_ist.pdf (1. November 2023).

Spieß, C. K. (2009), Improvements and Future Challenges for the Research Infrastructure in the Field of "Preschool Education", *Working Paper of the Council for Social and Economic Data*, 60, https://www.ratswd.de/download/workingpapers2009/60_09.pdf (1. November 2023).

SWK – Ständige Wissenschaftliche Kommission (2022), Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/SWK/2022/SWK-2022-Impulspapier_Monitoring.pdf (1. November 2023).

Title: ***Education Data: Closing Data Gaps Through a Longitudinal Education Register***

Abstract: *Evidence-based education policy needs comprehensive data. Education economists of the Verein für Socialpolitik call for the implementation of a longitudinal education register in Germany to understand the complex interrelationships of education systems. The education register should cover all levels of formal education and include data on student performance in order to close a serious data gap in Germany. The statement also calls for regular access to this data for independent research. Once implemented, the education register should enable linking with other data sources, for example from the labour market, tax and health records, in order to be able to analyse the long-term effects of education. By establishing a longitudinal education register, Germany would finally catch up with established standards of other European countries, creating a resource where education register data not only exists, but are available for researchers and can be linked with other data.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0205

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 737-740
JEL: I10, C80

Martin Fischer, Hendrik Jürges, Stefan Mangelsdorf, Simon Reif, Hannes Ullrich, Amelie Wuppermann*

Gesundheitsdaten: Von Nachbarländern lernen

Das deutsche Gesundheitswesen stellt mit über 13 % des Bruttoinlandsprodukts und erheblichem staatlichen Lenkungsanteil einen wesentlichen Politikbereich dar. Grundlegende Reformen des Systems scheinen unausweichlich, um in Zukunft eine angemessene Leistungsqualität finanzieren zu können. Als komplexes, historisch gewachsenes Zusammenspiel verschiedener Institutionen unterscheidet sich das deutsche Gesundheitswesen in manchen Bereichen stark von denen anderer westlicher Länder. Beispielhaft seien das Nebeneinander von gesetzlicher (GKV) und privater Krankenversicherung (PKV), die Art der Vergütung im ambulanten Bereich oder die doppelte Vorhaltung von Fachärzt:innen, sowohl ambulant als auch stationär, genannt. Für eine verlässliche evidenzbasierte Politikberatung, für die Identifikation von Problemen und die Evaluation von Reformen im deutschen Gesundheitswesen sind Daten aus Deutschland unverzichtbar. Dazu zählen Individualdaten zum Gesundheitszustand der Bevölkerung ebenso wie Daten zur Inanspruchnahme von Leistungen und zum Angebot der Leistungserbringer. Diese Datenbedarfe werden in Deutschland derzeit nur sehr unvollständig erfüllt.

Bestandsaufnahme: Zugang zu Gesundheitsdaten

In Deutschland sind durchaus hochwertige Daten für gesundheitsökonomische Forschung vorhanden. Die Datenlandschaft ist indes aufgrund der Vielzahl und Heterogenität an Datenhaltern sehr komplex. Nicht alle Daten, die erfasst werden, stehen für die Forschung zur Verfügung. Zudem liegen Daten aus dem Gesundheitsbereich meist nur fragmentiert vor und der Zugang ist oft intransparent geregelt. Gemeint sind hier etwa Abrechnungsdaten der GKV und PKV, Daten der gesetzlichen Unfallversicherung und der Rentenversicherungsträger, Daten aus der elektronischen Patientenakte (ePA), Daten aus Krankheitsregistern (z. B. klinische Krebsregister), Daten aus Schuleingangsuntersuchungen, Daten der Beihilfestellen, Daten der Qualitätssicherung, der Apothekenrechenzentren sowie der Kalkulationskrankenhäuser. Hinzu kommt mangelnde Verknüpfbarkeit untereinander als auch mit anderen Daten, z. B. Befragungsdaten oder Daten aus anderen Zweigen der Sozialversicherung. So können die bestehenden Gesundheitsdaten oft nicht in dem Maße verwendet werden, wie es für viele gesundheitspolitisch relevante Forschungsprojekte erforderlich wäre.[1]

So musste die Auswirkung der Einführung der Praxisgebühr zunächst mit letztlich ungeeigneten Befragungsdaten erforscht werden. In den Abrechnungsdaten der GKV fehlt etwa neben sozioökonomischen Informationen auch ein Maß für den Gesundheitszustand der Versicherten, das unabhängig von einer Inanspruchnahme von Leistungen der GKV beobachtbar ist. So lässt sich nur bedingt unter-

1 Eine Übersicht zum Stand der Möglichkeiten und Einschränkungen der Verknüpfung administrativer Gesundheitsdaten untereinander oder mit Surveydaten geben March et al. (2018). Im August 2023 erschien das White Paper: „Verbesserung des Record Linkage für die Gesundheitsforschung in Deutschland" der nfdi4health mit einer Vielzahl von Use Cases.

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

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

* Dies ist eine Kurzversion der Stellungnahme der Unterarbeitsgruppe Gesundheitsdaten. Eine Langfassung findet sich unter: http://www.socialpolitik.de/vfs_stellungnahmen_daten_gesundheit.

Dr. Martin Fischer ist Forscher im Bereich Gesundheitsökonomik an der Universität Lund in Schweden und am RWI Essen.

Prof. Dr. Hendrik Jürges ist Professor für VWL, insbesondere Gesundheitsökonomik an der Bergischen Universität Wuppertal.

Prof. Dr. Stefan Mangelsdorf ist Professor für Methoden der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung und Statistik an der Hochschule der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung in Bad Hersfeld.

Prof. Dr. Simon Reif ist Leiter der Forschungsgruppe Gesundheitsmärkte und Gesundheitspolitik am ZEW Mannheim.

Dr. Hannes Ullrich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin und Associate Professor of Economics an der Universität Kopenhagen.

Prof. Dr. Amelie Wuppermann ist Professorin für VWL, insbesondere Empirische Mikroökonomik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

suchen, ob ein etwaiger Rückgang an Arztbesuchen aufgrund der Praxisgebühr negative Gesundheitsfolgen hat.

Weitere Fragen, die mit den aktuell in Deutschland verfügbaren Daten gar nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand beantwortet werden können, betreffen etwa (a) die Rolle adverser Selektion oder Risikoselektion beim Übergang von der GKV zur PKV (und zurück), (b) die Veränderung der Versorgung von gesetzlich und privat versicherten Patient:innen, wenn die Vergütung im ambulanten Sektor angeglichen würde, (c) die mögliche Berücksichtigung sozioökonomischer Merkmale im Morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich (Morbi-RSA), oder (d) die Auswirkungen von Selektivverträgen in der GKV auf Inanspruchnahme und Versorgungsqualität.

Initiativen aus den Gesundheitswissenschaften und der Versorgungsforschung setzen sich daher bereits seit einigen Jahren für die Verbesserung des Datenzugangs ein.[2] Für den Bereich der Wirtschaftswissenschaften zeigten sich bestehende Probleme zuletzt in einer Online-Umfrage unter Mitgliedern des VfS, die zu Beginn 2023 durchgeführt wurde. Hier gaben 69 % der Befragten mit Schwerpunkt im Gesundheitsbereich an, mit dem Datenzugang unzufrieden oder eher unzufrieden zu sein. 88 % gaben an, dass sie aufgrund der Probleme beim Datenzugang Projekte nicht durchführen konnten, und 85 % sahen als Folge Erschwernisse, relevante und aktuelle Politikberatung zu fundieren. Bezeichnenderweise stimmten 93 % der Befragten der Aussage „Der Datenzugang in Deutschland ist schlechter als in vergleichbaren Ländern“ eher oder voll zu. Der Aussage „Der Datenzugang in Deutschland erlaubt es, im internationalen Forschungswettbewerb mitzuhalten“ stimmten dagegen nur 28 % der Befragten eher oder voll zu. So gaben dann auch 70 % der Befragten an, schon einmal mit ausländischen Daten gearbeitet zu haben, davon taten dies 45 %, weil geeignete deutsche Daten nicht zur Verfügung standen.

Aus Forschungsergebnissen, die mit Daten anderer Länder – und entsprechend aus anderen institutionellen Kontexten – gewonnen werden, lassen sich zwar wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Gesundheitssystems in Deutschland ableiten. Für eine evidenzbasierte Politikberatung in Bezug auf die deutsche Gesundheitspolitik mangelt es jedoch aufgrund der Eigenheiten der verschiedenen Gesundheitssysteme an der nötigen Übertragbarkeit. Überspitzt formuliert stellt sich daher die Frage, ob es der deutschen Gesellschaft im Allgemeinen und der Gesundheitspolitik im Besonderen gleichgültig sein kann, dass mit deutschen Steuermitteln finanzierte Wissenschaftler:innen aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit über das amerikanische, englische, niederländische, österreichische oder dänische statt das deutsche Gesundheitssystem forschen und die Politikberatung in anderen Ländern unterstützen.

Deutschland fällt gegenüber Nachbarländern zurück

Die Auswertung verknüpfbarer Administrativdaten hat international in den vergangenen zwei Jahrzehnten zahlreiche hochwertige gesundheitsökonomische Forschungsbeiträge hervorgebracht. Tatsächlich kommt die beste wissenschaftliche, politikrelevante Evidenz meist aus Ländern, die bei der Bereitstellung und Verknüpfung von Administrativdaten vorangehen. Hierzu gehören von Beginn an die skandinavischen Länder. In der Folge kann dort auch eine stärker evidenzbasierte Politik durchgeführt werden. So ermöglichen verknüpfte Administrativdaten ein transparentes Bild des Zustands der Gesundheitsversorgung und erlauben der Wissenschaft, die Rolle von Anreizen und Restriktionen sowie wirksame politische Hebel zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung zu identifizieren. Viele Beispiele für Forschungsarbeiten mit verknüpften Mikrodaten stammen aus Dänemark. Dazu gehören Studien zu den (langfristigen) kausalen Effekten einer ADHS-Medikation auf die Gesundheit und beobachtete mutmaßliche Kriminalität von Jugendlichen (Dalsgaard et al., 2014), zu Effekten schwerer Erkrankungen auf das Verhalten und die Gesundheit von Haushaltsmitgliedern (Fadlon und Nielsen, 2019, 2021), zu ärztlicher Kontinuität in der Primärversorgung (Simonsen et al., 2021) oder zu den starken systematischen Unterschieden in der Behandlungsqualität in einem vermeintlich weitgehend harmonisierten und standardisierten Gesundheitssystem (Huang und Ullrich, 2023). Auch Erkenntnisse über das Potenzial von Daten für Anwendungen von KI können durch die Verknüpfung von Administrativdaten mit medizinischen Daten gewonnen werden (Huang et al., 2022).

Das Verständnis der Wichtigkeit verknüpfter Administrativdaten hat in Dänemark bereits früh zu attraktiven Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik geführt. 2001 wurde z. B. an der Universität Kopenhagen das Economic Policy Research Network ins Leben gerufen, um den Austausch zwischen Wissenschaft und Politik mit starker empirischer Fundierung zu beleben.[3] In diesem Netzwerk finden unter anderem ganztägige Veranstaltungen statt, auf welchen sich Ministerien, die basierend auf verknüpften Administrativdaten auch eigene Analysen erstellen, mit Forscher:innen der Universität Kopenhagen, die ebenso ihre empirischen Arbeiten vorstellen, austauschen.

2 Beispielhaft seien die Arbeitsgruppe „Erhebung und Nutzung von Sekundärdaten“ (AGENS) oder die AG „Validierung und Linkage von Sekundärdaten“ beim Deutschen Netzwerk für Versorgungsforschung genannt.

3 Siehe https://www.economics.ku.dk/research/ResearchCentres/epru/eprn/about-eprn/ (2. November 2023).

Tabelle 1
Zugang zu Registerdaten in Dänemark

Zugangserlaubnis	Für Wissenschaftler:innen in autorisierten Forschungsumgebungen (z. B. Universitäten, Forschungseinrichtungen, Ministerien) in Dänemark, die eine Datennutzungsvereinbarung mit Statistics Denmark abgeschlossen haben. Koautor:innen aus dem Ausland können ebenso einen Zugang für gemeinsame Forschungsprojekte erhalten. In jedem Fall müssen alle Wissenschaftler:innen, die einen Zugang erhalten möchten, einen Vertrag mit Statistics Denmark unterschreiben, der auch die deutlichen rechtlichen Konsequenzen bei Fehlverhalten beschreibt.
Antragstellung	Projektbeschreibung mit Begründung des gesellschaftlichen Interesses, inklusive Liste der gewünschten Daten und Variablen, sowie die Variablen, anhand welcher Datensätze (z. B. die Personenidentifikationsnummer) verknüpft werden sollen. Bei der Verwendung von individuellen Personendaten ist ebenso eine Erlaubnis bei der eigenen Forschungseinrichtung einzuholen. Für Gesundheitsdaten ist in der Regel darüber hinaus ein weiterer Antrag bei der Gesundheitsdatenbehörde nötig.
Externe Daten	Sollen externe Daten zugespielt werden, die auch in der Projektbeschreibung beschrieben und erklärt werden müssen, ist die Erlaubnis der externen Datenbesitzer nötig.
Technischer Zugang	Die Daten können per VPN vom eigenen Rechner aus bearbeitet werden.
Kosten	Die Bereitstellungskosten ergeben sich aus dem Aufwand für Statistics Denmark, der auf Stundenbasis vergütet werden muss. Für ein gängiges Projekt fallen ca. 5.000 bis 10.000 Euro an Bereitstellungskosten an. Für rechenintensive Anwendungen können Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler:innen darüber hinaus in dedizierte Hardware bei Statistics Denmark investieren.
Datenschutz	Autorisierte Wissenschaftler:innen verpflichten sich vertraglich, in den de-identifizierten aber nicht anonymisierten Daten keine Individuen zu identifizieren. Um Ergebnisse außerhalb des gesicherten Forschungsdatenzentrums verwenden zu können, müssen diese nach festgelegten Mindestkriterien anonymisiert werden und publikationsfertig exportiert werden. Neben einem automatisierten Filter, der verdächtige Dateien blockiert, werden exportierte Ergebnisse von Mitarbeiter:innen bei Statistics Denmark überprüft. Bei mutmaßlichen Verstößen werden innerhalb kurzer Zeit Konsequenzen gezogen. Grundsätzlich wird im Sinne der EU-DSGVO bei der Antragstellung das Prinzip der Datenminimierung angewandt.

Quelle: Statistics Denmark: https://www.dst.dk/en/TilSalg/Forskningsservice; Danish Health Data Authority: https://sundhedsdatastyrelsen.dk/da/english/health_data_and_registers/national_health_registers (2. November 2023).

Das weit verbreitete empirische Arbeiten mit verknüpften Administrativdaten erlaubt eine stärkere Durchlässigkeit zwischen Wissenschaft und Politik. Diese spiegelt sich in Weiterbildungsangeboten von Universitäten für Behörden, Ministerien und Praktiker:innen, in Forschungskooperationen und auch in gemeinsamen Stellenbesetzungen sowie in fachlichen Ad-hoc-Beratungen wider.

Diese Entwicklungen sind nicht auf Skandinavien beschränkt. Die Zahl der Länder, in denen Forschende Zugang zu Administrativdatensätzen haben, die untereinander und mit anderen Daten verknüpfbar sind, erhöht sich stetig. Unter diesen Ländern befinden sich in jüngerer Zeit nicht nur die USA, sondern auch Nachbarländer Deutschlands, wie die Niederlande und Österreich. In dem Maße, in dem andere Länder beim Datenzugang vorangehen, verschlechtert sich die relative Position von Forschenden in Deutschland weiter. Doch das müsste nicht sein. Die Praxis des Datenzugangs unter den organisatorischen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Niederlanden, Österreich und Dänemark zeigt: die Forderungen nach einem verbesserten Datenzugang einschließlich der Möglichkeit der Verknüpfung sind realistisch. Einen Überblick über die wesentlichen Rahmenbedingungen in Dänemark gibt Tabelle 1.[4] Wenn sie in unseren Nachbarländern mit berechtigten Belangen des Datenschutzes vereinbar sind, dann können sie es bei uns auch sein.

4 Die entsprechenden Rahmenbedingungen in Österreich und den Niederlanden sind in der Langfassung dieses Beitrags aufgelistet.

Maßnahmen zur Verbesserung des Datenzugangs

Wie sich in einigen derzeit laufenden Gesetzgebungsprozessen zeigt, ist das Problem des Datenzugangs in der deutschen Politik angekommen. Allerdings laufen die Initiativen zur Verbesserung der Nutzung von Gesundheitsdaten in der Forschung parallel und getrennt von Initiativen zur Nutzung aller anderen Datenquellen, sodass die genannten Probleme bislang nur unvollständig adressiert werden. Gefordert ist dagegen ein konzertierter Ansatz aller an diesen Initiativen beteiligten Ressorts. Zur Verbesserung der Voraussetzungen für international konkurrenzfähige gesundheitsökonomische Forschung in und für Deutschland schlagen wir folgende Schritte und Maßnahmen vor:

Alle administrativen Datenquellen, d. h. Daten aus der öffentlichen Verwaltung, aus der Sozialversicherung, Daten der amtlichen Statistik, aber auch Daten aus öffentlich finanzierten Forschungsprojekten, sollten als Individualdaten für die weitere Forschung zugänglich gemacht werden.

Daten unterschiedlicher Quellen sollten untereinander verknüpft werden können – gemeint ist auch die Verknüpfung von Gesundheitsdaten mit anderen Daten, z. B. Steuerdaten. Dazu muss die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) und der Koordinierungsstelle anderer Forschungsdaten, z. B. dem Dateninstitut des Bundes, gesetzlich geregelt werden. Für die Zusammenführung von Daten ist eine einheitliche Identifikationsnummer für Personen und Leistungserbringer erforderlich.

Um eine übersichtliche Dateninfrastruktur zu schaffen, ist eine öffentlich finanzierte Plattform mit Datenübersicht und Datenmittler sinnvoll (angesiedelt etwa beim Dateninstitut des Bundes). Die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen kann der Datenmittler als Datentreuhänder ermöglichen, d. h. er verwaltet die Zuordnungsschlüssel zur Verknüpfung pseudonymisierter Daten.

Für den Zugang für Forschungszwecke zu administrativen und aus öffentlichen Mitteln finanzierten Daten sollen transparente, einheitliche Regelungen geschaffen werden. Der Datenzugang sollte aufgrund formeller, nicht materieller Kriterien gewährt werden, d. h. nicht in Abhängigkeit von einer den Datenhaltern/-eigentümern genehmen Fragestellung. Auch sollte die Replikation bestehender Analysen legitimer Verwendungszweck sein. Ein Nutzungsantrag sollte nicht alleine deshalb abgelehnt werden dürfen, weil ein sehr ähnlicher Antrag in der Vergangenheit bereits bewilligt wurde. Replizierbarkeit von Studien trägt zum Erkenntnisgewinn und zur Steigerung der Glaubwürdigkeit der Wissenschaft bei.

Ein Datennutzungsplan soll für jede öffentliche Institution die erhobenen Daten auflisten und die Antrags- und Zugangsverfahren für die entsprechenden Daten beschreiben. Der Datennutzungsplan wird jährlich erneuert und zentral, z. B. vom Dateninstitut des Bundes, veröffentlicht.

Darüber hinaus muss der Datenschutz in Bezug auf Zugang zu administrativen Mikrodaten bundeseinheitlich geregelt werden. Insbesondere müssen die in der europäischen Datenschutzgrundverordnung festgelegten Ausnahmen für die Datenverarbeitung im öffentlichen Interesse und der Wissenschaft in der Praxis des Antragsverfahrens und Datenzugangs verankert sein, sodass rechtliche Bedenken zum Zeitpunkt der Antragstellung kein Hinderungsgrund sein können.

Bei Gesetzen, die Datenerhebungen umfassen (z. B. im Rahmen von Evaluierungen der Auswirkungen eines Gesetzes, zur Gewährung von Fördergeldern etc.) sollte festgelegt werden, dass und wo diese Daten der Forschung zugänglich gemacht werden, wobei zusätzlich die Kompatibilität mit dem geplanten Europäischen Gesundheitsdatenraum berücksichtigt werden sollte.

Zudem dürfen Gebühren oder Beiträge nicht so hoch sein, dass bestimmte Forschergruppen systematisch ausgeschlossen werden. Vergünstigte Tarife für Nachwuchsforschende oder auf die Finanzierung des Datenzugangs ausgerichtete Förderlinien der DFG sind als Lösungen denkbar.

Fazit

Im internationalen Vergleich leidet die empirische gesundheitsökonomische Forschung in Deutschland, insbesondere bezüglich der Beantwortung drängender Forschungsfragen rund um das nationale Gesundheitssystem, unter schlechter Datenverfügbarkeit und -verknüpfbarkeit. Dies hat Auswirkungen auf die Qualität der möglichen Analysen und Folgen für die Themen- und Standortwahl angewandter empirischer Forscher:innen mit dem Schwerpunkt Gesundheit. Durch Vergleiche mit Nachbarländern wird das vergebene wissenschaftliche Potenzial für die Grundlagenforschung und angewandte Politikberatung deutlich. Dabei gibt es offensichtlich gangbare Wege für eine bessere Verfügbarkeit und Verknüpfung von Forschungsdaten im Gesundheitsbereich, im Einklang mit den europäischen Datenschutzbestimmungen. Eine Umsetzung der hier abgeleiteten, konkreten Handlungsempfehlungen wird aus unserer Sicht einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der empirischen Gesundheitsforschung und evidenzbasierten Beratung der Gesundheitspolitik in Deutschland leisten.

Literatur

Dalsgaard, S., H. Skyt Nielsen und M. Simonsen (2014), Consequences of ADHD medication use for children's outcomes, *Journal of Health Economics*, 37, 137-151.

Fadlon, I. und T. H. Nielsen (2019), Family health behaviors, *American Economic Review*, 109(9), 3162-3191.

Fadlon, I. und T. H. Nielsen (2021), Family labor supply responses to severe health shocks: Evidence from Danish administrative records, *American Economic Journal: Applied Economics*, 13(3), 1-30.

Huang, S., M. A. Ribers und H. Ullrich (2022), Assessing the value of data for prediction policies: The case of antibiotic prescribing, *Economics Letters*, 213, 110360.

Huang, S. und H. Ullrich (2023), Provider effects in antibiotic prescribing: Evidence from physician exits, *BSE Discussion Paper*, 18.

March, S. et al. (2018), Quo vadis Datenlinkage in Deutschland?, Eine erste Bestandsaufnahme, *Gesundheitswesen*, 80, e20–e31.

Simonsen, M., L. Skipper, N. Skipper und P. Rønø Thingholm (2021), Discontinuity in care: Practice closures among primary care providers and patient health care utilization, *Journal of Health Economics*, 80, 102551.

Title: *Health Data: Learning from Our Neighbours*

Abstract: *The access and use of administrative health data in Germany is limited by several factors. Due to the large number and heterogeneity of data holders, data are usually only available in fragmented form, and access is often regulated in a non-transparent manner. Linkage of health data with other data sources is hardly possible for legal and logistic reasons. These limitations directly affect the ability of researchers in Germany to supply evidence-based policy advice and to conduct fundamental research. Against the backdrop of neighbouring countries, such as Denmark or Austria, giving access to and allowing the linkage of individual administrative data, we propose several measures to improve access to health data in Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0206

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 741-745

JEL: E00, K39, C80

Rüdiger Bachmann, Almut Balleer, Zeno Enders, Niklas Garnadt, Heiko Stüber*

Makrodaten: Die amtliche Statistik stärken

Exzellente empirische Wirtschaftsforschung, die Evaluation wirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie evidenzbasierte Politikberatung sind angewiesen auf die Verfügbarkeit hochqualitativer Daten. Eine im Januar 2023 durchgeführte Erhebung unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik (VfS) ergab, dass viele Forschende die Möglichkeiten, deutsche Daten für die Forschung zu nutzen, für unzureichend halten. Die Mitglieder stimmen darin überein, dass fehlende Datenverknüpfungen einen der größten Mängel in der deutschen Dateninfrastruktur darstellen, und sind insgesamt eher unzufrieden mit dem Datenzugang in Deutschland. Sie forschen daher oft mit ausländischen Daten. Deshalb leide, nach Meinung der Mitglieder, auch die aktuelle Politikberatung in Deutschland unter fehlenden sowie unzureichenden Forschungsergebnissen mit deutschen Daten. Zwar gab es in den vergangenen zwei Jahrzehnten Verbesserungen beim Forschungsdatenzugang, die heutigen Datenbedarfe gehen jedoch deutlich über die existierende Infrastruktur und den gesetzlichen Rahmen hinaus: Die Gesetzeslage selbst muss angepasst werden, um leistungsstarke Forschung zu ermöglichen.

Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Makroökonomik – der Status quo

Unzufriedenheit mit der Dateninfrastruktur

Wie die Mitglieder des VfS insgesamt bemängeln auch die Makroökonom:innen die unzureichende Dateninfrastruktur. Beispiele finden sich in der COVID-19-Krise: Während in den USA den staatlichen Stellen die finanzielle Situation US-amerikanischer Firmen und Haushalte sowie die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt und des Konsums schnell bekannt war, wurden die deutschen wirtschaftspolitischen Hilfspakete im Frühjahr und Sommer 2020 weitgehend im Blindflug aufgelegt. Eine bessere Dateninfrastruktur hätte es ermöglicht, die Lage der Haushalte und Unternehmen vor der Krise und ihre Betroffenheit durch die Krise zu analysieren sowie die Wirkung der einzelnen Maßnahmen nach ihrer Implementierung zu evaluieren.

Guter Datenzugang ist für Forschung und Politikberatung unverzichtbar

In der Gruppe der Makroökonom:innen wird mithin problematisiert, dass fehlende Forschungsergebnisse für Deutschland die evidenzbasierte Politikevaluation und -beratung beeinträchtigen und zu unnötiger Unsicherheit für die Wirtschaftspolitik führen. Aus Unsicherheit können unzureichend fundierte Entscheidungen resultieren, die mit einer mangelhaften Zielgenauigkeit von Politikmaßnahmen und somit mit überhöhten fiskalischen Kosten einhergehen. Darüber hinaus ermöglichen fehlende und unzureichende Daten es einigen Akteuren, wie z. B. Lobbyorganisationen, die Politik in einer Situation der Unsicherheit leichter zu beeinflussen. Die Verbesserung der Dateninfrastruktur wäre also eine Investition in besser fundierte, zielgenauere und kosteneffizientere Politikentscheidungen.

Unsicherheit aufgrund fehlender Daten und Forschung ist auch für den privaten Sektor ein Problem. Dort kann mangelnde Datenverfügbarkeit und die damit einhergehende Unsicherheit zu verzögerten und ineffizienten Investi-

Prof. Dr. Rüdiger Bachmann ist Professor an der University of Notre Dame in den USA.

Prof. Dr. Almut Balleer ist Professorin an der TU Dortmund und am RWI Essen.

Prof. Dr. Zeno Enders ist Professor an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Dr. Niklas Garnadt ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Heiko Stüber ist Professor an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Schwerin.

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

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

* Die vorliegende Stellungnahme wurde von der Unterarbeitsgruppe (UAG) „Makroökonomik“ des VfS verfasst und bildet die Position der Mitglieder der UAG sowie der 93 von 500 Teilnehmenden ab, die als Arbeitsgebiet Makroökonomik oder Geldtheorie/-politik angegeben haben (nachfolgend als „Gruppe der Makroökonom:innen“ bezeichnet). Eine längere Fassung dieses Textes findet sich als „Für einen besseren Datenzugang: Stellungnahme der Arbeitsgruppe Makroökonomische Daten“ unter www.socialpolitik.de/de/vfs_stellungnahmen_daten_makro.

tions- und Arbeitsmarktentscheidungen führen (Attentismus). Der gesamtwirtschaftliche Wohlstand wird durch solches Verhalten geschmälert.

Defizite der deutschen Forschungsdateninfrastruktur

Wie die Mitglieder des VfS insgesamt stimmen auch die Makroökonom:innen darin überein, dass fehlende Datenverknüpfungen einer der größten Mängel in der deutschen Dateninfrastruktur sind. Das betrifft sowohl die Verknüpfung von Daten verschiedener öffentlicher Datenproduzenten untereinander (z. B. Statistisches Bundesamt (Destatis), Bundesagentur für Arbeit (BA), Rentenversicherung, Bundesbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Steuerbehörden, Gutachterausschüsse für Grundstückswerte) als auch die Verknüpfung dieser Daten mit denen, die durch staatlich geförderte Stellen (z. B. ifo, DIW, ZEW) sowie privat (z. B. GfK, Hoppenstedt, BvD) erhoben werden. Darüber hinaus wird eine fehlende Harmonisierung und Zentralisierung im Datenzugang für die Daten der statistischen Landesämter beklagt sowie eine mangelhafte Koordination der statistischen Landesämter untereinander und mit Destatis.

Die Gruppe der Makroökonom:innen beklagt im Speziellen, dass wichtige Daten, wie z. B. gesamtwirtschaftliche Zeitreihen (bei Destatis), nicht benutzerfreundlich vorliegen, es organisatorische Hürden beim Zugang gibt, z. B. keinen Fernzugriff, und relevante Informationen schwer zu finden sind. Öffentlich verfügbare, tief aggregierte Daten werden nicht oder nur unzureichend bereitgestellt. Darüber hinaus fehlt der Zugang zu Daten mancher öffentlicher Institutionen vollständig, etwa zu denen der KfW. Andere Daten werden Forschenden nur mit großer zeitlicher Verzögerung bereitgestellt. Ein Beispiel sind Informationen zur Nutzung von Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Krise, die aber zur Beurteilung der Lage der Unternehmen in Krisensituationen oder zur Evaluierung unternehmensgerichteter wirtschaftspolitischer Maßnahmen wichtig wären.

Die Hindernisse beim Zugang und im Umgang mit Daten lassen sich in drei wesentliche Gruppen gliedern:

- *Rechtliche Hindernisse* wie unterschiedliche Datenschutzgesetze und -auslegungen in den Bundesländern, fehlendes Forschungsprivileg (d. h. Forschung darf mit Daten machen, was nicht explizit verboten ist), rechtliche Beschränkungen der Verknüpfbarkeit von Daten, insbesondere über Datensilos hinweg.

- *Technische Hindernisse* wie Datenbereitsteller ermöglichen keinen Fernzugriff (remote), mangelnde technische Möglichkeiten zur Datenverknüpfung wegen fehlender Identifikationen, mangelnde Maschinenlesbarkeit.

- *Organisatorische Hindernisse* wie oft keine einheitlichen Datendefinitionen (Harmonisierung), Daten liegen – vor allem in Krisenzeiten – oft zu spät vor, zum Teil ist der Zugang zu Daten öffentlicher Institutionen zu teuer und liegt, insbesondere bei Standarddatensätzen, deutlich über den Grenzkosten der Bereitstellung, was dem Charakter dieser Daten als öffentliches Gut widerspricht.

Empfehlungen zur Verbesserung der deutschen Forschungsdateninfrastruktur

Bereitstellung von Daten

Für eine Reform hin zu einer benutzerfreundlicheren Bereitstellung von frei verfügbaren Zeitreihen kann man sich an den öffentlich zugänglichen Datenbanken der OECD oder der Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED) orientieren. Diese bieten, im Vergleich zu deutschen Datenanbietern, einfache Such- und Downloadfunktionen an, insbesondere was das Zusammenstellen von eigenen Datensätzen aus verschiedenen Zeitreihen und Quellen in einem einheitlichen Format angeht (One-stop-shopping-Prinzip). FRED bietet zudem einfache Analysewerkzeuge für einen ersten Blick auf die Daten an. Viele Forschende nutzen daher selbst für die von Destatis erhobenen Daten der amtlichen Statistik FRED anstatt GENESIS-Online (das Portal von Destatis) als Zugangsweg.

Für den benutzerfreundlichen Zugang zu Mikrodaten bietet sich zum einen ein Blick nach Frankreich an. Hier ermöglichen die französischen Behörden, insbesondere das Statistikamt INSEE, die CASD Technologie zum Fernzugriff auf vertrauliche Mikrodaten in einer sicheren Umgebung (siehe www.casd.eu/en). Zum anderen können die skandinavischen Staaten als technisches Vorbild dienen, die ebenfalls seit längerem erprobte Remote-Zugriffswege bereitstellen.

Darüber hinaus wäre die Bereitstellung von öffentlich verfügbaren, tief aggregierten Daten hilfreich, z. B. Informationen zu Haushalten und Firmen für Industrien und Regionen, wie in den Business Dynamics Statistics oder den Longitudinal Employer-Household Dynamics des U.S. Census Bureau. Hinzu kommen regionale Daten zu Preisindizes sowie zu Immobilienpreisen und -transaktionen. Dabei ist auf einheitliche Datendefinitionen und Datenformate über die Gebietskörperschaften hinweg zu achten. Eine umfassendere Maschinenlesbarkeit amtlicher Statistiken wäre wünschenswert.

Um die Übersicht über die deutsche Forschungsdatenlandschaft zu verbessern, wäre eine öffentlich finanzierte und zugängliche Plattform als Forschungsdatenregister zielführend. Auf dieser Plattform sollten alle in Deutsch-

land verfügbaren Forschungsdaten kartografiert werden. Dazu sollten insbesondere Metadatenreports, Datenstrukturfiles sowie Informationen über den Datenzugang bereitgestellt werden. Der Träger dieser Plattform könnte zudem Wissenschaftler:innen hinsichtlich ihrer Befähigung zum Umgang mit schwach anonymisierten Forschungsdaten zertifizieren, um den Datenzugang zu beschleunigen. Der RatSWD könnte als Träger einer solchen Plattform agieren.

Der Datenzugang sollte dabei grundsätzlich für zertifizierte Wissenschaftler:innen ermöglicht werden. Dabei sollte die Datenfernverarbeitung als Standardzugangsweg zu formal anonymisierten Daten etabliert werden. Dafür sind Anpassungen der Statistikgesetzgebung vorzunehmen. So sollte ein Fernzugriff beispielsweise in § 16 Abs. 6 BStatG für den Zugang zu amtlichen Daten und in § 75 SGB X für den Zugang zu Daten der BA verankert werden. Die Preisgestaltung des Datenzugangs sollte sich an den Grenzkosten der Datenbereitstellung orientieren und nicht, wie derzeit oft üblich, an den Durchschnittskosten. Finanzielle Zugangshürden können so abgebaut werden.

Alle gesetzlichen Regelungen und organisatorischen Arrangements, die zur Löschung von Daten führen, sind abzuschaffen. Lange Zeitreihen und Verknüpfbarkeit über lange Zeiträume hinweg sind nicht nur für Makrodaten, sondern gerade auch für Mikrodaten essenziell für die Forschung.

Verknüpfung von Daten

Die Verknüpfung von Daten über Datensilos hinweg ist ein zentrales Anliegen der Forschung und Politikberatung. Dazu müssen die rechtlichen Voraussetzungen für die Verknüpfung von Registern und Datensätzen verschiedener Datenproduzenten untereinander geschaffen werden. Dafür müsste insbesondere § 13a BStatG um weitere öffentliche Datenproduzenten neben der Bundesbank erweitert werden, um eine Verknüpfung der Daten mit der amtlichen Statistik zu ermöglichen. Für die Umsetzung muss es einen eindeutigen Identifikator auf Personen-, Haushalts-, Betriebs- und Unternehmensebene geben, wie dies in vielen europäischen, vor allem den skandinavischen Ländern der Fall ist.

In der Praxis kann die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen durch Datenmittlerstrukturen ermöglicht werden. Idealerweise erfolgt dies durch eine Erweiterung des gesetzlichen Auftrags des Statistischen Bundesamtes beispielsweise durch die Ansiedlung eines mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen unterlegten Dateninstituts am Destatis als Datenmittler und -verknüpfer. Als Vorbild könnte das jüngst errichtete Mikrodatenzentrum in Österreich dienen. Dabei sollten mindestens die Daten der öffentlichen Verwaltung, Daten der amtlichen Statistik und von Forschungseinrichtungen für die Wissenschaft aufbereitet, zugänglich und verknüpfbar sein. Idealerweise integriert man aber auch Daten aus der Wirtschaft und von Unternehmen.

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Statistikgesetzgebung hin zu einem outputorientierten Gesetzgebungsrahmen sollte fortgesetzt werden. Dies bedeutet eine Fokussierung auf Informationsbedarfe und Dienstleistungen statt auf Datenquellen. Bislang müssen gemäß § 9 BStatG für amtliche Statistiken Rechtsvorschriften – oft fachstatistische Einzelgesetze – beschlossen werden, die detailliert definieren, welche Merkmale von welchen Subjekten erhoben werden dürfen. Das bedeutet allerdings, dass zur Anpassung von Statistiken und Erhebungen sowie für neue Nutzungswege oftmals gesetzliche Anpassungen notwendig sind. Dies reduziert die Agilität der amtlichen Statistik erheblich. Eine outputorientierte Anpassung der Statistikgesetzgebung, insbesondere eine Anpassung von § 9 BStatG, könnte es stattdessen der amtlichen Statistik ermöglichen, stärker im eigenen Ermessen die allgemein definierten Aufgaben gemäß BStatG zu erfüllen, ohne auf fachstatistische Einzelgesetze zurückgreifen zu müssen. Insbesondere sollte der amtlichen Statistik die Freiheit gegeben werden, die notwendigen Erhebungen inklusive Merkmalen und Stichproben selbst zu definieren, die zur Erfüllung eines per Gesetz definierten Informationsbedarfs notwendig sind.

Aus Sicht der Forschung wäre die gesetzliche Verankerung eines Forschungsauftrags für Destatis im BStatG zielführend, um das Dienstleistungsangebot für die Wissenschaft zu verbessern. Die Übertragung eines Forschungsauftrags an Destatis könnte sich dabei am U.S. Census Bureau, der Bundesagentur für Arbeit und der Bundesbank orientieren. Diese Institutionen verfügen mit dem Center for Economic Studies, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie dem Forschungszentrum der Bundesbank über eigene Forschungszentren. Ein solcher Forschungsauftrag, der die Gründung eines Forschungszentrums einschlösse, hätte mindestens drei Vorteile. *Erstens* würden Forscher:innen direkt bei Destatis mit den Forschungsdaten arbeiten und könnten so unmittelbar an Lösungen für die unweigerlich in der Praxis auftretenden Datenprobleme arbeiten. *Zweitens* würde bei einer Evaluation des Forschungsauftrags das Eigeninteresse von Destatis an der Aufbereitung, Bereitstellung und Nutzung von Forschungsdaten steigen. *Drittens* würde qualitativ hochwertige wissenschaftliche Forschung mit deutschen Daten direkt bei Destatis stattfinden. Die oben genannten Forschungszentren waren in den vergangenen Jahren allesamt an Publikationen in den

besten internationalen Fachzeitschriften beteiligt. Zudem haben das IAB und die von ihm administrierte Dateninfrastruktur maßgeblich zum besseren Verständnis des deutschen Arbeitsmarkts beigetragen.

Darüber hinaus wäre eine gesetzliche Verankerung der existierenden Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes im BStatG als Kernaufgabe des Statistischen Verbunds wichtig. Bisher werden die FDZ im BStatG nicht explizit erwähnt und die Bereitstellung der Daten an externe Forschende wird lediglich indirekt über das BStatG geregelt. Mit einer gesetzlichen Verankerung würde die Bedeutung insbesondere des FDZ bei Destatis hervorgehoben und explizit darauf hingewiesen, dass für die Datenbereitstellung eine entsprechende Einrichtung (FDZ) und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen notwendig sind. Damit würde *erstens* der langfristige Betrieb der FDZ gesichert. *Zweitens* würde damit das aktuell bestehende Problem der Selbstfinanzierung der FDZ und die damit vergleichsweise hohen Kosten für die Datennutzer:innen behoben. Eine öffentliche Finanzierung wäre insofern gerechtfertigt, als dass die Forschungsergebnisse der gesamten Gesellschaft zugutekommen.

Im Bereich der Wirtschaftsstatistiken wird die Verfügbarkeit in der Vergangenheit erhobener Daten durch die Löschvorschrift bei Wirtschaftsstatistiken (§ 13a BStatG) erschwert. Diese sieht vor, dass Identifikatoren (und möglicherweise mithilfe dieser Identifikatoren generierte Datensätze) nach 30 Jahren gelöscht werden müssen. Dies ist für die empirische Wirtschaftsforschung und die Politikberatung problematisch, da oft langlaufende Zeitreihen für die Identifikation von Wirkungsmechanismen erforderlich sind. Hier sollte zumindest ein Wissenschaftsprivileg verankert werden, sodass die Löschvorschrift nicht für Daten gilt, die der Wissenschaft für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt werden.[1]

Ohnehin sollte ein Wissenschafts- oder Forschungsprivileg als zentraler Bestandteil des geplanten Forschungsdatengesetzes verankert werden. Dieses sollte bestehende Einzelregelungen zum Datenzugang, -verwendung und -schutz überschreiben und bundeseinheitlich regeln. Insbesondere sollte das Forschungsprivileg der wissenschaftlichen Forschung gegenüber dem Datenschutz ein hohes Gewicht bei der Datennutzung sicherstellen, da wissenschaftliche Forschung maßgeblich zum Gemeinwohl beiträgt. Zudem sollten großzügige Verknüpfungsregeln für Daten erreicht werden. Ein Forschungsdatengesetz würde auch zur Rechtssicherheit beitragen, da zurzeit oft unterschiedliche Auffassungen der beteiligten Stellen bezüglich der Auslegung des bestehenden Rechts Datenverknüpfungen verhindern.

Erhebung neuer Daten und Verfügbarkeit bereits erhobener Daten

Der kostengünstigste Weg, um neue Daten zur Verfügung zu stellen, besteht in der Aufbereitung bereits erhobener Daten. Dies betrifft vor allem Daten aus Verwaltungsprozessen, sogenannte administrative Daten. Aus datenmethodologischer Sicht sind administrative Daten Umfragedaten zudem oft wegen geringerer Messfehler und höherer Rücklaufquoten qualitativ überlegen. Nichtsdestotrotz sind neben administrativen Daten hochqualitative Umfragedaten essenziell, um ökonomische Entscheidungen bestmöglich zu verstehen. Hierzu gehören z. B. Daten zu Erwartungen und Einschätzungen in Bezug auf ökonomische Größen und Zusammenhänge. Dafür braucht es einen Ausbau von Umfragedaten von offizieller Stelle, etwa nach dem Vorbild des U.S. Census Pulse Survey oder des Survey of Consumer Expectations der Federal Reserve Bank of New York, und eine intelligente Verknüpfung dieser mit den administrativen Daten.

Aus makroökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht besteht mithin der Bedarf einer hochfrequenten Haushaltsumfrage, die zeitnah die ökonomische Lage (Arbeitsmarkt, Konsum, Erwartungen, Einkommen, Vermögen, Verschuldung etc.) der deutschen Haushalte abbildet. Eine solche Umfrage könnte in Anlehnung an den U.S. Current Population Survey (CPS) geschaffen werden.[2] Der Rechtsrahmen sollte mit der Möglichkeit gestaltet werden, kurzfristig und anlassbezogen neue Umfragemodule einzuführen.

Darüber hinaus fehlen amtliche Daten zur Vermögensverteilung in Deutschland. Diese Datenlücke könnte vergleichsweise kostengünstig durch eine Verknüpfung des Mikrozensus mit administrativen Daten und die Entwicklung geeigneter Schätzverfahren zur Abschätzung des Vermögens anhand von administrativen Daten adressiert werden. Dazu sollte schnellstmöglich darauf hingewirkt werden, einen datensatzübergreifenden Identifikator zu finden, etwa die Steuer-ID. Eine Auskunftspflicht über Unternehmensbeteiligungen und eine Nennung der Handelsregisternummer dürfte für eine Verknüpfung mit Unternehmensbilanzdaten geeignet sein.

1 Der diesjährige Nobelpreis an Wirtschaftshistorikerin Claudia Goldin für die Erforschung des Arbeitsmarktes von Frauen zeigt, wie wichtig lang zurückreichende Daten sind.

2 Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird nur alle fünf Jahre durchgeführt und auch ein auf Quartalsfrequenz umgestelltes Sozio-oekonomische Panel (SOEP) kann in Krisenzeiten zu langsam sein, zumal es auch hier oft deutlichen Meldeverzug gibt.

Bei neuen Gesetzgebungsvorhaben sollte künftig für Vorhaben ab einem zu definierenden Volumen eine Pflicht zur begleitenden Datenerhebung, Datenbereitstellung und zeitnahen wissenschaftlichen Evaluation verankert werden. Zudem sollten Forschungsklauseln, also forschungsfreundliche, barrierefreie Zugangsregeln für die unabhängige wissenschaftliche Forschung geschaffen werden. Idealerweise sollte bei Maßnahmen, die Unternehmen oder Haushalte betreffen, der Identifikator der Betroffenen ermittelt werden. So ließen sich die Daten mit Informationen aus der amtlichen Statistik verknüpfen.

Nicht zuletzt wäre eine Aufbereitung historischer makroökonomischer Daten wertvoll. So sind manche Daten zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erst ab dem Jahr 1991 in zugänglicher Form verfügbar, obwohl ihre Erhebung durch Destatis viel früher angefangen hat. Eine Bereitstellung der Daten ab den 1950er Jahren, wie es in den USA der Fall ist, wäre für ein verbessertes Verständnis langfristiger makroökonomischer Zusammenhänge wichtig. Zudem wären beispielsweise für die makroökonomische Investitions- und Kapitalstockforschung die langlaufenden Investitions- und Kapitalstockreihen hilfreich, die teils bis in das 19. oder sogar 18. Jahrhundert zurückgehen. Diese Daten könnten von Destatis zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise im Rahmen des Programms „Experimentelle Statistiken“.

Title: *Macro Data: Strengthening Official Statistics*

Abstract: *Despite some progress, German macroeconomists are generally dissatisfied with access to important data in Germany. Legal, technical and organisational obstacles abound, in particular as far as mergers of data sets from heterogeneous sources are concerned. This article suggests a number of concrete measures, including legal changes, to improve the situation. Easy access to a variety of data sources is a necessary condition for the design, evaluation, and thus, for the improvement of macroeconomic policies. Better informed decisions are also less prone to be influenced by lobbyists.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0207

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 746-749

JEL: R00, H00, C80

Thomas K. Bauer, Christina Gathmann, Ines Helm, Christian Raffer, Sebastian Siegloch, Sandra Schaffner, Andreas Lichter*

Regionaldaten: Verknüpfungen ermöglichen

Regionale Ungleichheiten, etwa bei dem Einkommen oder dem Beschäftigungsniveau, sind ausgeprägt und persistent. Um ein besseres Verständnis über die Ursprünge und Auswirkungen regionaler Disparitäten sowie der Wirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen zu erlangen, sind detaillierte empirische Analysen verschiedener, politisch höchst relevanter Aspekte notwendig. Welche Ursachen hat regionale Ungleichheit? Welche Faktoren behindern eine Angleichung regionaler Lebensverhältnisse und welche Faktoren können eine Angleichung befördern? Welche politischen Maßnahmen können regionale Wirtschaftsräume und Arbeitsmärkte stärken? Die Grundlage derartiger empirischer Analysen sind qualitativ hochwertige Regionaldaten. Eine Umfrage unter ca. 500 Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik (VfS) zu den Problemen des Datenzugangs für die Wissenschaft offenbarte jedoch insbesondere bezüglich der Qualität, der Zugangsmöglichkeiten zu und der Verknüpfung von Regionaldaten erhebliche Defizite. Knapp 80 % der befragten Mitglieder mit einem regionalökonomischen Forschungsinteresse sind mit dem Zugang zu Regionaldaten eher oder sehr unzufrieden, und 73 % gaben an, dass sie Projekte aufgrund von Defiziten beim Zugang zu Regionaldaten nicht durchführen konnten.

Problemlage bei existierenden Regionaldaten

Im Allgemeinen existiert eine Vielzahl an Datenquellen, die potenziell für empirische regionalökonomische Analysen verwendet werden können. Neben den amtlichen Daten des Statistischen Bundesamts, den INKAR-Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) oder den Daten der Urban-Audit-Initiative der statistischen Ämter der Städte[1] stehen Daten mit Regionalbezug bei Forschungseinrichtungen und privaten Anbietern zur Verfügung oder können über die Verwendung geeigneter Algorithmen aus Internetangeboten oder Satellitendaten gewonnen werden.

So erfreulich der Umstand eines potenziell sehr umfangreichen Angebots an Regionaldatenquellen sein mag, besteht für Wissenschaftler:innen das Problem einer weitgehenden Intransparenz hinsichtlich der tatsächlich zur Verfügung stehenden Regionaldaten. Insbesondere bei Befragungsdaten und administrativen Daten ist häufig nicht bekannt, ob und über welchen Zeitraum sowie auf welcher Aggregationsebene Regionalindikatoren zur Verfügung stehen. Da Metainformationen über Regionaldaten vielfach fehlen und kaum standardisiert sind, erfolgt die Identifikation geeigneter Regionalinformationen für eine spezifische Forschungsfrage üblicherweise dezentral und händisch. Die Entwicklung eines geeigneten Metadatensystems und – darauf aufbauend – eines zentralen Repositoriums für Regionaldaten könnte diese Intransparenz erheblich verringern.

Ein ungleich größeres Problem liegt jedoch darin, dass die zur Verfügung stehenden Regionaldaten häufig auf einer zu hohen regionalen Aggregationsebene bereitgestellt werden. Regionale Daten werden vorwiegend auf Basis der Grenzen administrativer Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Kreise, Regierungsbezirke, Bundesländer) oder unterschiedlich abgegrenzter Gebietseinheiten (Arbeitsamtsbezirke, Mikrozensuskreisregionen oder Raumordnungsregionen) zur Verfügung gestellt, wobei letztere nicht in allen Fällen mit den Grenzen administrativer Verwaltungseinheiten kompatibel sind. Darüber hinaus können sich verschiedene regionale Abgrenzungen über die Zeit ändern, beispielsweise aufgrund von Eingemeindungen oder Kreisreformen. Damit wird die Generierung von Paneldaten, die gerade für regionalökonomische Analysen notwendig sind, erheblich erschwert.[2]

In Einzelfällen werden Daten in Form von Shapefiles zur Verfügung gestellt, wobei jedoch für die meisten Gemeinden in Deutschland keine Shapefiles einzelner Stadtteile existieren. Daten privater Anbieter werden häufig in Straßenabschnitten gruppiert, bei landwirtschaftlichen Daten und dem Zensus kommen regionale Raster zum Einsatz,

1 Siehe https://www.staedtestatistik.de/arbeitsgemeinschaften/kosis/urban-audit (6. November 2023).

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

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

* Dies ist eine Kurzversion der Stellungnahme der Unterarbeitsgruppe Regionaldaten. Die Langfassung findet sich hier: www.socialpolitik.de/vfs_stellungnahmen_daten_regionaldaten.

2 Zwar existieren Routinen, die versuchen, veränderte Raumabgrenzungen über die Zeit zu harmonisieren. Diese stehen aber lediglich für einen begrenzten Zeitraum (beispielsweise seit 1990) und nicht für alle in verschiedenen Daten verwendeten Raumabgrenzungen zur Verfügung.

wobei die einzelnen Beobachtungseinheiten häufig in Raster der Größe 500x500 Meter aggregiert werden. Diese Raster sind europaweit verfügbar, da sie der europäischen INSPIRE-Richtlinie folgen. Schließlich stehen für eine steigende Zahl von Regionalinformationen exakte Geopositionen (mit Angabe des Breiten- und Längengrads) zur Verfügung. Diese Daten werden üblicherweise aus Satellitendaten, Kartenangeboten aus dem Internet oder durch Georeferenzierung von Adressen gewonnen.

Prinzipiell stehen in vielen Befragungsdaten und administrativen Daten kleinräumige Regionalinformationen zur Verfügung, werden jedoch der Wissenschaft nicht zur Verfügung gestellt. So existieren für jeden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten kleinräumige Informationen zum Wohn- und Arbeitsort. Der Zugriff auf diese Daten und damit die Analyse regionaler Arbeitsmärkte, der regionalen Mobilität von Beschäftigten oder der Determinanten des Pendlerverhaltens ist jedoch nur in sehr spezifischen Fällen möglich. Der AfiD-Unternehmensdatensatz wird der Wissenschaft nicht von allen Bundesländern zur Verfügung gestellt und beim Taxpayer-Panel, der wichtigsten Mikro-Steuerstatistik des Landes, sind Gemeindeinformationen erst ab dem Jahr 2012 verfügbar, für Bayern allerdings nur in pseudonomisierter Form.[3] Weitere Beispiele umfassen Daten der statistischen Ämter größerer Gemeinden, die teilweise Informationen auf Stadtteilbezirken erfassen, Grundsteuerdaten, Daten der Bundesnetzagentur, die Transaktionsdaten der Gutachterausschüsse von Immobilien und eine Vielzahl von Befragungsdaten, wie beispielsweise das Nationale Bildungspanel oder der ALLBUS. Wissenschaftler:innen haben zu diesen Daten zumeist keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang. Vielmehr werden kleinräumige Regionalinformationen vor allem aus datenschutzrechtlichen Gründen häufig nicht oder nur auf einer relativ stark aggregierten regionalen Ebene zur Verfügung gestellt, da eine Verknüpfung selbst faktisch anonymisierter Befragungsdaten mit Regionalinformationen aus anderen Quellen die Identifikation einzelner Individuen oder Unternehmen vereinfachen könnte.

Die heterogenen Aggregationsebenen der zur Verfügung stehenden Regionaldaten führen bei wissenschaftlichen Analysen zu erheblichen Herausforderungen. Stehen unterschiedliche Datensätze oder verschiedene relevante Variablen nur auf unterschiedlichen regionalen Ebenen zur Verfügung, müssen die Daten auf die jeweils höchste Ebene aggregiert werden. Will man beispielsweise Befragungsdaten, in denen für die einzelnen Beobachtungseinheiten lediglich Regionalidentifikatoren auf der Bundeslandebene zur Verfügung stehen, mit kleinräumigen Regionalinformationen aus anderen Datenquellen verknüpfen, müssen letztere auf die Bundeslandebene aggregiert werden. Darüber hinaus ist dies aufgrund der fehlenden Kompatibilität verschiedener Raumabgrenzungen häufig nicht eindeutig möglich. Somit werden aufgrund der Notwendigkeit der Aggregation der Regionalinformationen auf die jeweils höchste zur Verfügung stehende regionale Abgrenzung die adäquat zu analysie-

3 Siehe https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/steuern/tpp (6. November 2023).

Prof. Dr. Thomas K. Bauer ist Mitglied im Vorstand und Vizepräsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen sowie Lehrstuhlinhaber für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Christina Gathmann, Ph.D., ist Leiterin der Arbeitsmarktabteilung am Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) und Professorin an der Universität Luxemburg.

Prof. Ines Helm, Ph.D., ist Ass.-Professorin am Department of Economics an der LMU München und Research Affiliate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Dr. Christian Raffer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsbereichs Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen am Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH in Berlin.

Prof. Dr. Sebastian Siegloch ist Professor für Volkswirtschaft an der Universität Köln and Mitglied der DFG Excellence Cluster ECONtribute der Universitäten Köln und Bonn.

Dr. Sandra Schaffner ist Leiterin des Forschungsdatenzentrums (FDZ Ruhr) am RWI in Essen und Mitglied des Kompetenzbereichs Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung.

Prof. Dr. Andreas Lichter ist Juniorprofessor für VWL, insbesondere Angewandte Mikroökonomie am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

renden regionalökonomischen Fragestellungen erheblich eingeschränkt. So ist beispielsweise die für die Wissenschaft zur Verfügung stehende niedrigste Aggregationsebene im Regionalfile des Mikrozensus die sogenannte Mikrozensuskreisregion (MZKR), eine konstruierte Raumeinheit mit mindestens 100.000 Einwohner:innen. Zwar kann man dem Mikrozensus prinzipiell auf Gemeindeebene Information zuspielen, jedoch keine Auswertungen auf dieser durchführen. Regionalökonomische Analysen schließen sich damit de facto aus.

Neben den Problemen einer (zu) hohen Aggregationsebene und des fehlenden Zugriffs auf existierende kleinräumige Informationen ist der Bezug von regionalen amtlichen Daten aus mehr als einem Bundesland, die nicht bereits über www.regionalstatistik.de angeboten werden, sehr aufwendig und mit erheblichen Kosten verbunden. In der Regel erfolgt die Bereitstellung derartiger Daten über eine „koordinierte Abfrage", die vom Statistischen Landesamt des Bundeslandes der bzw. des jeweiligen Forschenden durchgeführt wird. Dieses fragt dann die Möglichkeit und die Kosten der Bereitstellung der Daten bei allen anderen Landesämtern an und erstellt ein Angebot. Dieses Prozedere kann mehrere Wochen dauern.[4] Ebenso problematisch sind die Kosten der Bereitstellung dieser Daten. Insbesondere bei Paneldaten können die entstehenden Kosten sehr hoch sein, da die Rechnungsgrundlage der Datenbereitstellung nicht nur die Zahl der Einheiten umfasst, sondern für jedes bezogene Jahr gesondert gezahlt werden muss. Insbesondere für Nachwuchsforschende stellen diese Kosten der Datenbereitstellung eine prohibitive Hürde dar.

Fehlende Regionaldaten

Neben den aufgezeigten Problemen existieren darüber hinaus bedeutende Datenlücken. Für viele regionalökonomische Fragestellungen, wie beispielsweise die Analyse regionaler Ungleichheiten, wären Informationen über räumliche Preisniveauunterschiede zentral, nicht zuletzt da regionale Unterschiede in den nominalen Einkommen nur unzureichende Aussagekraft über die regionale reale Kaufkraft zulassen. Deshalb wird sowohl aus Kreisen der Wissenschaft als auch der Politik seit langem die Erhebung regionaler Preisindizes gefordert. Konzeptionen zur Machbarkeit der Erhebung regionaler Preisindizes liegen vor.[5] Das BBSR und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) haben im Oktober 2023 einen regionalen Preisindex vorgestellt. Wir sehen in diesem Bereich die dringende Notwendigkeit, die jährliche Erhebung regionaler Preisindizes und deren Bereitstellung für wissenschaftliche Analysen nachhaltig sicherzustellen. Zudem wäre eine flächendeckende Bereitstellung der Daten der regionalen Gutachterausschüsse wünschenswert, um das erhebliche Informationsdefizit über den deutschen Immobilienmarkt zumindest teilweise zu beheben. Auch wären Daten zum Handel von Gütern und Dienstleistungen zwischen Regionen innerhalb Deutschlands bedeutsam, um regionale wirtschaftliche Verflechtungen abbilden und analysieren zu können.

Die Entwicklung regionaler Disparitäten ist zudem ein langfristiger Prozess. Daher erfordert die empirische Analyse der Determinanten und der Dynamik regionaler Ungleichheiten die Verfügbarkeit sehr langer Beobachtungszeiträume. Nicht zuletzt deshalb versuchen Wissenschaftler:innen verstärkt, historische Bestände an regionalen Indikatoren zu identifizieren und maschinenlesbar zu digitalisieren. Trotz erheblicher technischer Fortschritte in der automatisierten Erkennung und Verarbeitung von Texten (Textmining), ist die Übertragung und Georeferenzierung digitalisierter Bibliotheksbestände in ein Format, das von statistischen Softwarepaketen gelesen werden kann, nach wie vor personal- und zeitintensiv. Dies liegt neben den bereits erwähnten Veränderungen von Gemeinde- oder Kreisgrenzen über die Zeit beispielsweise auch an zeitlichen Veränderungen der Schreibweisen von Gemeindenamen. Darüber hinaus wurde der Bestand der in Bibliotheken zur Verfügung stehenden historischen Veröffentlichungen der Statistischen Ämter (beispielsweise durch das Statistische Amt des Deutschen Reiches oder der Weimarer Republik) bisher noch nicht vollständig digitalisiert. Hier liegt aus unserer Sicht ein weitgehend ungehobener Schatz an Regionaldaten, deren Erfassung die Forschung zu den Determinanten und der Entwicklung regionaler Disparitäten erheblich befördern würde.

Handlungsvorschläge

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Datenprobleme für empirische regionalpolitische Analysen ergeben sich folgende Handlungsvorschläge:

1. Eine qualitative Verbesserung des Angebots an Regionaldaten in Deutschland erfordert die Entwicklung eines geeigneten Metadatensystems und darauf aufbauend die systematische Erfassung, Speicherung und Bereitstellung bereits existierender amtlicher sowie nichtamtlicher Regionalinformationen in einem einheitlichen Repositorium, um die derzeit bestehende Intransparenz des Bestands an Regionalinformationen aufzulösen. Das Repositorium könnte in einer zentralen Informationsstelle für Forschungsdaten angesie-

4 In Frankreich kann man einen Antrag auf Datenbereitstellung digital auf einer zentralen Plattform einreichen. Die verantwortlichen Datenbereitsteller prüfen den Antrag und stellen gegebenenfalls Nachfragen. Üblicherweise wird der Antrag innerhalb von wenigen Tagen genehmigt.

5 Siehe beispielsweise Möller et al. (Hrsg.) (2010) und BBSR (2009).

delt werden. Die Erfassung sollte dabei interdisziplinär erfolgen (beispielsweise unter Einbeziehung existierender Daten der Raumforschung) und die Ämter der Städtestatistik sowie historische Datenbestände einbeziehen. Darüber hinaus sollte das regionale Metadatensystem die potenziell niedrigste Ebene administrativer Daten und mit öffentlichen Mitteln finanzierter Befragungsdaten erfassen.

2. Die Löschung von Regionalidentifikatoren in Datensätzen sollte mittelfristig ausgeschlossen werden. Regelungen sind so anzupassen, dass die möglichst niedrigste räumliche Ebene einer Beobachtungseinheit nachhaltig als exakter Geocode gespeichert wird. Bei Individualdaten wäre dies die Wohnadresse, bei Unternehmen und Betrieben deren Standortadresse. Damit könnte man eine flexible Aggregation der Daten sowie eine adäquate Verknüpfung verschiedener Regionaldaten sicherstellen.

3. Die Verknüpfung von Mikrodaten mit Regionalinformationen sollte auf der niedrigsten regionalen Aggregationsebene angestrebt werden. Die datenschutzkonforme Bereitstellung derartiger Daten könnte über einen Datentreuhänder in einer zentralen Informationsstelle für Forschungsdaten erfolgen und Wissenschaftler:innen über einen Remote Access mit Outputprüfung oder Gastwissenschaftleraufenthalt zur Verfügung gestellt werden.

4. Amtliche Daten mit Regionalinformationen, die nicht bereits über www.regionalstatistik.de für alle Bundesländer angeboten werden, sollten standardmäßig beim Statistischen Bundesamt vorgehalten und der Wissenschaft kostenlos zur Verfügung gestellt werden, damit die derzeit für alle Beteiligten kosten- und zeitintensiven koordinierten Abfragen über die Statistischen Landesämter entfallen können.

5. Existierende Datenbestände mit kleinräumigen Informationen sollten der Wissenschaft (unter erleichtertem Voraussetzungen) zur Verfügung stehen. Schließlich wäre eine stärkere Förderung der Identifikation, Digitalisierung und maschinenlesbaren Bereitstellung von statistischen Archivmaterialien wünschenswert.

6. Bedeutende Lücken in der Bereitstellung von Regionalinformationen sollten schnellstmöglich behoben werden. Dies beinhaltet insbesondere die Erhebung jährlicher regionaler Preisindizes, aber auch die Erfassung des Handels von Gütern und Dienstleistungen zwischen Regionen innerhalb Deutschlands.

Die Erfassung bzw. Beibehaltung kleinräumiger Regionalinformationen, die Abkehr von regionaler Aggregation, die Bereitstellung von Informationen in einem Metadatensystem und die datenschutzadäquate Bereitstellung der Daten mit Regionalidentifikatoren auf der jeweils kleinstmöglichen regionalen Ebene für die Wissenschaft könnte unsere Erkenntnisse über die Ursachen und Konsequenzen regionaler Disparitäten und damit die Grundlage evidenzbasierter Politikberatung im Bereich der Regionalökonomik erheblich verbessern.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009), Regionaler Preisindex, Berichte, Bd. 30.

Möller, J., E. Hohmann und D. Huschka (Hrsg.) (2010), *Der weiße Fleck – zur Konzeption und Machbarkeit regionaler Preisindizes*, IAB-Bibliothek (Gutachten), 324, W. Bertelsmann Verlag, https://doi.org/10.3278/300713w.

Title: ***Regional Data: Enabling Linkages***

Abstract: *Regional disparities are pronounced and persistent. Regional data of high quality are needed to improve the understanding of the origins and consequences of regional disparities and the effectiveness of regional policies through empirical analysis. Against the background of existing problems with regard to both the access to and the provision of high-quality regional data, this paper derives recommendations for action to improve the supply of regional data for the purpose of scientific analyses.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0208

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 750-753

JEL: C80, D22

Sandra Gottschalk, Carla Krolage, Georg Licht, Andreas Peichl, Sandra Schaffner, Sebastian Wichert*

Unternehmensdaten: Nutzbarkeit verbessern

Welche Maßnahmen der Regional- und Wirtschaftsförderung wirken und warum? Wie reagieren Firmen auf den zunehmenden Fachkräftemangel, Lieferkettenprobleme oder die steigende Inflation? Zuverlässige Antworten auf wirtschaftspolitisch relevante Fragen zur Lage von Unternehmen und damit auch der deutschen Volkswirtschaft sind fundamental wichtig für private Haushalte, die Unternehmen selbst und nicht zuletzt die Politik, die geeignete Rahmenbedingungen setzen muss. Wirtschaftsforschende können solche Fragen allerdings nur dann evidenzbasiert analysieren und zukünftige Entwicklungen prognostizieren, wenn ihnen qualitativ hochwertige Unternehmensdaten zeitnah zur Verfügung stehen. Gute Politikberatung und der Transfer in die Öffentlichkeit erfordert daher einen guten Datenzugang für die (wirtschafts-) wissenschaftliche Spitzenforschung und ist fundamental für den Wissenschaftsstandort Deutschland. Allerdings ist die Ausgangslage in Deutschland beim Forschungsdatenzugang im internationalen Vergleich eher schlecht. Auch die Bundesregierung hat die Dringlichkeit eines verbesserten Zugangs zu Forschungsdaten erkannt und in ihren Datenstrategien zahlreiche Gesetze und Maßnahmen angekündigt.

Status quo

Unternehmensdaten sind für viele wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplinen fundamental. Oftmals werden möglichst zeitnah viele, detaillierte Informationen über Firmen, deren Geschäftstätigkeit, Handelspartner, Kund:innen und/oder Mitarbeitende benötigt. Sie ermöglichen es Treiber von makroökonomischen Größen, wie Inflation oder Arbeitslosigkeit, aber auch mikroökonomisches Verhalten von Arbeitnehmenden oder Unternehmen genauer zu untersuchen. Gerade die Verknüpfung verschiedener Datensätze mit unterschiedlichen Informationen auf Unternehmensebene trägt dazu bei. Zwar werden dabei Informationen über einzelne Unternehmen für die statistische Analyse benötigt, aber das Einzelunternehmen und dessen zum Teil sensitive Unternehmensinterna sind nicht der Untersuchungsgegenstand per se.

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

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

* Dies ist eine Kurzversion der Stellungnahme der Unterarbeitsgruppe Unternehmensdaten des Vereins für Socialpolitik. Die Langfassung findet sich hier: https://www.socialpolitik.de/de/vfs_stellungnahmen_daten_unternehmensdaten.

Die Wissenschaft strebt daher einen Datenzugang nach den FAIR-Prinzipien (Findable, Accessible, Interoperable, Re-usable) an, die für auffindbare, zugängliche, interoperable und nachnutzbare Forschungsdaten stehen. Neben guter Dokumentation und dauerhafter Verfügbarkeit der Daten bedeutet dies auch, dass die Zugangswege und Nutzungsbedingungen für alle Forschenden transparent sind. Im Falle von Firmendaten kann dies bedeuten, dass detaillierte (Mikro-)Daten nur für wissenschaftliche, nichtkommerzielle Forschung unter strengen vertraglichen, organisatorischen und technischen Sicherheitsmaßnahmen, wie z. B. in einem sicheren, überwachten Umfeld eines Forschungsdatenzentrums (FDZ) verfügbar sind, sodass hohes Analysepotenzial und der Schutz von personenbezogenen Daten und Unternehmensgeheimnissen gewährleistet ist. Grundsätzlich lassen sich Unternehmensdaten in zwei Kategorien einteilen:

1. *Daten von Unternehmen* sind z. B. Nutzungsdaten von sozialen Medien, Transaktionsdaten von Finanzdienstleistern oder Geschäftsprozessen sowie Mobilitäts-, Telekommunikations- oder Personaldaten. Der Datenzugang beruht auf projektspezifischen Forschungskooperationen, die in Deutschland aufgrund der rechtlichen Unsicherheit noch relativ selten sind.[1] Zudem werden diese Daten (in anonymisierter oder aufbereiteter Form) von Firmen selbst oder Datenhändlern angeboten – oftmals für hohe Summen und mit restriktiven Lizenzbedingungen. Um einen besseren Zugang für die Wissenschaft für solche Daten von Unternehmen auszuloten, wurden die NFDI-Sektion „Industry Engagement", die Stifterverbandsinitiative „Datagroup Business 2 Science" und das Projekt „Zugang zu Firmendaten für die Wirtschaftswissenschaft" des NFDI-Konsortiums „KonsortSWD" ins Leben gerufen. Da Kooperationen zwischen Wissenschaft und Unternehmen auf Freiwilligkeit beruhen, ist eine gesetzliche Regulierung kaum möglich.

1 Der neue EU Data Act ist keine Grundlage für einen verpflichtenden Forschungszugang zu diesen Unternehmensdaten außer in sehr eng definierten Notlagen. Positive Ausnahme in Deutschland sind die RWI-GEO-RED-Daten, die von der Immobilienplattform ImmobilienScout24 kommen und der Forschung kostenfrei bereit gestellt werden (https://www.rwi-essen.de/forschung-beratung/weitere/forschungsdatenzentrum-ruhr/datenangebot/rwi-geo-red-real-estate-data). Internationale Vorbilder für solche Kooperationen sind der Opportunity Insights Econmic Tracker, in dem makroökonomische Entwicklungen in den USA mit privatwirtschaftlichen Daten fast in Realtime dargestellt werden können (https://www.tracktherecovery.org) oder der Social Connectedness Index von Facebook.

2. *Daten über Unternehmen* werden in der Forschung bisher am häufigsten verwendet. Sie stammen aus verschiedenen Quellen:

In der amtlichen Statistik werden Daten erhoben und von staatlichen FDZ bereitgestellt, wie z. B. das AFiD-Panel Unternehmensregister. Das neue Business Tax Panel verknüpft Daten aus dem Unternehmensregister mit verschiedenen Steuerstatistiken. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bietet Informationen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Betrieben. Diese Daten sind nur vereinzelt miteinander verknüpfbar.

Private Anbieter bieten Unternehmensdaten aus verschiedenen Quellen zu teils hohen Kosten an. So können z. B. aufbereitete Varianten des deutschen Handelsregisters käuflich erworben werden, da das offizielle Handelsregister keinen praktikablen Zugang für die Forschung bietet. Internationale Firmendatenbanken und Anbieter von Firmenadressdaten zum Versand von Umfragen oder zur Lokalisierung von Unternehmensfilialen oder Betriebsstätten sind ebenfalls relevant. Anbieter von Umwelt- und Nachhaltigkeitsdaten drängen aktuell ebenfalls auf den Markt. Zahlreiche Forschungsdaten stammen zudem aus Unternehmensbefragungen, die von öffentlichen Forschungseinrichtungen durchgeführt werden. Diese werden zumeist (in anonymisierter Form und unter zahlreichen Auflagen) über die vom RatSWD akkreditierten und qualitätsgesicherten FDZ kostenfrei zur Verfügung gestellt.[2]

Trotz der Vielzahl an Datenquellen könnte und sollte das Analysepotenzial dieser Daten erheblich erweitert werden, indem Datensätze verknüpft werden (dürfen), wie es in vielen europäischen Ländern bereits langjährig und erfolgreich praktiziert wird. Angesichts der bevorstehenden wirtschaftlichen Transformation durch Digitalisierung, KI, Klimawandel, Umweltschutz, steigende Energiekosten, Fachkräftemangel und Lieferkettenprobleme ist es entscheidend, Informationen aus verschiedenen Quellen zusammenführen zu können. Nur so kann hochwertige Forschung betrieben werden, die evidenzbasierte Politikberatung ermöglicht. Die Verknüpfung von amtlichen Statistikdaten (z. B. AFiD, BHP) mit Umfragedaten zu diesen Themen wäre äußerst wertvoll. Dies würde auch den Aufwand für Unternehmen verringern, da sie nicht mehrfach die gleichen Informationen für verschiedene Erhebungen bereitstellen müssten.

2 Das Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) des ZEW, das auf den Unternehmensdaten der Kreditauskunftei Creditreform basiert und die Grundgesamtheit der deutschen Unternehmen umfasst, wurde mit den Daten des Betriebshistorikpanels (BHP) des IAB verknüpft. Die Verknüpfung wurde durch die amtliche Statistik erlaubt, da die Daten des MUP grundsätzlich öffentlich verfügbar sind und in ähnlicher Form auch durch den Datenanbieter Moodys vertrieben werden. Durch diese Verknüpfung können Firmendaten mit Betriebsdaten kombiniert werden.

Dr. Sandra Gottschalk ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik am ZEW Mannheim.

Prof. Dr. Carla Krolage ist Professorin an der Universität Regensburg und Forschungsdirektorin am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen in München.

Dr. Georg Licht leitete den Forschungsbereich Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik am ZEW Mannheim.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Sandra Schaffner ist Leiterin des Forschungsdatenzentrum (FDZ Ruhr) am RWI Essen.

Dr. Sebastian Wichert ist Leiter des LMU-ifo Economics & Business Data Center (EBDC, Forschungsdatenzentrum) in München.

In Deutschland stoßen die Nutzung und Verknüpfung von Unternehmensdaten für Forschungszwecke derzeit auf große Probleme, die in anderen europäischen Ländern entweder bereits gelöst sind oder überhaupt nicht auftreten.

- Ein zentrales Problem beim Zugang zu amtlichen Daten stellen die zu restriktiven datenschutzrechtlichen und sonstigen Nutzungsbestimmungen dar. Dies betrifft sowohl die Vielzahl an nicht harmonisierten Regelungen, aber auch deren (über-)strenge Auslegung hierzulande, die je nach involvierter Datenschutzstelle von Bund, Land, Behörden und Einrichtungen auch divergiert.

- Verknüpfungen von Daten der amtlichen Statistik mit Daten aus wissenschaftlichen Unternehmensbefragungen sind in Deutschland – im Gegensatz zu Verknüpfungen mit öffentlich verfügbaren Unternehmensdaten kommerzieller Datenanbieter – nicht bzw. nur unter unrealistischen Bedingungen zulässig.

- Die verschiedenen Datensätze verfügen über keinen einheitlichen Identifikator für Unternehmen. D. h. auch

wenn die Daten verknüpft werden dürfen, ist dies sehr aufwändig. Zudem müssen manche Identifikatoren nach einer gesetzlichen Frist gelöscht werden.

- Daten, die im Rahmen von staatlichen (Förder-/Kontroll-)Maßnahmen erhoben werden, stehen, abseits von einer gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation, oftmals nicht für die weitere Forschung zur Verfügung.

- Die Nutzung von Daten kommerzieller Anbieter, oftmals von eigentlichen öffentlichen Daten, birgt mehrere Probleme. Die Nachvollziehbarkeit/Replizierbarkeit kann nicht sichergestellt werden, da eine Versionierung, Dokumentation etc. nach den FAIR-Prinzipien nicht wie in einem FDZ, sichergestellt ist. Eine kostenfreie Nutzung zu Replikationszwecken wird in der Regel nicht eingeräumt. Die Preisgestaltung kann dazu führen, dass insbesondere Nachwuchsforschende mit geringeren finanziellen Mitteln keinen Zugang zu den Daten erhalten.

Empfehlungen

1. *Bessere Nutzungsmöglichkeiten und vereinfachte Verknüpfung von amtlichen Daten untereinander sowie mit privaten Daten durch Ausweitung der gesetzlichen Regelungen im Rahmen eines Forschungsdatengesetzes*

§13a BStatG erlaubt die Verknüpfung einiger Datensätze zu Unternehmen, weist jedoch Limitationen für die Wissenschaft auf. Folgende Punkte sollten in einem Forschungsdatengesetz wissenschaftsfreundlicher gestaltet werden.

Wissenschaftliche Forschung als Verknüpfungszweck: Wissenschaftliche Forschung sollte im §13a BStatG als Verknüpfungszweck explizit erwähnt werden, um Ablehnungen von Datenverknüpfungen zu vermeiden.

Einführung einer Beweislastumkehr: Eine restriktive Auslegung der aktuellen Gesetzeslage ermöglicht nur die Verknüpfung von amtlichen Datensätzen untereinander, bei denen dies explizit erlaubt ist (z. B. durch das Verwaltungsdatenverwendungsgesetz). Eine Art „Beweislastumkehr" sollte bestehen, um Verknüpfungen zu ermöglichen, die nicht explizit untersagt sind, anstatt auf ausdrückliche Genehmigungen angewiesen zu sein.

Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Verknüpfung von Unternehmens- mit Personendaten: Bisher besteht im Rahmen des BStatG keine Rechtsgrundlage, um Unternehmensdaten mit Personendaten zu verknüpfen. Dadurch ist es z. B. nicht möglich, Auswirkungen von makroökonomischen Schocks auf Firmen mit den Reaktionen der Beschäftigten in der Einkommensteuerstatistik zu verknüpfen.

Einführung einer einheitlichen Unternehmens-ID zur Verknüpfung von Datensätzen: Eine einheitliche Unternehmens-ID sollte in allen Unternehmensstatistiken zur Erleichterung der Verknüpfung von Verwaltungsdaten untereinander und mit externen Daten eingeführt werden. Ein positives Beispiel ist hier das neu geschaffene Business Tax Panel.

Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Verknüpfung von Unternehmens- mit Befragungsdaten: Für die Verknüpfung von Unternehmensdaten mit externen Umfragedaten gibt es bisher keine Rechtsgrundlage. Diese Forschungsdaten sind nicht öffentlich und eine konkrete Einwilligung zum spezifischen Verknüpfungsprojekt liegt nicht vor. (Befragungs-)Daten, die nur Unternehmen und deren Geschäftstätigkeit beschreiben, sollten nicht den gleichen strengen datenschutzrechtlichen Maßstäben wie personenbezogene Daten unterliegen. Stattdessen könnte klargestellt werden, dass die DSGVO nicht für diese Art von Unternehmensdaten gilt. Mindestens könnte jedoch klargestellt werden, dass eine „breite Einwilligung" zur Forschung generell ausreichend für eine Verknüpfung ist.

2. *Verbesserung der Nutzbarkeit von (bisher nur) gewerblichen Unternehmensdaten*

Derzeit haben einzelne Forschende, insbesondere an weniger finanzkräftigen, kleineren Hochschulen nur begrenzt Möglichkeiten, Zugang zu Firmendaten gewerblicher Anbieter zu erhalten, bzw. kaum die Chance, mit großen Datenanbietern zu verhandeln. Dies führt zu ungleichen Chancen innerhalb der Forschung, denen durch mehrere Maßnahmen entgegengewirkt werden könnte:

Forschungstauglicher Massendatenzugang zu amtlichen Registern: Öffentliche Register, wie das Handelsregister oder der Bundesanzeiger, erlauben nur Einzelabfragen und verlangen für bestimmte Informationen eine geringe Gebühr. Für Forschende ist dieser Zugang nutzlos, da das automatisierte Herunterladen großer Mengen von Unternehmensinformationen, die für die Forschung notwendig wären, technisch verhindert oder sogar explizit unter Strafe gestellt wird. Diese technischen Hürden und Strafregelungen sollten für wissenschaftliche Zwecke aufgehoben werden. Die Forschung sollte über eine Programmierschnittstelle (API) Zugang erhalten.

Vereinfachte Nutzung bestehender Unternehmensdaten durch gemeinsame Verhandlungsführung: Um die Nutzungsmöglichkeiten kommerzieller Daten für alle Forschenden zu verbessern, sollten die wissenschaftlichen Einrichtungen, ähnlich wie bei den wissenschaftlichen Zeitschriften über die Bibliotheken, den Datenzugang gemeinsam aushandeln, um die Kosten für einzelne zu sen-

ken und Ungleichheiten zu beheben. Hierfür sollten entsprechende öffentliche Mittel bereitgestellt werden.

Stärkere Berücksichtigung von Datenkosten in Förderprogrammen: Auch bei gemeinsamen Datenverhandlungen werden Kosten für Daten von und über Unternehmen zukünftig steigen, da bestimmte Fragestellungen aufgrund von Lücken in der amtlichen Statistik nur mit privatwirtschaftlichen Daten beantwortet werden können. Dies erfordert entsprechende Budgets bei Forschungsförderern, wie der DFG, sodass Kosten der Datennutzung in Anträgen stärker berücksichtigt werden und/oder dass Kooperationen mit Unternehmen auch im Rahmen von Förderrichtlinien berücksichtigt werden können.

Aufbau einer institutsübergreifenden Unternehmensdateninfrastruktur: Zur Stärkung der Wissenschaft im Datenzugangsprozess sollte eine Infrastruktur auf- und ausgebaut werden, die die Verknüpfung und Nutzung von Daten aus unterschiedlichen Quellen ermöglicht. Hierfür bieten sich die FDZ des Statistischen Verbundes an. Auch das geplante Dateninstitut, Datentreuhänder und NFDI-Konsortien könnten hier ihr Wissen einbringen. Analog zu anderen Ländern sollten die Forschenden persönlich besonders auf Geheimhaltung verpflichtet werden und damit entsprechende Nutzungsrechte erhalten. Dies könnte in Form eines Wissenschaftsgeheimnisses (analog zum Bankgeheimnis) im Forschungsdatengesetz geregelt werden.

3. *Kapazitätsausbau der FDZ und zeitnahe Bereitstellung*

Ausbau der Personalkapazitäten: Einige FDZ der statistischen Ämter sind stark unterbesetzt, was Verzögerungen bei Forschungsprojekten, zeitaufwendige Datenschutzprüfungen und begrenzte Gastwissenschaftlerarbeitsplatz-Termine verursacht.

Ausbau der IT-Infrastruktur: Eine bessere IT-Infrastruktur der FDZ kann die Forschungsprozesse beschleunigen, insbesondere kann dies durch schnellere Datenverarbeitung am Gastwissenschaftlerarbeitsplatz und einen sicheren Remote-Desktop-Zugriff ermöglicht werden.

Zeitnahe Bereitstellung von Daten: Viele Datensätze in den FDZ erscheinen stark zeitverzögert. Daten aus der Gewerbesteuerstatistik reichen z. B. nur bis 2018, was die Evaluierung aktueller Politikmaßnahmen mit amtlichen Daten unmöglich macht. Eine schnellere Datenbereitstellung schafft Abhilfe.

Klare Zuständigkeiten, Harmonisierung und Straffung der Prozesse in den Statistischen Ämtern: Forschungsprojekte mit amtlichen Statistiken erfordern derzeit Genehmigungen von verschiedenen Statistischen Landesämtern, die unterschiedliche Landesdatenschutzregelungen anwenden. Dies führt zu Redundanzen, Personalaufwand und Datenzugangsverzögerungen. Einheitliche, bundeslandübergreifende Regelungen und eine Prozessoptimierung sind notwendig.

Eigener Forschungsauftrag für das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter: Das Statistische Bundesamt darf nur nach langwierigen Verordnungs- und Gesetzesverfahren wissenschaftlich tätig werden. Die Schaffung eines Forschungsinstituts basierend auf einem solchen Auftrag, ähnlich der Verbindung der Bundesagentur für Arbeit und dem Forschungsinstitut IAB, wäre sinnvoll. Die Statistischen Landesämter sollten den gesetzlichen Auftrag zum Betrieb eines FDZ erhalten.

4. *Ausweitung des Datenzugriffs per Remote-Access*

Die Statistischen Ämter stellen Daten über Scientific-Use-Files (SUF), sichere Gastwissenschaftsarbeitsplätze (GWAP) oder kontrollierte Datenfernverarbeitung (KDFV) zur Verfügung. Bei der Nutzung von SUFs müssen die Originaldaten zur Anonymisierung vergröbert werden, was das Analysepotenzial einschränkt. GWAP und KDFV bieten detailliertere Daten, erfordern jedoch Vor-Ort-Termine mit Wartezeiten und Anreisekosten. In der KDFV senden Forschende per Email Programmcodes an das FDZ, was zu Kommunikationsaufwand und Fehleranfälligkeit führt. Ein Remote-Access ermöglicht die direkte Fernverarbeitung von Daten auf FDZ-Servern und sollte als Standardzugang dienen. Dabei bleiben die Daten in der FDZ-Infrastruktur, ermöglichen jedoch einen direkten Datenzugriff und eine Programmentwicklung. Forschende arbeiten in einer sicheren Umgebung mit Originaldaten, ohne Terminprobleme oder Reisen. Dies verringert den Personalaufwand der FDZ, da SUF und Gastforscherbetreuung entfallen. Dies erfordert gesetzliche Regelungen, um die Datengranularität beizubehalten.

Title: *Company Data: Improve Usability*

Abstract: *High-quality company data is crucial for state-of-the-art empirical research and competition, as well as for evidence-based policy advice, reliable forecasts and policy evaluations. In Germany, however, there are striking deficits in the availability of and access to company data compared to other European countries. This leads to disadvantages in scientific competition, but above all to major welfare losses for the German economy and society as a whole. The planned Research Data Act is intended to remedy the situation. This article proposes four key measures in the area of company data to sustainably improve research and policy evaluation in Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0209

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 754-761

JEL: C83, D14, Q48

Veronika Grimm, Christian Groß, Torge Marxsen, Milena Schwarz*

Energiekrise belastet Haushalte

Infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine kam es zu einem starken Anstieg der Energiepreise. Um die Folgen dieser Energiekrise für die Haushalte in Deutschland in der ganzen Breite zu erfassen, führt der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) mit dem „Haushaltsmonitoring Energiekrise“ im Zeitraum von April 2023 bis voraussichtlich Juli 2024 eine haushaltsrepräsentative Panelbefragung mit insgesamt sechs Befragungswellen durch. In bisher zwei Wellen wurden im April/Mai und Juni/Juli 2023 jeweils über 4.444 Haushalte befragt. Dieser Beitrag stellt die Methodik der Befragung, die Ergebnisse und einige Schlussfolgerungen dar.

Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine kam es zu einem massiven Anstieg der Energiepreise. Relativ zum Preisniveau der vorangegangenen Jahre hatten sich die Großhandelspreise nach dem Lieferstopp von russischem Erdgas im August 2022 etwa versiebenfacht und waren danach großen Schwankungen ausgesetzt. Seit dem vierten Quartal 2022 sind die Preise zwar kontinuierlich gesunken – sie liegen aber nach wie vor etwa auf Höhe des zweifachen Werts des historischen Niveaus. Die Großhandelspreise von Strom stiegen infolge der hohen Gaspreise ebenfalls an, allerdings lagen sie in der Spitze „nur“ beim Dreieinhalbfachen des historischen Wertes. Seit Beginn des Jahres 2023 stagnieren die Strom-Großhandelspreise etwa auf dem eineinhalbfachen Wert des historischen Niveaus.

Zeitlich verzögert zu den Großhandelspreisen stiegen auch die Preise für die Verbraucher:innen in Deutschland. Der Grund für den zeitlich verzögerten Anstieg waren die unterschiedlichen Beschaffungsstrategien der Energieversorger, die recht lange Laufzeit der meisten Versorgerverträge sowie die rollierende Taktung der Verbrauchsabrechnung. Für viele Verbraucher:innen ändern sich die Preise und Abschlagszahlungen nur einmal jährlich anlässlich der Verbrauchsabrechnung. Das ist einer der Gründe dafür, dass die Heterogenität der Preise für Erdgas auf dem Höhepunkt der Energiekrise im Herbst 2022 enorm war: Im Schnitt zahlten deutsche Haushalte damals rund 20ct/kWh, bei Neuverträgen wurden bis zu 40ct/kWh fällig. Und wer noch über einen Bestandsvertrag aus dem Vorjahr verfügte, zahlte nur rund 6ct/kWh. Stromverträge waren im Herbst 2022 im Schnitt rund 20ct/kWh teurer als in den vorangegangenen Monaten.

Als Reaktion auf die Preisanstiege brachte die Bundesregierung im Laufe des Jahres 2022 mit insgesamt drei Entlastungspaketen eine Reihe von Maßnahmen zur Entlastung der Verbraucher:innen und auch der Unternehmen auf den Weg, darunter vertragsunabhängige Hilfszahlungen, wie etwa die Energiepreispauschale. Im Dezember 2022 folgte die „Dezember-Soforthilfe“ für Gas und Wärme und seit März 2023 gelten die Gas- und Strompreisbremsen für Gas-, Fernwärme- und Stromkund:innen (vgl. Kasten 1).[1]

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

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

* Dieser Beitrag ist eine Kurzfassung des Policy Briefs „Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte nun für Heizung/Warmwasser und Strom bezahlen“ des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV). Die Autor:innen der Studie danken Adina Ehm, Volker Schmitt und Esther Thiel von der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats Wirtschaft für die grafische Aufbereitung der hier gezeigten Abbildungen.

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin an der FAU Erlangen-Nürnberg sowie Mitglied des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV) und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft).

Dr. Christian Groß ist Mitarbeiter im wissenschaftlichen Stab des SVRV.

Torge Marxsen war von Juni bis August 2023 Praktikant beim SVR Wirtschaft.

Dr. Milena Schwarz ist Senior Referentin im wissenschaftlichen Stab des SVR Wirtschaft.

1 Für eine Übersicht über alle Maßnahmen und deren Wirkung siehe z. B. SVR Wirtschaft (2022), Garnadt et al. (2023), Kalkuhl et al. (2022) und Bayer et al. (2023).

Kasten 1
Preisbremsen für Gas und Strom

Die Strom- und Gaspreisbremsen dämpfen seit März 2023 die Kostenanstiege der Haushalte beim Energieverbrauch. Sie deckeln die Kosten für 80 % des historischen Verbrauchs auf einem Niveau, das in etwa doppelt so hoch ist wie die historische Kostenbelastung (d. h. vor der Energiekrise). Zudem wurde Haushalten mit der „Dezember-Soforthilfe" die monatliche Zahlung für Gas bzw. Wärme als Überbrückung bis zum Greifen der Preisbremsen erlassen (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme, 2022). Die gesetzlichen Grundlagen für die Preisbremsen bilden das Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz (EWPBG) und das Strompreisbremsegesetz (StromPBG). Die Maßnahmen laufen zum 31. Dezember 2023 aus. Bereits in ihrem Gutachten schlug die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme eine Laufzeit bis zum 30. April 2024 vor.

Methodik

Die vorliegende Untersuchung ist Teil einer Panelstudie im Auftrag des SVRV, die sich mit den Auswirkungen der Energiekrise auf Haushalte auseinandersetzt. Hierfür befragt das Meinungsforschungsinstitut forsa Haushalte in insgesamt sechs Wellen im Zeitraum von April 2023 bis voraussichtlich Juli 2024. Die vorliegende Untersuchung beruht auf den ersten zwei Befragungswellen. Die Befragung ist repräsentativ auf der Ebene der deutschen Haushalte. Insgesamt nahmen 5.023 Haushalte an der ersten Befragungswelle zwischen 28. April und 24. Mai 2023 teil. Diese Haushalte wurden anschließend zur Teilnahme an der zweiten Befragungswelle eingeladen. Diese fand zwischen 19. Juni und 10. Juli 2023 statt. Daran nahmen noch 4.444 Haushalte teil. Die Befragung wurde mit dem sogenannten Haushaltsvorstand durchgeführt. Die Daten wurden nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet.

Konkret erhoben wurden die Höhe der Abschlagszahlungen der Haushalte für Heizung/Warmwasser und Strom im März 2022, die Höhe der jeweiligen Abschlagszahlung zum Zeitpunkt der Befragung sowie das Datum, seit dem der Haushalt die Abschläge in dieser Höhe zahlt. Die Änderung der Abschlagszahlung erfolgt bei den verschiedenen Haushalten somit über das ganze Jahr verteilt. Aus den Angaben über die Höhe der Abschlagszahlung im März 2022, die zum Zeitpunkt der Befragung geltende Abschlagszahlung sowie das Änderungsdatum der Abschlagszahlung konnte pro befragtem Haushalt eine individuelle Zeitreihe über die Entwicklung der Abschläge für Heizung/Warmwasser und Strom generiert werden.

Darüber hinaus wurden Daten zum verwendeten Heizsystem des Haushalts, zum energetischen Zustand des Wohngebäudes, zum Energiesparverhalten seit Ausbruch der Energiekrise und zur Höhe des Haushaltsnettoeinkommens einschließlich regelmäßiger Sozialtransfers erhoben. Bei Erhebung des Haushaltsnettoeinkommens wurde berücksichtigt, dass regelmäßig empfangene Sozialtransfers in Einzelfällen nicht vollständig angegeben worden sein könnten, was wiederum Implikationen für die hier ausgewiesene Höhe der Belastung des Haushaltseinkommens durch Energiekosten hätte. Eine Robustheitsprüfung des Datensatzes zeigt jedoch, dass sich hieraus keine wesentlichen Auswirkungen auf die Ergebnisse ergeben.

Nicht in den Analysen berücksichtigt sind einmalige Hilfszahlungen, die die Haushalte direkt oder indirekt aufgrund der Entlastungspakete der Bundesregierung erhielten, wie z. B. die „Energiepreispauschale", die „Dezember-Soforthilfe" und das „Bürgergeld für einen Monat". Eine Ausnahme stellen die Gas- und Strompreisbremsen dar, die direkt über die erfragten Abschlagszahlungen berücksichtigt sein dürften. Die Ergebnisse sind somit als die Belastung der Haushalte „vor" Gewährung einmaliger Hilfszahlungen zu verstehen und dürften die finanzielle Belastung der Haushalte leicht überschätzen.[2]

Anstieg der Energieausgaben von Haushalten seit Beginn der Energiekrise

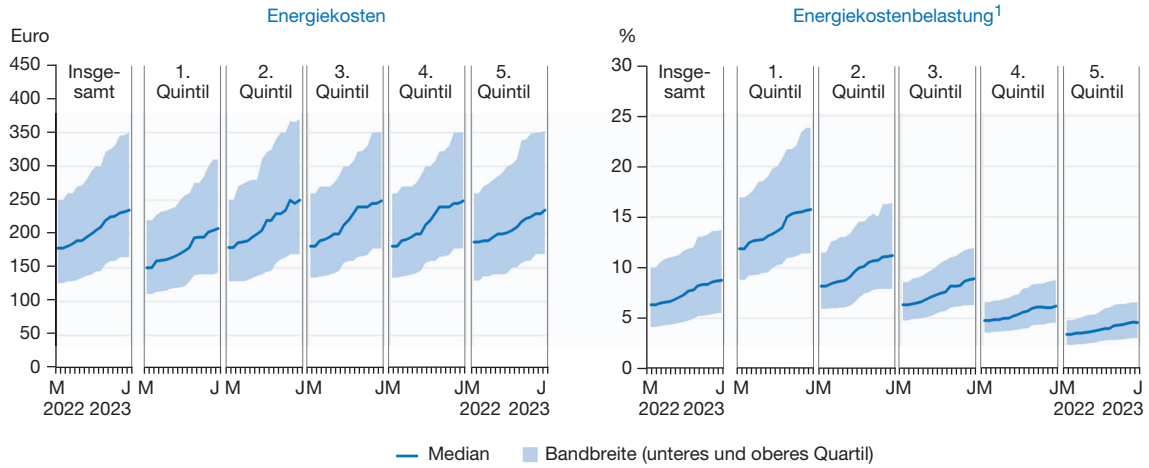
Die Summe der monatlichen Abschlagszahlungen für Heizung/Warmwasser und Strom sind seit Beginn der Energiekrise deutlich angestiegen. Abbildung 1 zeigt für alle Haushalte sowie differenziert nach Einkommensquintilen die Entwicklung der Energiekosten (vgl. Abbildung 1, links) und der Energiekosten relativ zum Haushaltsnettoeinkommen, d. h. der Energiekostenbelastung (vgl. Abbildung 1, rechts), zwischen März 2022 und Juni 2023 auf Monatsbasis.

Über alle Einkommensgruppen und Haushalte hinweg ist der Median der monatlichen Energieausgaben um 52 Euro gestiegen, was einer relativen Erhöhung der Ausgaben um 33 % entspricht. Ein Vergleich zwischen den Einkommensquintilen zeigt: Die Energiekosten sind im niedrigsten Quintil mit 45 Euro fast so stark angestiegen wie in den beiden obersten Quintilen mit je 50 Euro – und das, obwohl die Haushalte im obersten Quintil in der Regel auf deutlich größerem Wohnraum wohnen als die Haushalte im niedrigsten Quintil, mit entsprechend größerer zu beheizender

2 Alle Details zur Methodik der Panelbefragung des SVRV sind im Methodenbericht von forsa ausgeführt. Dieser ist, ebenso wie die vollständige SVRV-Studie, Grimm et al. (2023), auf der Internetseite des SVRV abrufbar.

Abbildung 1

Entwicklung der Energiekosten und Energiekostenbelastung nach Einkommensquintilen, März 2022 bis Juni 2023



Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. [1] Die Energiekostenbelastung entspricht dem Anteil der Summe aus den monatlichen Abschlagszahlungen für Heizung/Warmwasser und Strom am Haushaltsnettoeinkommen. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. N = 2.351.

Quelle: SVRV, SVR Wirtschaft.

Wohnfläche. Bei den Haushalten im zweiten und dritten Quintil sind die Energiekosten absolut wie relativ mit 57 bzw. 60 Euro überdurchschnittlich stark angestiegen.

Die Linienverläufe in Abbildung 1 (links) deuten auf eine leichte Abflachung gegen Ende des Betrachtungshorizonts. Inwieweit dies auf einen rückläufigen Anstieg der Energieausgaben – möglicherweise bedingt durch die Wirkung der Gas- und Strompreisbremsen und den Rückgang der Marktpreise für Energie – zurückzuführen ist, zeigt Abbildung 2.

Anstieg der Energiekostenbelastung

Setzt man die Energiekosten ins Verhältnis zum Haushaltsnettoeinkommen, so ergibt sich daraus die Energiekostenbelastung (vgl. Abbildung 1, rechts). Die Median-Energiekostenbelastung ist zwischen März 2022 und Juni 2023 von 6 % auf 9 % gestiegen (vgl. Tabelle 1). Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Einkommensquintilen: In den ersten beiden Einkommensquintilen liegt diese im Juni 2023 bei rund 16 % bzw. 11 % des Haushaltsnettoeinkommens. Haushalte, die mehr als 10 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für Energie aufwenden müssen, gelten nach einer gängigen Definition als durch Energiekosten überlastet bzw. dem Risiko von Energiearmut ausgesetzt (vgl. Kasten 2). Vor der Energiekrise waren vor allem die Haushalte im ersten Quintil von Energiekostenüberlastung betroffen. Aktuell überschreiten jedoch insgesamt 43 % aller Haushalte in unserer Stichprobe die 10-Prozent-Schwelle der Energiekostenbelastung (vgl. Tabelle 2).

Im ersten und nun auch im zweiten Quintil sind die Haushalte mit 87 % bzw. 58 % mehrheitlich durch Energiekosten überlastet. Diese Werte liegen damit deutlich höher als vor der Energiekrise und übersteigen auch die Erwartungen 2022: Auf Basis der 2020er-Welle des sozio-oekonomischen Panels gingen Henger und Stockhausen (2022) noch davon aus, dass der Anteil energiearmer Haushalte auf rund 25 % ansteigen würde. Nach einer konservativeren Schätzung zur Energiekostenüberlastung, die zusätzlich in Betracht zieht, ob ein Haushalt über weniger als 80 % des Medianeinkommens verfügt, ist der Anteil immerhin von 17 % auf 25 % gestiegen („Energiekostenüberlastung im engeren Sinne“). Ergänzend zu diesen „objektiven“ Maßen der Energiekostenbelastung wurde erhoben, wie sehr sich die Haushalte im April/Mai 2023 subjektiv durch die aktuelle Höhe der Wohnkosten belastet fühlen. Es zeigt sich, dass Haushalte mit niedrigerem Einkommen eine höhere Wohnkostenbelastung empfinden. Das deckt sich mit den Ergebnissen für den objektiv gemessenen Wert der Kostenbelastung aus Tabelle 1.

Abnahme der Energiekostensteigerungen seit Höhepunkt der Krise

Die mittleren Änderungen der Abschlagszahlungen sowohl für Heizung/Warmwasser als auch Stromverbrauch entwickelten sich unterschiedlich über die Zeit (vgl. Abbildung 2). Die Median-Kostensteigerungen bei Heizung/Warmwasser hatten ihren Höhepunkt mit 59 Euro monatlich im Herbst 2022, also auf dem Höhepunkt der Energiekrise. Ab April 2023 nahm die mittlere Änderung der

Kasten 2

Indikatoren zur Messung von Energiekostenüberlastung („Energiearmutsrisiko“)

Es gibt unterschiedliche Ansätze zur Messung von Energiekostenüberlastung (z. B. Henger und Stockhausen, 2022; Energy Poverty Advisory Hub, 2022; Bleckmann et al., 2016; Schuessler, 2014). Wir betrachten hier drei Kategorien:

1. Absolute Energiekostenüberlastung („im weiteren Sinne“)
   - „10-Prozent-Regel“: Ein Haushalt gilt als durch Energiekosten überlastet, wenn er mehr als 10 % des Nettoeinkommens für Energie ausgibt (Energiekostenbelastung > 10 %).
2. Energiekostenüberlastung relativ zu Median-Einkommen bzw. Median-Energiekosten („im engeren Sinne“)
   - „10-Prozent-plus-80-Prozent-Regel“: Ein Haushalt gibt mehr als 10 % des Nettoeinkommens für Energie aus (Energiekostenbelastung > 10 %) und hat zusätzlich ein Haushaltseinkommen von weniger als 80 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens.
   - „10-Prozent-plus-60-Prozent-Regel“: Ein Haushalt gibt mehr als 10 % des Nettoeinkommens für Energie aus (Energiekostenbelastung > 10 %) und hat zusätzlich ein Haushaltseinkommen von weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens (Armutsgefährdungsschwelle).
3. Subjektive Energiekostenüberlastung
   - Im vorliegenden Beitrag zeigen wir außerdem Ergebnisse für die subjektive Belastung durch Wohnkosten insgesamt (d. h. die Summe aus „kalten“ Wohnkosten zuzüglich Energiekosten).

Abschlagszahlung deutlich ab. Im Juni 2023 lag sie bei deutlich geringeren 20 Euro. Auffällig ist die erhebliche Streuung der Werte bei den Änderungen der Abschlagszahlungen. Ab dem zweiten Quartal 2023 liegen die Werte des unteren Quartils sogar im Bereich einer Kostenreduktion im Vergleich zum Vormonat, die Preise sinken also für einen Teil der Haushalte – möglicherweise aufgrund der Wirkung der Preisbremsen. Es gab also über den gesamten Zeitraum Fälle, wenn auch wenige, bei denen sich die Abschlagszahlung reduziert hat.

Der Verlauf der Kostenänderungskurve für Strom zeigt ein ähnliches Muster. Am Ende des Betrachtungszeitraums ist die mittlere Kostenänderung im Vergleich zum Vormonat sogar im negativen Bereich. Und die Häufigkeit der Abschlagsänderungen sowohl für Heizung/Warmwasser also auch Strom (gestrichelte Linie) ist recht konstant über die Zeit, mit Ausschlägen im Januar und April 2023.

Differenziert man den Änderungsverlauf der Abschläge für Heizung/Warmwasser nach der Abrechnungsart (d. h. per Nebenkostenabrechnung über Vermieter bzw. Hausverwaltung oder Direktvertrag mit einem Versorger), so

Tabelle 1

Median-Energiekostenbelastung der Haushalte nach Einkommensquintilen, März 2022 und Juni 2023

	Gesamt	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
			in %			
März 2022	6	12	8	6	5	4
Juni 2023	9	16	11	9	6	5

Die Werte sind gerundet und nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. N = 2.496.

Quelle: SVRV, SVR Wirtschaft.

Tabelle 2

Median-Energiekostenüberlastung der Haushalte nach Einkommensquintilen, März 2022 und Juni 2023

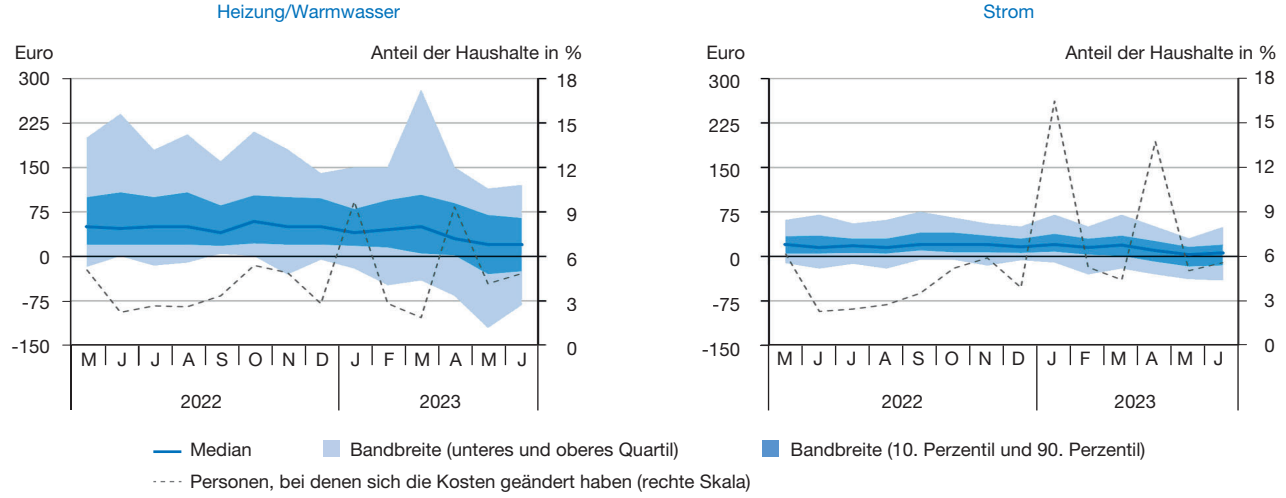
Indikator	Monat	Gesamt	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
				in %			
10-Prozent-Regel	März 2022	26	66	34	17	8	3
	Juni 2023	43	87	58	40	19	10
10-Prozent-plus-80-Prozent-Regel	März 2022	17	66	21	0	0	0
	Juni 2023	25	87	36	0	0	0
10-Prozent-plus-60-Prozent-Regel	März 2022	10	48	0	0	0	0
	Juni 2023	12	59	0	0	0	0

Die Werte sind gerundet und nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. N = 2.496.

Quelle: SVRV, SVR Wirtschaft.

Abbildung 2

Änderung der Abschlagszahlung für Heizung/Warmwasser und Strom, Mai 2022 bis Juni 2023



Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. N = 5.007.

Quelle: SVRV, SVR Wirtschaft.

zeigt sich bei Direktverträgen über den Betrachtungszeitraum eine deutlich stärkere Fluktuation der Abschlagsänderungen, eine höhere Änderungsfrequenz sowie ein stärkerer Rückgang der Abschlagsänderungen, wenn auch von einem höheren Niveau ausgehend im Vergleich zum Fall der Nebenkostenabrechnung.

Die Unterschiede in den Niveaus dürften unter anderem auf unterschiedliche Wohnumstände zurückzuführen sein: Beispielsweise bewohnen Haushalte mit Direktvertrag etwa zu zwei Dritteln ein Haus und verfügen damit im Schnitt über eine fast doppelt so große Wohnfläche mit entsprechend höherem Heizbedarf im Vergleich zu Haushalten mit Nebenkostenabrechnung. Auch können Preisanstiege im Falle der Abrechnung über Nebenkosten außerhalb der Abrechnungsperiode nur mit Zustimmung der Mieter:innen weitergegeben werden. Seitens der Vermieter:innen führte dies auf dem Höhepunkt der Energiekrise mitunter dazu, dass diese in Liquiditätsengpässe gerieten, was jedoch durch die Preisbremsen abgemildert werden sollte. Im Umkehrschluss bedeutet das: Die festgestellte zeitliche Verzögerung bei Abrechnung der Kosten für Heizung/Warmwasser über die Nebenkosten impliziert, dass bei den betroffenen Haushalten noch über einen längeren Zeitraum mit Änderungen der Abschlagszahlungen zu rechnen sein könnte.

Abhängigkeit der Heizkosten von der Heizungsart

Eine Aufschlüsselung der Kostenanstiege nach Heizungsart zeigt, dass Haushalte mit Gasheizung zwischen März 2022 und Juni 2023 mit 53 % den höchsten Anstieg zu verzeichnen hatten. Haushalte, die mit Fernwärme (um 30 % höher) oder Öl (um 39 % höher) heizen, haben in etwa gleich hohe Kostenanstiege – auf niedrigerem Änderungsniveau als Gas – erfahren. Der relative Anstieg im Falle der Wärmepumpe ist zwar mit einer Steigerung von 33 % ähnlich hoch – allerdings ausgehend von einem deutlich niedrigeren Ausgangsniveau. Die höchsten absoluten Kosten für Heizung/Warmwasser entfallen mit 1,93 Euro/m² auf Öl. Bei den absoluten Werten im Juni 2023 sind Gas und Fernwärme mit 1,67 Euro/m² bzw. 1,62 Euro/m² etwa gleichauf. Wärmepumpe ist mit 0,95 Euro/m² die mit weitem Abstand günstigste Heizungsart. Anteilig dürfen die gemessenen Heizkosten auf Unterschiede in den energetischen Standards zurückzuführen sein.

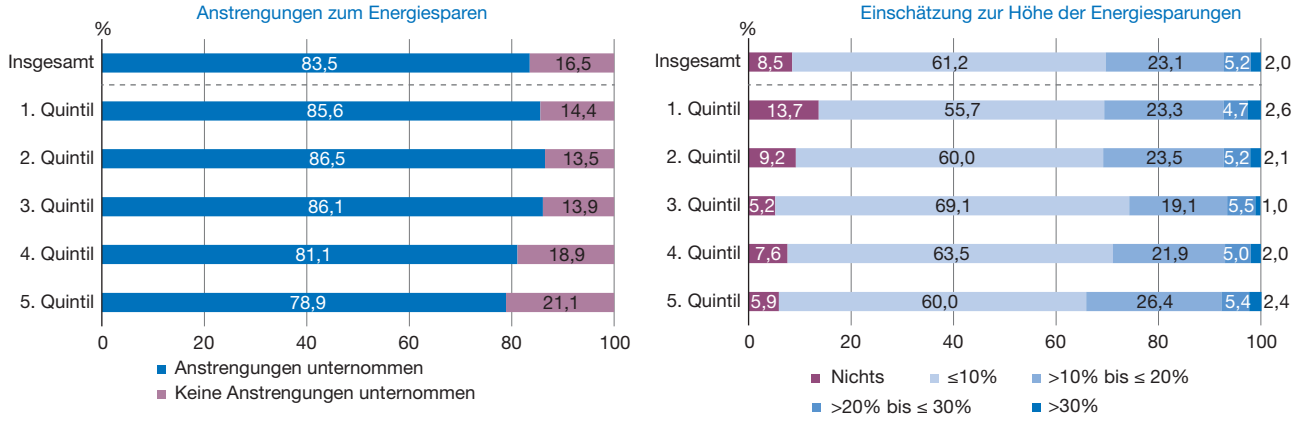
Erklärungsmuster für Energiekostensteigerungen zwischen Einkommensquintilen

Hohe Einkommensgruppen nutzen Heizungsarten, die weniger starke Preisanstiege erfahren haben

Im fünften Einkommensquintil heizen lediglich 76 % der Haushalte mit Gas, Fernwärme oder Öl, während es in den übrigen Einkommensquintilen jeweils über 82 % sind, im ersten Quintil sogar 84 %. Im Vergleich dazu heizen im fünften Einkommensquintil überdurchschnittlich viele Haushalte mit Wärmepumpe oder Biomasse (7 % bei Wärmepumpe im Vergleich zu 2 % bzw. 3 % im ersten bzw. zweiten Einkommensquintil) – also Technologien, die im Ergebnis mit verhältnismäßig niedrigeren Heizkosten einhergehen. Dies dürfte zu dem geringeren Anstieg der Heizkosten im obersten Einkommensquintil beigetragen haben. Regres-

Abbildung 3

Einschätzung der eigenen Energieeinsparungen nach Einkommensquintilen, 2022 im Vergleich zum Vorjahr



Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. Abbildung links: die Fragestellung lautete: „Haben Sie seit Ausbruch der Energiekrise, also etwa seit Februar 2020, Anstrengungen unternommen, um in Ihrem Haushalt Energie zu sparen, also z. B. beim Stromverbrauch und/oder beim Heizen bzw. Warmwasserverbrauch?“ N = 4.407. Abbildung rechts: die Fragestellung lautete: „Was schätzen Sie: Wie viel Energie konnten Sie durch Ihr Verhalten bei Strom, Heizung und Warmwasser im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr in etwa insgesamt sparen?“, N = 3.099.

Quelle SVRV, SVR Wirtschaft.

sionsanalysen bestätigen den kostensenkenden Effekt, insbesondere wenn nicht mit Gas oder Öl geheizt wurde.

Hohen Einkommensgruppen ist das Energiesparen leichter gefallen

Die Befragungsdaten in Abbildung 3 zeigen außerdem: Die beiden einkommensstärksten Haushaltsgruppen geben zwar an, weniger Anstrengungen zum Energiesparen seit Beginn der Energiekrise unternommen zu haben. Falls ein einkommensstarker Haushalt doch Sparanstrengungen unternommen hat, ist es diesem nach eigener Einschätzung offenbar leichter gefallen, mehr Energie einzusparen als es den übrigen Einkommensgruppen möglich war. Das dürfte zum einen daran liegen, dass einkommensstarke Haushalte über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, um energiesparende Investitionen zu tätigen. Zum anderen dürfte einkommensstarken Haushalten auch die Einsparung von Energie durch Verhaltensanpassung ohne Komforteinbuße leichter fallen, beispielsweise allein aufgrund der Tatsache, dass diese im Schnitt auf relativ großer Wohnfläche wohnen. Gibt es in einem solchen Haushalt etwa einen abgetrennten und kaum genutzten Raum, so kann der Energieverbrauch durch Nichtbeheizen dieses Raums wirksam und ohne Komforteinbuße reduziert werden.

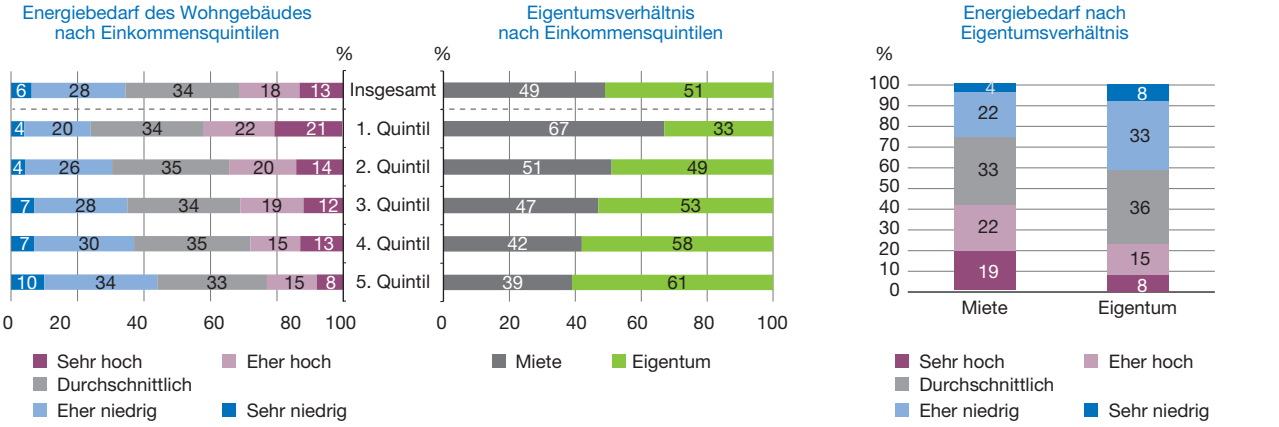
Untere Einkommensgruppen wohnen in schlechter isolierten Wohnungen

Haushalte mit niedrigem Einkommen wohnen häufiger zur Miete und haben damit kaum Einfluss auf den energetischen Zustand ihres Wohnhauses und die darin verbaute Heizungsanlage (vgl. dazu Abbildung 4). Konkret wohnen 67 % der Haushalte des ersten Einkommensquintils in Mietwohnungen, während im fünften Quintil 61 % der Haushalte im selbstgenutzten Eigentum wohnen. Haushalte, die zur Miete wohnen, geben zudem häufiger an, in einer Wohnung mit hohem Energiebedarf beim Heizen zu wohnen. Die Konsequenz daraus ist, dass der Energiebedarf des Hauses pro Quadratmeter desto höher ausfällt, je niedriger das Haushaltseinkommen ist.

In der Gesamtbetrachtung legen die Daten das folgende Erklärungsmuster für die unterschiedlichen Energiekostensteigerungen über die Einkommensgruppen hinweg nahe: Untere Einkommensgruppen wohnen häufiger in schlechter isolierten Wohnungen und heizen häufiger mit Energieträgern, die in der Energiekrise höhere Preissteigerungen erfahren haben. Über die Wahl des Energieträgers können sie seltener entscheiden, da sie häufiger zur Miete wohnen. Die Entscheidung über das Heizsystem fällt daher letztlich die vermietende Person. Das geringere Haushaltseinkommen schränkt außerdem die Möglichkeiten für energetische Sanierung einschließlich Heizungstausch ein – selbst wenn ein einkommensschwacher Haushalt in selbstgenutztem Eigentum wohnt. Im Vergleich zu einkommensstärkeren Haushalten fallen zudem die Möglichkeiten des Energiesparens durch Verhaltensanpassungen geringer aus. Diese Faktoren dürften eine überproportionale Belastung unterer Einkommensgruppen durch die Energiekreise und damit insbesondere den starken Anstieg der Energiearmut begünstigt haben.

Abbildung 4

Zusammenhang zwischen Einkommen, Energiebedarf des Wohngebäudes und Eigentumsverhältnissen, 2023



Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. Abbildung links: die Fragestellung lautete: „Wie beurteilen Sie den Energiebedarf Ihres Wohnhauses beim Heizen?“ Bitte nehmen Sie eine ungefähre Einschätzung anhand der folgenden Kategorien vor […]“, N = 4.338. Abbildung Mitte: Die Fragestellung lautete: „Wohnen Sie bzw. wohnt Ihr Haushalt zur Miete oder wohnen Sie in Wohneigentum?“, N = 5.006. Abbildung rechts: N = 4.326.

Quelle: SVRV, SVR Wirtschaft.

Handlungsempfehlungen

Energiearmut genauer in den Blick nehmen

Die Daten zeichnen ein beunruhigendes Bild mit Blick auf die Energiekostenbelastung von Haushalten. Um diesbezüglich konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten, wäre es allerdings notwendig, diesen Aspekt noch genauer zu analysieren. Folgende Fragen wären dabei zu beantworten, wobei es ausreichend sein dürfte, eine Stichprobe aus dem ersten und zweiten Einkommensquintil genauer zu betrachten: Welcher Anteil der in der Analyse identifizierten Haushalte in Energiearmut sind Empfänger:innen regelmäßiger Transferleistungen (z. B. Wohngeld)? Welcher Anteil hätte ein Anrecht auf Transferleistungen, nimmt sie aber nicht in Anspruch? Wie stark reduziert sich der Anteil von Haushalten in Energiearmut, wenn man die staatlichen Hilfsprogramme zur Bewältigung der Energiekrise (d. h. etwa die „Dezember-Soforthilfe“) vollumfänglich berücksichtigt?

Strom- und Gaspreisbremse über den Winter 2023/2024 verlängern

Die Strom- und Gaspreisbremsen dämpfen seit März 2023 den Energiekostenanstieg der Haushalte. Aktuell gelten die Preisbremsen lediglich bis Ende Dezember 2023. Vor dem Hintergrund, dass *erstens* die Gaspreise am Großhandelsmarkt im kommenden Winter durchaus noch einmal steigen könnten und *zweitens* die Vertragspreise bis Ende 2023 nicht für alle Haushalte wieder gesunken sein dürften, sollte die Maßnahmen, wie von der Kommission ursprünglich vorgeschlagen, bis April 2024 verlängert werden. Die Preisbremsen deckeln die Kosten für 80 % des historischen Verbrauchs auf einem Niveau, das in etwa doppelt so hoch wie die historische Kostenbelastung (vor der Energiekrise) ausfällt. Die fiskalischen Kosten dürften sich im Rahmen halten, insbesondere wenn keine unerwarteten Entwicklungen eintreten. Gleichzeitig sind die Preisbremsen eine Versicherung für die Haushalte gegen Preissprünge im kommenden Winter, schaffen dadurch Sicherheit und stabilisieren das Konsumverhalten.

Über individuelle Möglichkeiten zur Reduzierung von Energiekosten informieren

Verbraucher:innen sollten verstärkt auf individuelle Möglichkeiten zur Kostenreduzierung aufmerksam gemacht werden. Das betrifft zum einen eine Auffrischung der Kampagnen zum Energiesparen, die mit Blick auf den kommenden Winter wieder wichtiger werden. Zum anderen betrifft es die Überprüfung und gegebenenfalls den Wechsel von Strom- und Wärmeverträgen, um stärker von den inzwischen gesunkenen Verbraucherpreisen für Strom und Wärme (insbesondere Gas) zu profitieren. Und auch Haushalte, die den Energieträger für ihre Heizung selbst beschaffen (z. B. im Falle von Heizöl), können Kosten einsparen, etwa durch eine geschickte und vorausschauende Beschaffungsstrategie. Insbesondere die Verbraucherzentralen können hierfür eine wichtige Beratungsleistung erbringen.

Langfristig denken und handeln

Einkommensschwächere Haushalte können durch Einführung des Wohngeld-Plus und die darin enthaltene Heizkostenkomponente vorausschauend vor künftigen Energiepreisschocks geschützt werden. Und mit der Klimakomponente sollen höhere Mieten aufgrund energetischer Sanierungen abgefedert werden. Allerdings ist wichtig, dass Kampagnen wie „Wohngeld-Plus – Sorgenfreier wohnen“ des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen die potenziell anspruchsberechtigten Personen auch erreichen.

Um die Anreize für den Klimaschutz weiter zu stärken, bleibt die Stärkung des CO_2-Preises ein zentrales Element der Klimapolitik. Die damit einhergehenden verteilungspolitischen Herausforderungen können adressiert werden, indem die staatlichen Einnahmen gezielt zur Gegenfinanzierung von Entlastungsmaßnahmen eingesetzt werden. Eine Stärkung des Emissionshandels in den Bereichen Wärme und Verkehr, verbunden mit einer Rückgabe der Einnahmen in Form eines Klimagelds pro Kopf hätte zwei positive Effekte: *Erstens* stärkt dieser die Anreize unter anderem für Vermieter:innen, in klimafreundliche Optionen zu investieren. Aufgrund des deutlich höheren CO_2-Fußabdrucks vermögender und gut verdienender Haushalte stellt *zweitens* bereits ein als pauschale Pro-Kopf-Zahlung ausgestaltetes Klimageld eine Umverteilung von oben nach unten dar und verbessert so im Durchschnitt die finanziellen Spielräume der Haushalte in unteren Einkommensgruppen. Bei der Ausgestaltung des Klimagelds wird es darauf ankommen, dass es auf eine hohe Akzeptanz und Sichtbarkeit in der Bevölkerung stößt – etwa durch eine monatliche Auszahlung (Kellner et al., 2022). Eine monatliche Auszahlung hätte zudem den Vorteil, dass monatlich anfallende Energiekosten abgefedert würden. Um die Auszahlung eines Klimagelds zu ermöglichen, muss der dafür notwenige Auszahlungsmechanismus allerdings erst noch etabliert werden.

Literatur

Bayer, C., A. Kriwoluzky, F. Seyrich und A. Vogel (2023), Makroökonomische Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entlastungspakete I – III sowie des wirtschaftlichen Abwehrschirms, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/makrooekonomische-effekte-entlastungspakete-und-abwehrschirm.pdf (27. Juni 2023).

Bleckmann, L., F. Luschei, N. Schreiner und C. Strünck (2016), Energiearmut als neues soziales Risiko? Eine empirische Analyse als Basis für existenzsichernde Sozialpolitik. Abschlussbericht über das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt, 2013-654-4, Universität Siegen.

Energy Poverty Advisory Hub (2022), Energy Poverty National Indicators: Insights for a more effective measuring, https://unece.org/sites/default/files/2022-11/E04_BDOC_Energy_Poverty_Indicators_Report_EPAH_EN.pdf (11. August 2023).

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), Sicher durch den Winter: Abschlussbericht, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf (21. August 2023).

Garnadt, N., L. Nöh, L. Salzmann und C. Schaffranka (2023), Abschätzung der Wirkung der Gaspreisbremse auf Inflation und fiskalische Kosten, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitspapier*, 01/2023, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_01_2023.pdf (21. August 2023)

Grimm, V., C. Groß, T. Marxsen und M. Schwarz (2023), Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte nun für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, https://svr-verbraucherfragen.de/publication/SVRV-Policy-Brief-Folgen-der-Energiekrise.pdf (1. November 2023).

Henger, R. und M. Stockhausen (2022), Gefahr der Energiearmut wächst, *IW-Kurzbericht*, 55/2022, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Energiearmut.pdf (11. August 2023).

Kalkuhl, M., M. Amberg, T. Bergmann, B. Knopf und O. Edenhofer (2022), Gaspreisdeckel, Mehrwertsteuersenkung, Energiepauschale – Wie kann die Bevölkerung zielgenau und schnell entlastet werden?, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsma%C3%9Fnahmen.pdf (3. Juli 2023).

Kellner, M., C. Roolfs, K. Rütten, T. Bergmann, J. Hirsch, L. Haywood, B. Konopka und M. Kalkuhl (2022), Entlastung der Haushalte von der CO_2-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Kopernikus-Projekt Ariadne.

Schuessler, R. (2014), Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues, *ZEW Discussion Paper*, 14-037, https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14037.pdf (28. August 2023).

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, *Jahresgutachten*, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf (3. Juli 2023).

Title: ***Energy Crisis Puts Pressure on Household Finances***

Abstract: *As a result of the Russian war of aggression against Ukraine, energy prices have risen sharply. In order to fully assess the consequences of this energy crisis for households in Germany, the German Advisory Council for Consumer Affairs (SVRV) is conducting a representative household panel survey from April 2023 to July 2024 with a total of six survey waves. So far, two waves have been carried out with more than 4,444 participating households in April/May and June/July 2023, respectively. In the present article, we present the methodology of the survey, the main results and recommendations for action.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0210

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 762-769

JEL: H1, H3, H77

Thomas Lenk, Christian Bender, Fabio Botta

Der bundesstaatliche Finanzausgleich als Mittel zur politischen Positionierung

Die erneute Klage gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich seitens der bayerischen Staatsregierung zeigt die bayerische Entschlossenheit, das bisherige System zu verändern. Dabei wird unter anderem auf die Normierung der Grunderwerbsteuer und die Einwohnerveredelung, die im Rahmen des Finanzkraftausgleichs in die Berechnung von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl eingehen, abgestellt. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, welche Bedeutung dem bundesstaatlichen Finanzausgleich per se zukommt und welchen Belastungen Bayern in der horizontalen Komponente, dem Finanzkraftausgleich, ausgesetzt ist. Dabei wird deutlich, dass von einer überbordenden Belastung nicht gesprochen werden kann.

Die Bayern haben es wieder getan. Zum dritten Mal (nach 1999 und 2013) möchte Bayern gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich (BFA) klagen. Am Dienstag, den 4. Juli 2023 hat das bayerische Kabinett beschlossen, einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe einzureichen. Bayern schultere als mit Abstand größtes Geberland seit Jahren mehr als die Hälfte des gesamten Ausgleichsvolumens und sieht in seiner Rolle als größtes Geberland einen Reformbedarf. Der Freistaat brauche „mehr Geld daheim", verkündet Ministerpräsident Söder. Er wird dabei auch mit den Worten zitiert, dass die Bundesregierung „kein Herz für den Süden" habe, was man „überall" spüre (sak und dpa, 2023). CSU-Generalsekretär Huber geht noch weiter: „Der Länderfinanzausgleich läuft völlig aus dem Ruder. Bayern zahlt jedes Jahr zehn Milliarden Euro an andere Länder, die davon Wahlgeschenke für ihre Bürger finanzieren. Tendenz steigend. So kann es nicht weitergehen" (Doll, 2023). Zwar wolle Söder den „Länderfinanzausgleich" (LFA) – den es seit 2020 eigentlich nicht mehr gibt und der heute Finanzkraftausgleich (FKA) heißt – auch nicht abschaffen, er möchte ihn aber reformieren und die bayerischen Steuerzahlenden entlasten. Und auch der Fraktionschef der Grünen im bayerischen Landtag, Hartmann, betont, dass der Anpassungsbedarf insbesondere darin liege, dass Bayern im vergangenen Jahr mit knapp 9,9 Mrd. Euro doppelt so viel gezahlt habe wie das zweitstärkste Geberland (MDR Aktuell, 2023). Hartmann kritisiert jedoch auch, dass „mit Klagen Politik zu machen" als „Ideenlosigkeit" zu werten ist und konstruktive Lösungen verhindere. Ein grundsätzlicher Zweifel am FKA sei „populistische Showpolitik" der CSU.

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

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

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Lehrstuhlinhaber der Professur Finanzwissenschaft am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

Christian Bender und **Fabio Botta** sind dort wissenschaftliche Mitarbeiter.

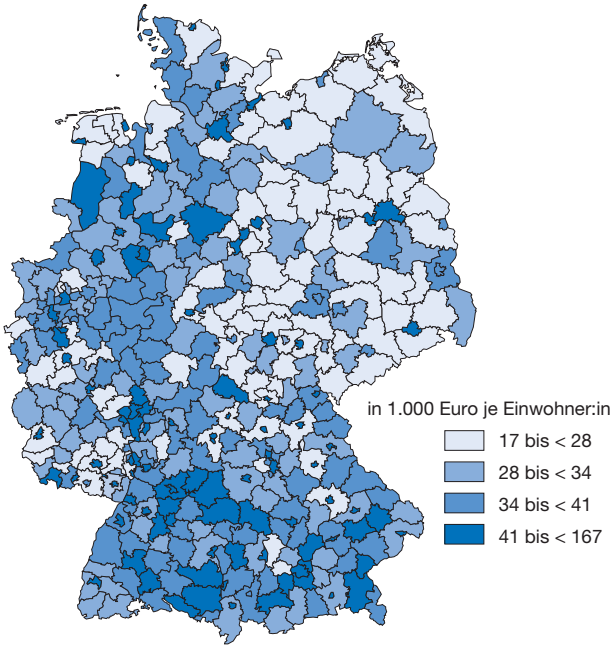
Öffentliche Auseinandersetzungen, Wahlen und Klagen

Der Bekanntheitsgrad des Ausgleichssystems ist in Deutschland heute wohl auch auf verschiedene öffentliche Auseinandersetzungen zwischen den Ländern zurückzuführen: so wurde z. B. 1952, 1986, 1992, 1999, 2006 und 2013 von unterschiedlichen Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt (Buscher, 2010). In jüngster Vergangenheit wurde unterstrichen, dass Bayern und Hessen durch das geltende System überproportional stark belastet würden. Dabei weisen die ausgleichsberechtigten Länder in Konflikten um den Finanzausgleich in der Regel darauf hin, dass nur der weitgehende Ausgleich von Finanzkraftunterschieden die grundgesetzliche Forderung nach einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ermögliche. Von Seiten der Wissenschaft wiederum wird häufig das Argument ins Feld geführt, dass die konkrete Ausgestaltung keinen ausreichenden Anreiz zur Erhöhung der Steuerkraft eines Landes bringe.

Die letzte Klage von Hessen und Bayern wurde 2017, nach Verhandlungen und finanziellen Zusagen des Bundes, wieder zurückgezogen. Bund und Länder hatten sich 2017 nach einem mehrjährigen Verhandlungsprozess – im Ergebnis mit 13 Änderungen des Grundgesetzes sowie 23 einzelgesetzlichen Änderungen oder Neugestaltungen einvernehmlich auf eine Reform des BFA verständigt, der alle Länder im Bundesrat zugestimmt hatten (Lenk und Glinka, 2017). Bayern hatte während der Verhandlungen beharrlich die Forderung nach einer deutlichen Reduzierung der Ausgleichslast der Geberländer vertreten und schließlich die Reform des LFA, die ab 2020 und mindestens bis 2030 gilt, als großen Erfolg gefeiert (Lenk und Glinka, 2017). Ministerpräsident Söder war bei den Verhandlungen damals als Finanzminister federführend.

Im Gegensatz zur vorherigen Klage ist Bayern – das im Ausgleichsjahr 2022 pro Einwohner:in (EW) 740 Euro weniger Umsatzsteuer zugewiesen bekam – diesmal im Lager der fünf ehemaligen Geberländer (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz) jedoch isoliert: Auch wenn Ministerpräsident Söders Amtskollegen aus Baden-Württemberg (-398 Euro je EW) und Hessen (-510 Euro je EW) das aktuelle Ausgleichssystem für dringend reformbedürftig halten, setzen diese auf eine Verhandlungslösung und sprechen sich gegen eine Reform auf dem Klageweg aus (dpa, 2023a). So wird mitunter tituliert, dass Bayern „unsolidarisch, demokratieschädigend und verantwortungslos“ sei (dpa, 2023b). Insgesamt zwölf Länder (ohne Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen) „bedauern“ den Beschluss der bayerischen Regierung (Niedersächsisches Finanzministerium, 2023). Dabei verkündete das Finanzministerium von Niedersachsen, dass erst mit dem Finanzausgleich die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und öffentlicher Leistungen bundesweit zu wahren. Und auch der Finanzsenator von Hamburg, dessen Bundesland 2022 den eigenen absoluten Höchstbeitrag (-434 Euro je EW) seit 1950 erzielen konnte, verkündet, dass sein Bundesland „solidarisch“ bleibt – „in guten und in schlechten Zeiten“. Weiter führt Finanzsenator Dressel aus: „Dass Bayern, das bei den Verhandlungen vor einigen Jahren im Ländervergleich strukturell einer der größten Profiteure war, den Länderfinanzausgleich nun beim Bundesverfassungsgericht angreifen will, ist nur mit bayerischem Wahlkampf, nicht mit neuen verfassungsrechtlichen Erkenntnissen zu erklären“ (Finanzbehörde Hamburg, 2023). Entsprechend betonen die rheinland-pfälzische Finanzministerin Ahnen und der saarländische Finanzminister von Weizsäcker, dass sie – gemeinsam mit vielen anderen Bundesländern – dem Ausgang des verfassungsgerichtlichen Verfahrens gelassen entgegensehen. Finanzministerin Ahnen, deren Bundesland 2021 und 2022 zu einem finanzstarken Land

Abbildung 1
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner:in



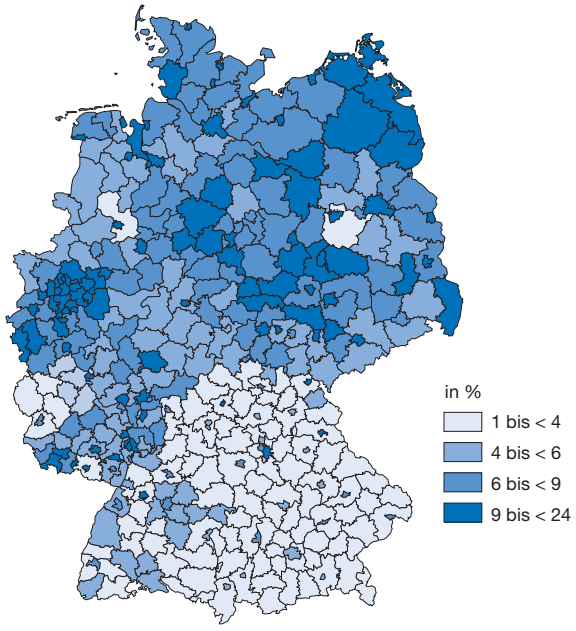
Quelle: Datengrundlage BBSR (2023); eigene Darstellung.

im FKA geworden war (-26 Euro je EW), betont ihre Überzeugung, „dass der geltende Finanzausgleich den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht“ (dpa, 2023c). Dabei scheint das Mittel der Klage im bayerischen Landtagswahlkampf beliebt zu sein. Laut Ahnen folgen die bayerischen Klagen einem bekannten Muster, bei dem es in der Vergangenheit nur wenige Jahre gedauert hat, bis nach einer Einigung eine neue bayerische Klageandrohung kam – jeweils in Zusammenhang mit einer bevorstehenden Landtagswahl.

Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse

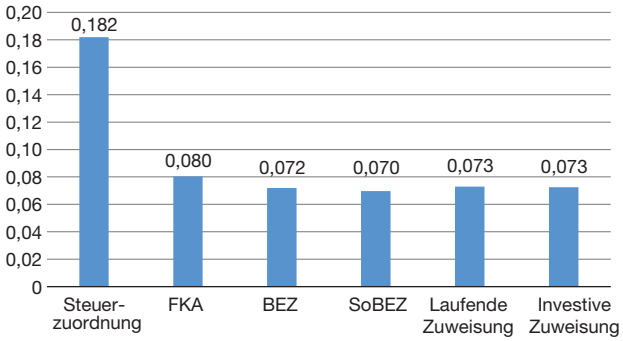
Dabei leistet der FKA einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der den Bundesländern gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Mit ihm soll die „unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ und Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern deutlich reduziert werden (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG). So sollen alle Länder – auch finanzschwache – dazu in die Lage versetzt werden, den ihnen zugewiesenen Aufgaben nachzukommen (Art. 106 Abs. 3 GG). Durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner:innen im Bundesgebiet ermöglicht werden (BMF, 2022). Der Ausgleich räumlicher Disparitäten bis zu einem gesellschaftlich akzeptierten Maß ist in Deutschland im Gleichwertigkeitspostulat verankert. Diese politische Leitlinie strebt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse an, wobei

Abbildung 2
SGB II-Quote



Quelle: BBSR (2023); eigene Darstellung.

Abbildung 3
Gini-Koeffizient der Ausgleichsstufen 2022



Quellen: Destatis (2023), BMF (2023), eigene Darstellung.

das Begriffspaar und damit auch die Zielstellung nicht eindeutig definiert sind. Im Sinne der Betrachtung von Gebietskörperschaften steht hierbei die Herstellung gleicher Entwicklungschancen im Vordergrund.

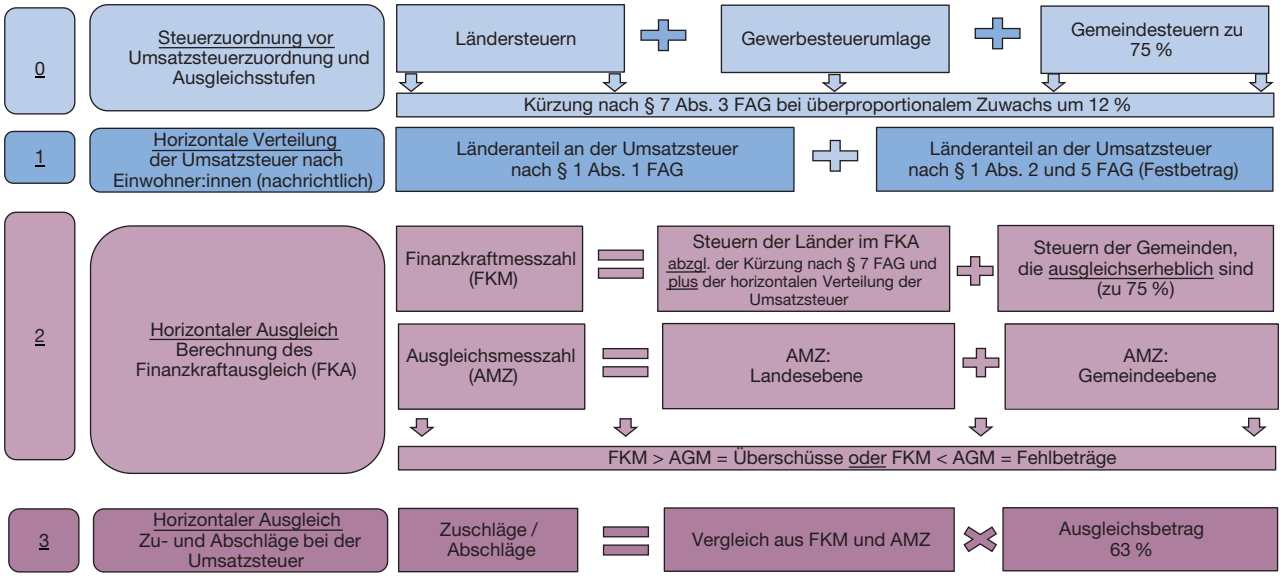
Deutschland weist dabei aufgrund seiner polyzentrischen Siedlungsstruktur und historisch gewachsener Pfadabhängigkeiten beachtliche räumliche Unterschiede auf, wie Abbildung 1 zum Bruttoinlandsprodukt, aber auch Abbildung 2 zu den Soziallasten zeigen. Wirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Verhältnisse, aber auch kulturelle und ökologische Merkmale unterscheiden sich zum Teil erheblich zwischen den Teilräumen. Zwar können räumliche Unterschiede aus finanzwissenschaftlicher Perspektive zunächst unproblematisch sein, staatliche Eingriffe sind jedoch dann erforderlich, wenn die räumlichen Ausprägungen von der Gesellschaft als unausgewogen bzw. ausgleichswürdig empfunden werden. Auch allokative und stabilitätsorientierte Erwägungen können einen Ausgleich erfordern, sofern räumliche Ungleichheit die wirtschaftliche Entwicklung hemmt oder die politische Stabilität und den Zusammenhalt gefährdet. Eine Begründungsleitlinie für ein entsprechendes Ausgleichssystem kann somit in dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gefunden werden. Das bisherige System kommt dieser Aufgabe nach, indem die Spreizung der Finanzkraftunterschiede von ursprünglich 106 % (primäre Steuerzuordnung) auf 49 % (horizontale Verteilung nach FKA) sinkt. Der fiskalisch induzierte Einnahmenausgleich sorgt dafür, dass Finanzkraftunterschiede erhalten, jedoch im Sinne des Gleichwertigkeitspostulats massiv reduziert werden. So zeigen z. B. die Gini-Koeffizienten in Abbildung 3 eine maßgebliche Reduktion der Ungleichheit von der Steuerzuteilung hin zum FKA und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Der leichte Anstieg hinsichtlich der laufenden und investiven Zuweisungen ergibt sich aus der heterogenen Förderlandschaft und den damit verbundenen Problematiken (Lenk et al., 2023).

Ausschlaggebend für die Klagewilligkeit einiger Bundesländer ist jedoch nicht etwa die Abkehr vom wohlüberlegten Gleichwertigkeitspostulat, sondern die Reduktion der eigenen fiskalischen Belastungen, die vermeintlich durch das System zugemutet werden. Dabei hat das nach Kriegsende strukturschwache Bundesland Bayern, von 1950 bis 1986 lange selbst von dem System profitiert und war ein Nehmerland. Der Anteil der erhaltenen Ausgleichsbeträge am gesamten LFA lag in diesen Jahren teilweise bei über 20 % und auch von den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) – die heute von bayerischen Politiker:innen gerne kritisiert werden – konnte das Land lange profitieren (Lenk, 1993). Dem Land wird entsprechend (und verständlicherweise) bei seinen verschiedenen Klageinitiativen von verschiedenen Seiten „unsolidarisches Verhalten“ vorgeworfen (Wiegrefe, 2015; Eichmann, 2023).

Struktur des Finanzkraftausgleichs

Abseits der subjektiven Einschätzung der drohenden Überlastung stellt sich dahingehend die Frage, welche Ausmaße der FKA mittlerweile angenommen hat. Dabei soll innerhalb des BFA über dessen horizontale Komponente, den FKA, ein Ausgleich der Finanzierungsbedingungen zwischen den Bundesländern hergestellt werden, der im Folgenden in seinen systemischen Grundzügen beschrieben wird (vgl. auch Abbildung 4).

Abbildung 4
Der Finanzkraftausgleich seit 2020



Quelle: eigene Darstellung.

Steuerzuordnung (Stufe 0): Dem eigentlichen BFA und konsekutiv dem FKA vorgelagert, erfolgt die Zuordnung der Steuereinnahmen zu den einzelnen föderalen Ebenen. Während die Trennsteuern (ca. 28 % des Steueraufkommens) den einzelnen Ebenen alleinig zustehen, müssen die Gemeinschaftsteuern (ca. 72 %) auf die jeweiligen Gebietskörperschaften verteilt werden. Die Verteilung erfolgt zweistufig. Zunächst werden die übergeordneten Anteile Bund, Ländern und Kommunen prozentual zugeteilt. Anschließend erfolgt die horizontale Zuordnung auf die Länder, wobei als Grundregel das örtliche Aufkommen der jeweiligen Steuer maßgebend ist. Für die Körperschaft-, Lohn- und Kapitalertragsteuer erfolgt – als Ausnahme von der Grundregel – eine Zuordnung nach dem Zerlegungsgesetz. Im Rahmen des BFA erfolgt zudem beispielsweise eine Nivellierung der Grunderwerbsteuer anhand eines Durchschnittssatzes. Anschließend wird eine Kürzung der Einnahmen der Länder, sofern die Veränderungsrate der Steuereinnahmen je Einwohner:in im aktuellen Ausgleichsjahr gegenüber dem vergangenen Ausgleichsjahr die Veränderungsrate des Länderdurchschnitts übersteigt, vorgenommen. Der überproportionale Zuwachs wird um 12 % reduziert (Prämienmodell).[1] Hinzu kommen die Gemeindesteuern (zu 75 %), die sich aus den Steuereinnahmen der Gemeinden, vermindert um die Gewerbesteuerumlage, ergeben.

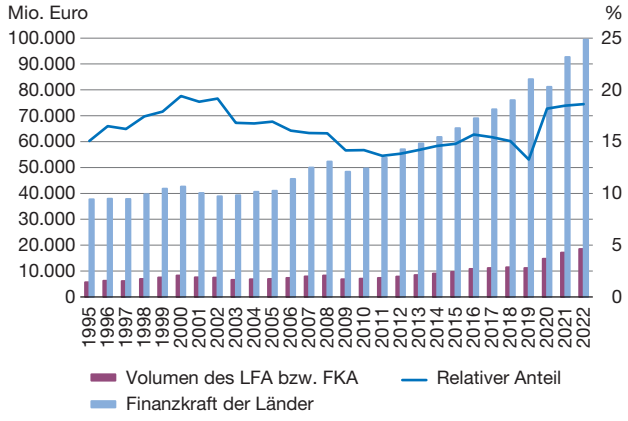
Horizontale Verteilung (Stufe 1): Bis hierher noch nicht aufgeteilt ist das Aufkommen der Umsatzsteuer. Hier wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder so zugeordnet, dass eine Angleichung der Finanzkraft zwischen den Ländern erfolgt. Zunächst wird eine fiktive Grundzuordnung ermittelt, die anschließend modifiziert wird. Hierzu wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die Länder nach ihrer jeweiligen Einwohnergröße zugeteilt. Dieser prozentuale Anteil wird um einen Festbetrag nach § 1 Abs. 1 und § 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ergänzt, welcher ebenfalls auf Basis der Einwohnergröße auf die Länder aufgeteilt wird. Für die gemeindlichen Anteile an der Umsatzsteuer kommt ein gewerbeorientierter Schlüssel zum Einsatz. Stufe 1 hat somit einen fiktiven Charakter, dessen Aufgabe darin besteht, eine hypothetische Ausgangszuordnung zu erzeugen, auf der der Angleichungsmechanismus ansetzt.

Horizontaler Ausgleich (Stufe 2): Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl: Nach Abschluss von Stufe 1 wird mithilfe dieser Ausgangszuordnung ein FKA vorgenommen, der zu Ab- oder Zuschlägen beim jeweiligen Landesanteil an der Umsatzsteuer führt. Erst dann wird dem jeweiligen Land durch Bundeszuweisung sein Umsatzsatzsteueraufkommen zugeordnet. Hierzu werden zwei Messzahlen errechnet, die anschließend gegenübergestellt werden. Die Finanzkraftmesszahl (FKM) setzt sich aus den Steuern der Länder sowie den ausgleichserheblichen Steuern der Gemeinden zusammen, wobei ausgleichserheblich bedeutet, dass nicht 100 %, sondern nur

1 Ausführlich zum Prämienmodell siehe Lenk (2011).

Abbildung 5

Vergleich von Länderfinanzausgleich (LFA)/Finanzkraftausgleich (FKA) nach Volumen und Finanzkraft



Quelle: BMF (o. J.); eigene Berechnungen und Darstellung.

75 % der gemeindlichen Steuerkraft einbezogen werden. Rund 32,7 Mrd. Euro (in den Werten von 2022) bleiben dadurch unberücksichtigt (BMF, 2023). Diese künstliche Reduktion bewirkt, dass für Länder mit steuerstarken Gemeinden eine fiktiv geringere Finanzkraft im FKA angesetzt wird, wodurch sich insgesamt das Ausgleichsvolumen reduziert. Für jedes Land wird der FKM eine Ausgleichsmesszahl (AMZ) gegenübergestellt, die eine Bedarfsgröße darstellt und eigens für den FKA ermittelt wird. Diese gibt die fiktiven Einnahmen eines Bundeslands an, sofern diese den durchschnittlichen Einnahmen der Länder je Einwohner:in entsprochen hätten (§ 6 FAG). Dabei werden bei manchen Ländern die Einwohnerzahlen mit einem landesspezifischen Faktor, der zwischen 1,02 und 1,35 liegt, veredelt. Eine Veredelung wird vorgenommen, um infrastrukturelle Nachteile in dicht besiedelten Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländern (Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) zu berücksichtigen und entsprechend zu gewichten. Der modifizierte Einwohneransatz wird anschließend für die Errechnung der Landes- und Gemeindesteueranteile in der AMZ genutzt.

Horizontaler Ausgleich (Stufe 3): Zu- und Abschläge: FKM und AMZ werden anschließend miteinander verglichen. Zuschlagsberechtigt sind Länder, deren FKM unter ihrer AMZ liegt. Im konträren Fall muss ein Abschlag hingenommen werden. Die Höhe der Zuschläge beträgt 63 % der Differenz zwischen AMZ und FKM; analog wird bei Abschlägen 63 % der Differenz zwischen FKM und AMZ angesetzt. Diese horizontale Komponente des BFA, der FKA, hatte im Jahr 2022 ein Ausgleichsvolumen von rund 18,5 Mrd. Euro (BMF, 2023). Hiermit endet der FKA und damit die „solidarische“, horizontale Komponente der Länder im BFA. Im Weiteren gewährt der Bund aus seinen Mitteln verschiedene Zuweisungen. Hierunter fallen die (allgemeinen) BEZ, die die Finanzkraftunterschiede der Länder weiter verringern und die SoBEZ zum Ausgleich bestimmter Sonderlasten. Diese sind außerhalb des FKA anzusetzen und werden hier aus diesem Grund nicht weiter beschrieben.[2]

Umfang des Finanzkraftausgleichs

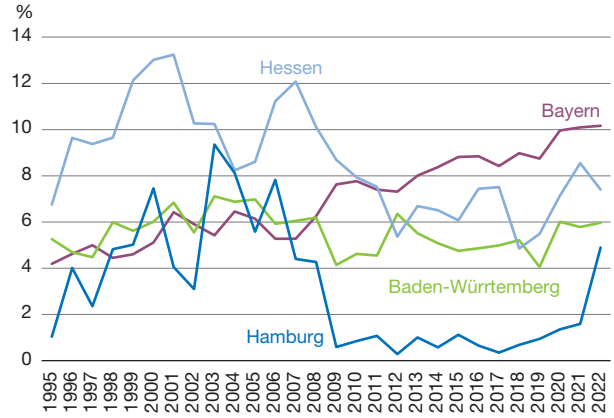
Ein Vergleich des BFA über die Zeit wird durch seine wiederkehrenden Reformen erschwert. Dennoch können einzelne Aspekte auf der Metaebene herangezogen werden, um Umfang und Belastung des ehemaligen LFA beziehungsweise des jetzigen FKA darzustellen. Zunächst zeigt Abbildung 5 das Ausgleichsvolumen der horizontalen Komponente des BFA sowie die kumulierte Finanzkraft der Länder in Relation zueinander. Es wird evident, dass das horizontale Ausgleichsvolumen in einer Bandbreite von 13 % bis 19 % anteilig an der Finanzkraft der Länder (blaue Linie) liegt. Der scharfe Anstieg 2019 dürfte nicht zuletzt Folge der Verarbeitung der polyhaften Krisen im föderalen System sein. Umso ungleicher Krisen auf einzelne Regionen wirken, desto größere Ungleichgewichte existieren im BFA, die über den FKA zumindest teilweise ausgeglichen werden. Dies ist jedoch keine Schwäche, sondern gerade der Vorteil im System: Eine Stabilisierung der finanziellen Verhältnisse der Länder kann nicht nur territoriale Ungleichheit in der Versorgung mit öffentlichen Gütern reduzieren, sondern erleichtert eine Makrosteuerung des Gesamtstaates. Eine mitunter überbordende Belastung kann bis hierher nicht festgestellt werden.

In der Pro-Kopf-Betrachtung zeigt sich der wachsende Anteil Bayerns, den der Freistaat für die horizontale Komponente im BFA aufzubringen hat. Dies muss jedoch der ebenfalls steigenden Finanzkraft gegenübergestellt werden, die den einzelnen Ländern zur Verfügung steht. Hierdurch lassen sich Belastungen in ein Verhältnis zur fiskalischen Kapazität setzen, anhand derer untersucht werden kann, ob eine überbordende Belastung des Bundeslands vorliegt. In Abbildung 6 werden die Beiträge der einzelnen Länder in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Finanzkraft dargestellt. Dabei zeigt sich, dass Bayern mittlerweile den höchsten Anteil zu erbringen hat. Dieser lag jedoch bis 2007 unter dem relativen Anteil Hessens und Baden-Württembergs und zeitweise unter dem relativen Anteil Hamburgs. Seit über zehn Jahren hat Bayern hingegen relativ zu seiner Finanzkraft den höchsten Anteil zu tragen. Es kann jedoch konstatiert werden, dass es sich um einen moderaten Anstieg am aktuellen Rand beispielsweise im Vergleich zu Hamburg handelt.

2 Siehe zu den weiterführenden vertikalen Elemente des BFA z. B. Lenk et al. (2023).

Abbildung 6

Zahlungen im Finanzkraftausgleich in Relation zur Finanzkraftmesszahl der bisherigen „Geberländer“



Quelle: BMF (o. J.); eigene Berechnungen und Darstellung.

Bayerns Kritikpunkte unter dem Brennglas

Zwar ist die bayerische Klage noch nicht öffentlich zugänglich, dennoch kann im Hinblick auf die Regierungserklärung von Staatsminister Füracker abgeleitet werden, worauf die Klage im weitesten Sinne abzielen wird (Bayerischer Landtag, 2023). Der Minister fokussierte sich in seinen Auslassungen gegen den FKA insbesondere auf drei Themen: die Normierung der Grunderwerbsteuer, die Einwohnerveredelung und die Sonderbedarfszuweisungen für Kosten der politischen Führung (SoBEZ).

Die Normierungsvorgänge im BFA sollen die Unabhängigkeit des Ausgleichsmechanismus vor Steuergestaltungsspielräumen der Länder und Kommunen weitgehend absichern (Glinka, 2022). Folgen dezentraler Entscheidungsfindungsprozesse gehen somit nicht zulasten oder zugunsten der Solidargemeinschaft (Glinka, 2022). Insbesondere hinsichtlich der Grunderwerbsteuer ist dies notwendig, da den Ländern über Art. 105 Abs. 2a S. 2 GG seit 2007 zugebilligt wird, den Satz autonom zu setzen. Bayern hat hier mit einem Satz von 3,5 % den niedrigsten Steuersatz in der Ländergemeinschaft (BMF, 2023). Der Durchschnittssatz liegt für 2022 indes bei 5,2 % (BMF, 2023). Der normierte Ansatz für die Grunderwerbsteuer geht anschließend in die Berechnung der FKM ein, die wiederum für die Errechnung des FKA von entscheidender Bedeutung ist.

Für die Länder, die von ihrem verfassungsgemäßen Recht Gebrauch gemacht haben, den Steuersatz nicht zu erhöhen, werden entsprechend mehr Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im LFA angerechnet, als sie tatsächlich erzielen (Büttner und Görbert, 2017). Ein fiskalischer Anreiz kann darin liegen, den Steuersatz zu erhöhen, sofern die Länder dadurch höhere Steuereinnahmen sowie höhere Zuweisungen erhalten. Invers kann auch von einer Sanktionierung des eigenen Steuerpotenzials gesprochen werden: Bayern nutzt seinen Gestaltungsspielraum nicht aus, um seine Einnahmeposition zu verbessern.[3]

Wie sich eine Aufhebung der Normierung in der Grunderwerbsteuer auswirken würde, zeigt Abbildung 7. Hier wird auf der rechten Skala dargestellt, welche länderspezifischen Sätze für die Grunderwerbsteuer angesetzt werden. Der Normierungssatz liegt hierbei für das Jahr 2022 bei 5,2 %. Für die Abbildung ist ermittelt worden, welche Effekte eine fehlende Normierung im FKA hätte. Dazu sind die Zu- und Abschläge im FKA im Basisszenario sowie in einem Szenario ohne Normierung berechnet worden. Im Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung könnte Bayern hier rund 51,7 Euro je Einwohner:in bzw. rund 689 Mio. Euro einsparen. Auch für Sachsen und Hamburg ergeben sich aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Steuersätze 2022 noch Hinzugewinne.[4] Für die meisten Bundesländer würden sich indes negative Effekte durch eine fehlende Normierung ergeben: Das Ausgleichsvolumen des FKA würde insgesamt um rund 657 Mio. Euro abnehmen – was einen politischen Kompromiss umso schwieriger machen dürfte.

Außerdem steht die Einwohnerveredelung in der Kritik. Diese wird für die AMZ herangezogen und dient der Beachtung von siedlungsstrukturellen Besonderheiten. In § 7 Maßstäbegesetz – als gesetzlicher Rahmen – sind zwei Varianten der Einwohnerveredelung berücksichtigt: für die dünn besiedelten Flächenländer und die dicht besiedelten Stadtstaaten. Nach dem FAG werden die Einwohner:innen der Stadtstaaten mit einem Faktor von 1,35 höher gewertet (§ 9 FAG). Die Einwohner:innen Mecklenburg-Vorpommerns (1,05), Brandenburgs (1,03) und von Sachsen-Anhalt (1,02) werden auf kommunaler Ebene indes aufgrund ihrer weniger dichten Besiedelung ebenfalls höher gewichtet (§ 9 FAG).

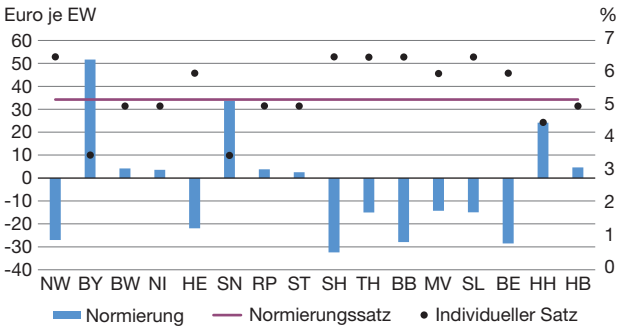
Das Bundesverfassungsgericht (1999) urteilte hierzu, dass die These einer Einwohnerveredelung unter Hinzunahme des Brechtschen bzw. Popitzschen Gesetzes von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und der Bevölkerungsmassierung weder empirisch noch theoretisch haltbar sei (BVerfG - 2 BvF 2/98 - Rn. 1-347). Der daraus resultierende Prüfauftrag mündete in einem Gutachten zu abstrakten Mehrbedarfen. Die Autoren errechneten, dass eine Einwohnerveredelung durchaus zulässig und empirisch belegbar sei (Eltges et al., 2001). Hierbei errechnen sie einen Korridor zwischen 112 % und 147 %.

3 Eine solche Art der Normierung ist in Deutschland im Rahmen vieler kommunaler Finanzausgleichssysteme nichts Ungewöhnliches.

4 Beide Länder haben jedoch zum 1. Januar 2023 ihre Sätze auf 5,5 % angehoben, wodurch diese hypothetischen Zugewinne bei einer Abschaffung der Normierung wahrscheinlich wegfallen würden.

Abbildung 7

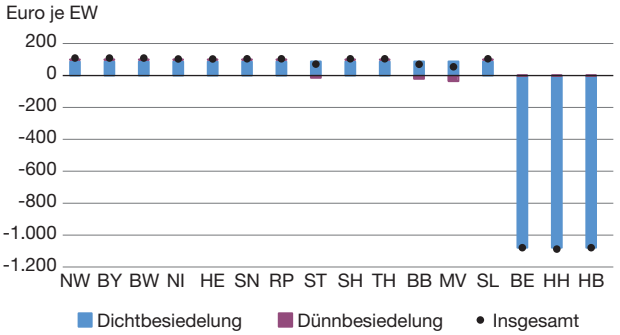
Normierung der Grunderwerbsteuer und Effekte im Finanzkraftausgleich



Quelle: BMF (2023); eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 8

Effekte der Einwohnerveredelung auf den Finanzkraftausgleich



Quelle: BMF (2023); eigene Berechnungen und Darstellung.

Das (Stadtstaaten-)privileg kann somit zwar kritisch hinterfragt werden, hat aber bisher auch nach Gutachten verfassungsrechtlich standgehalten. Insbesondere gilt, dass Rangplatzvertauschungen bezogen auf die Pro-Kopf-Einnahmen für die Beurteilung nicht relevant sind, solange die Gewichtung der Einwohner:innen als pauschaler Maßstab eines größeren Pro-Kopf-Finanzbedarfs toleriert wird (Scherf, 2023). Dennoch ist die Höhe der festgelegten Einwohnerveredelungszahlen strittig und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern kritikbehaftet.[5] Durch die Einwohnerveredelung erhöht sich die AMZ: Im Vergleich zu einer AMZ ohne Einwohnergewichtung führt die Einwohnerveredelung zu einer höheren Spreizung und folglich zu höheren Mehrbedarfen.

Abbildung 8 zeigt die Effekte der Einwohnerveredelung auf die Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer in Euro je Einwohner:in. Insbesondere für die Stadtstaaten wäre die Aufhebung der Veredelung problematisch: Hier ergeben sich Verluste von rund 1.077 Euro je Einwohner:in im FKA. Für die übrigen Bundesländer werden Mehreinnahmen zu verzeichnen, da die AMZ der Stadtstaaten aufgrund der fehlenden Veredelungsfaktoren sinken würden. Hinsichtlich der Veredelung aufgrund der dünn besiedelten Flächenländer zeigen sich unter dem Eindruck der Stadtstaatenveredelung marginale Effekte. Dennoch erreichen diese in isolierter Betrachtung Wertstellungen zwischen -34 Euro je Einwohner:in (MV) und -13 Euro je Einwohner:in (ST) in den betroffenen Bundesländern. Bayern könnte seine Abschläge an der Umsatzsteuer durch eine gänzliche Streichung der Einwohnerveredelung um rund 1,2 Mrd. Euro reduzieren. Durch die Verrechnung zwischen den Zu- und Abschlägen verringert sich das absolute Volumen des FKA jedoch nur um rund 430 Mio. Euro.

Beide dargestellten Fälle sind Illustrationen von Extrempunkten: so ist nicht absehbar, dass weder die Einwohnerveredelung noch die Normierung der Grunderwerbsteuer grundsätzlich zur Disposition stehen. Dennoch kann durch beide Beispiele dargestellt werden, über welche fiskalischen Summen diskutiert wird. Eine salomonische Lösung wird wohl in einem Kompromissvorschlag gefunden werden, der zwar die hier aufgezeigten Mechanismen nicht grundsätzlich antastet, jedoch wie bei früheren Reformen auch zu diskretionären Einsparungen führen wird. Die SoBEZ des Bundes sind für den FKA zwischen den Ländern nicht unmittelbar relevant und würden bei einer hypothetischen Abschaffung auch nicht zu einer Minderbelastung von Bayern führen. Hier kann die Überlegung angestrengt werden, dass Bayern vielmehr gegen die Empfängerländer der Zuweisungen Verhandlungsmasse für eine Reform der obigen beiden Punkte sammeln möchte.

Fazit

Bei der aktuellen Kritik Bayerns am FKA sind insbesondere die Normierung der Grunderwerbsteuer, die Einwohnerveredelung, wie auch die SoBEZ für Kosten der politischen Führung in den Fokus der Betrachtung geraten. Zwei der drei Kritikpunkte sind dabei für den FKA relevant, einer für die Finanzkraft und der andere für die AMZ. Dabei zeigt sich, dass in einem Extremszenario mit der Abschaffung beider Verfahren teils hohe fiskalische Mittel für einzelne Bundesländer frei würden, die Umsetzung sich jedoch als problematisch erweisen dürfte. Ein großer Wurf ist mithin nicht zu erwarten: Das Volumen des FKA würde sich – wie gezeigt – zwar reduzieren, jedoch nicht in einem derart hohen Umfang, wie es von politischer Seite wohl angedacht ist. Zudem haben beide Elemente durchaus ihre Berechtigung im BFA: Die Normierung der Grunderwerbsteuer als ein

5 Hier stellt sich generell die Frage, inwiefern ein Demografiefaktor mit in die Betrachtung des BFA aufgenommen werden sollte, wie es in den kommunalen Finanzausgleichssystemen durchaus üblich ist. Durch die Neuregelung des BFA ähnelt dieser einem kommunalen vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Komponente.

Element zur Vermeidung eines „race-to-the-bottom“ über einen zu starken Wettbewerbsföderalismus und die Einwohnerveredelung über die Inkludierung von überproportionalen Lasten in der Bereitstellung öffentlicher Güter aufgrund der Siedlungsstruktur. Auch die Belastung innerhalb des FKA hat aufzeigen können, dass sich diese im Hinblick auf die originäre Finanzkraft in Grenzen hält. In diesem Zusammenhang muss zudem auf das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse in unserer Verfassung hingewiesen werden. Alle Gebietskörperschaften, ob Bund, Land oder Kommunen, haben ein basales Interesse an einem sozioökonomischen Frieden in Deutschland. Der BFA ist ein Instrument von vielen, diesen Frieden auf einer finanzwissenschaftlichen Basis mit abzusichern. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte die Frage, ob es sich bei der erneuten Klage Bayerns um berechtigte Kritik am BFA, oder um Wahlkampffolklore handelt, recht einfach zu beantworten sein.

Literatur

Bayerischer Landtag (2023), Plenum, vorläufiges Protokoll 18/149, 4. Juli.

BBSR (2023), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, https://www.inkar.de/ (15. August 2023).

BMF (o. J.), Länderfinanzausgleich, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html (23. August 2023).

BMF (2022), Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2021, *Monatsbericht des BMF*, April, https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bund-laender-finanzausgleich-2021-pdf.pdf (21. Juli 2023).

BMF (2023), Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022 - 31.12.2022.

Bundesverfassungsgericht (1999), Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/11/fs19991111_2bvf000298.html (23. August 2023).

Büttner, T und T. Görbert (2017), Übernivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich, *Wirtschaftsdienst*, 97(5), 360-362.

Buscher, D. (2010), *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung*, Duncker & Humblot.

Destatits (2023), Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-14.html#643932 (16. August 2023).

Doll, N. (2023), Finanzausgleich kippen? Diesen Kampf muss Bayern alleine führen, *Die Welt*, 16. Mai, https://www.welt.de/politik/deutschland/article245363836/Bayern-Laenderfinanzausgleich-kippen-Diesen-Kampf-muss-Bayern-alleine-fuehren.html (20. Juli 2023).

dpa (2023a), Bayern klagt gegen Länderfinanzausgleich, beck-aktuell, 4. Juli, https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bayern-klagt-gegen-laenderfinanzausgleich (22. August 2023).

dpa (2023b), Land „braucht mehr Geld daheim“: Bayern klagt gegen Länderfinanzausgleich, *ZDF*, 4. Juli, https://www.zdf.de/nachrichten/politik/laenderfinanzausgleich-bayern-klage-soeder-100.html (21. Juli 2023).

dpa (2023c), Zwölf Länder kritisieren Bayerns Klage gegen Finanzausgleich, *Süddeutsche Zeitung*, 4. Juli, https://www.sueddeutsche.de/bayern/finanzen-hannover-zwoelf-laender-kritisieren-bayerns-klage-gegen-finanzausgleich-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230704-99-280794 (22. August 2023).

Eltges, M., M. Zarth und P. Jakubowski (2001), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Eichmann, E. (2023), Länderfinanzausgleich – Bayern will klagen, *Bayerischer Rundfunk*, 4. Juli, https://www.br.de/nachrichten/bayern/br24live-laenderfinanzausgleich-bayern-will-klagen,TiykPET (21. Juli 2023).

Finanzbehörde Hamburg (2023), Höchster Beitrag im Länderfinanzausgleich: Hamburg bleibt im Länderverbund solidarisch, 31. Januar, https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/16863242/2023-01-31-fb-laenderfinanzausgleich/ (21. Juli 2023).

Glinka, P. (2022), Besondere Wertansätze im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Gründe und Effekte von Herabsetzungen, Normierungen und Einwohnerveredelungen am Beispiel des Ausgleichsjahres 2021, in M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin, A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 2-2022, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Lenk, T. (1993), *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs – eine Simulationsstudie*, Nomos.

Lenk, T. (2011), Die Prämie für überdurchschnittliches Steuerwachstum im Länderfinanzausgleich (§ 7(3) FAG) – Eine Analyse der Anreizwirkungen aus allokativer und distributiver Perspektive, in B.-A. Wickström (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 330, 53-89.

Lenk, T. und P. Glinka (2017), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, *Wirtschaftsdienst*, 97(7), 506-512, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/7/beitrag/der-neue-bundesstaatliche-finanzausgleich-eine-reform-und-viel-reformaufschub.html (20. Oktober 2023).

Lenk, T., C. Bender, K. Kolb, F. Botta und T. Starke (2023), Räumliche Ausgleichsmechanismen im deutschen Föderalstaat, *Sozialer Fortschritt*, 4/2023, 369-396.

MDR Aktuell (2023), Bayern will gegen Länderfinanzausgleich klagen, *MDR*, 4. Juli, https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wirtschaft/bayern-klage-laenderfinanzausgleich-100.html#Taubert (21. Juli 2023).

Niedersächsisches Finanzministerium (2023), Finanzministerinnen und Finanzminister Niedersachsens und elf weiterer Länder bedauern Beschluss der Bayerischen Staatsregierung zur Einreichung einer Verfassungsklage gegen den Finanzausgleich, 4. Juli, https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/finanzministerinnen-und-finanzminister-niedersachsens-und-elf-weiterer-lander-bedauern-beschluss-der-bayerischen-staatsregierung-zur-einreichung-einer-verfassungsklage-gegen-den-finanzausgleich-223577.html (21. Juli 2023).

Sak und dpa (2023), Söder will Klage gegen Länderfinanzausgleich einreichen, *Der Spiegel*, 5. März, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/markus-soeder-will-erneut-klage-gegen-laenderfinanzausgleich-einreichen-a-ab0cbbcd-d80f-4bc0-9ca2-b2ded4ea40c1 (21. Juli 2023).

Scherf, W. (2023), Neuer Streit über Länderfinanzausgleich, *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere*, 110 - 2023, Justus-Liebig-Universität Gießen.

Wiegrefe, K. (2015), Interview mit Historiker Schlemmer: „Bayern hatte Glück“, *Der Spiegel*, 22. August, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bayern-csu-ueberschaetzt-ihren-anteil-am-erfolg-a-1049210.html (21. Juli 2023).

Title: ***Fiscal Equalisation as a Means of Political Positioning***

Abstract: *The renewed complaint against the federal fiscal equalisation system on the part of the Bavarian state government shows the Bavarian determination to change the previous system. Among other things, the standardisation of the real estate transfer tax and the population refinement, which are included in the calculation of the fiscal strength and equalisation measure within the framework of the fiscal equalisation system, are the focus. This article shows the importance of the federal fiscal equalisation per se and the burdens Bavaria is exposed to in the horizontal component. It becomes clear that, first, the burden is not excessive and, second, that abolishing standardisation and refinement is not feasible.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0211

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 770-775

JEL: D31, J31, J33

Ralf Himmelreicher, Clemens Ohlert

Sonderzahlungen: Wer bekommt sie in welchem Umfang?

Der Bezug und die Höhe von Sonderzahlungen variieren stark mit individuellen und betrieblichen Merkmalen sowie mit der Höhe des Stundenlohns. Große Unterschiede bestehen zwischen Frauen und Männern, zwischen Ost- und Westdeutschland sowie je nach Betriebsgröße und Branche. Im Niedriglohnbereich und bei geringfügig Beschäftigten sind Sonderzahlungen selten und fallen, sofern vorhanden, sehr gering aus. Bei den 10 % der Arbeitnehmer:innen mit den höchsten Stundenlöhnen sind Sonderzahlungen weit verbreitet und mit Abstand am höchsten, vor allem bei westdeutschen Männern.

Durch Sonderzahlungen, auch Sondervergütungen oder Sonderzuwendungen genannt, kann das Arbeitsentgelt (Grundentlohnung) von Arbeitnehmenden erheblich aufgestockt werden. Sonderzahlungen in Form hoher Bonuszahlungen stehen allerdings immer wieder in der Kritik, weil sie nicht in direktem Bezug zur erbrachten Arbeitsleistung stehen, sondern häufig eine Beteiligung am Erfolg des Unternehmens darstellen, die nur Manager:innen oder Hochqualifizierten zugutekommt (Struck et al., 2017). Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld sind häufig Teil von Tarifverträgen und sind bei Beschäftigten in nicht tarifgebundenen Betrieben seltener anzutreffen (WSI, 2019, 2020, 2023). Somit steht die These im Raum, dass der Bezug von Sonderzahlungen und dessen Höhe zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen ungleich verteilt ist und zur gesamten Einkommensungleichheit in Deutschland beiträgt bzw. diese erhöht (Struck et al., 2016; Grabka und Schröder, 2018).

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

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

PD Dr. Ralf Himmelreicher ist Privatdozent am Institut für Soziologie der FU Berlin und Senior Scientist in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Dr. Clemens Ohlert ist Wissenschaftler in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Welche Beschäftigten in Deutschland aktuell Sonderzahlungen oder Boni beziehen und wie sich diese auf die Höhe und die Verteilung von Stundenlöhnen, Monats- und letztlich Jahresentgelten auswirken, ist weitgehend unerforscht. Weber und Beck (2015) zeigten die Verteilung von Sonderzahlungen im Jahr 2010 auf. Grabka und Schröder (2018) fanden im obersten Dezil der Bruttojahreslöhne um mehr als 20 % steigende reale Sonderzahlungen im Zeitraum zwischen 1991 und 2015. Vor diesem Hintergrund zeigen wir auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2018 aktuelle Ergebnisse zu den drei Forschungsfragen: Welche Arbeitnehmer:innen erhalten Sonderzahlungen? In welchen Betrieben werden Sonderzahlungen gewährt? Und wie sind Sonderzahlungen verteilt?

Datenbasis

Die Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018 (Statistisches Bundesamt, 2020)[1] ist die aktuellste repräsentative Erhebung in Deutschland, die verlässliche Informationen zur Höhe der Sonderzahlungen enthält.[2] Ab der VSE 2010 wurde die Erhebung von Sonderzahlungen in der amtlichen Statistik durch die Anpassung von § 4 des Verdienststatistikgesetzes eingeführt. Die Daten weisen eine vergleichsweise hohe Genauigkeit vor allem im Rahmen der Sonderzahlungen auf, da sie meist aus der Personalverwaltung oder der Lohnabrechnung stammen und internen sowie externen Kontrollen unterliegen. Rundungs- oder Erinnerungsfehler können somit nicht auf-

1 Datenbasis für die hier vorgelegten Auswertungen ist das Scientific-Use-File (SUF) zur Off-Site-Nutzung der VSE2018, DOI: 10.21242/62111.2018.00.00.3.1.0.

2 2010 wurden in Deutschland erstmals valide Daten zur Verbreitung von Sonderzahlungen und ihrer Höhe in der VSE erhoben und von Weber und Beck (2015) ausgewertet. In der VSE 2010 sind Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten nicht enthalten.

treten. Während die Einkommensdaten als sehr präzise gelten, wurden die Angaben zur Arbeitszeit teilweise von den meldenden Betrieben geschätzt (Statistisches Bundesamt, 2020, 7). Zudem ist der Stichprobenumfang mit rund 1 Mio. Arbeitsverhältnissen aus etwa 60.000 Betrieben hoch, sodass der Stichprobenfehler niedrig ausfällt. Die Erhebung war für die teilnehmenden Betriebe verpflichtend, sodass Verzerrungen durch Selektion ausgeschlossen werden können.[3]

In der VSE 2018 wird der gesamte Bruttojahresverdienst[4] und darunter separat auch die Höhe der jährlichen Sonderzahlungen (sonstige Bezüge)[5] in der Regel in den Lohnbüros der Betriebe summarisch erhoben. Feste Sonderzahlungen, wie z. B. ein tarifvertraglich geregeltes Weihnachtsgeld, wird dabei nicht von unsicheren und variablen Zahlungen wie Boni unterschieden. Eine differenzierte Erhebung beider Größen wäre wünschenswert, weil diese verschiedenen Anreize sowie unterschiedliche Beschäftigtengruppen betreffen (Leuze, 2013). Der hier analysierte Personenkreis repräsentiert erwerbstätige Personen im Alter von 18 bis einschließlich 65 Jahren, ohne Auszubildende, Praktikant:innen sowie Beschäftigte in Altersteilzeit. Durch die vorgenommene Eingrenzung der Untersuchungspopulation auf Arbeitnehmer:innen resultiert ein Personenkreis von regulär Beschäftigten, die Sonderzahlungen beziehen können. Wenn es im Folgenden um die Verbreitung der Sonderzahlungen geht, beziehen sich die Anteile auf diese Population von hochgerechnet 37,86 Mio. Arbeitnehmer:innen.

Verbreitung und Höhe der Sonderzahlungen nach individuellen und betrieblichen Merkmalen

2018 erhielten rund 24 Mio. Beschäftigte und damit ein Anteil von 63 % Sonderzahlungen in einer durchschnittlichen Höhe von 4.344 Euro.[6] 2014 bekamen 61,4 % der Beschäftigten eine Sonderzahlung, wobei die durchschnittliche Höhe bei 4.066 Euro lag.[7] 2010 betrug die Summe der jährlichen Sonderzahlungen etwa 3.600 Euro und der Anteil der Beschäftigten mit Sonderzahlungen belief sich auf Basis der VSE 2010 auf 76,7 % (Weber und Beck, 2015, 60). Die Quote der Sonderzulagen lag 2014 und 2018 vermutlich auch deshalb unter der von 2010, weil in der VSE 2010 Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten nicht in die Erhebung einbezogen waren.

Die Anteile von Beschäftigten, die 2018 Sonderzahlungen erhalten haben, unterscheiden sich stark nach verschiedenen individuellen Charakteristika (vgl. Tabelle 1). Männer bekommen mit rund 66 % um etwa 6 Prozentpunkte häufiger Sonderzahlungen vergütet als Frauen; zudem sind die Sonderzahlungen der Männer mit knapp 5.600 Euro annähernd doppelt so hoch wie die der Frauen. Dieses Ergebnis ergibt sich aus deutlich höheren Sonderzahlungen bei Männern in Westdeutschland, während in Ostdeutschland die Sonderzahlungen bei den Frauen etwas häufiger ausbezahlt werden als bei den Männern, jedoch bei den ostdeutschen Frauen mit im Durchschnitt rund 2.200 Euro pro Jahr besonders niedrig ausfallen. Hinsichtlich ihres Alters sind es vor allem jüngere Beschäftigte unter 25 Jahren, bei denen weniger als die Hälfte Sonderzahlungen erhalten. In den darüber liegenden Altersgruppen zwischen 35 und unter 65 Jahren beziehen jeweils mehr als 60 % aller Arbeitnehmer:innen Sonderzahlungen, wobei die höchsten Sonderzahlungen bei den Beschäftigten im Alter von 45 bis 55 Jahren eine durchschnittliche Höhe von rund 5.100 Euro im Jahr haben.

Zudem sind ausgeprägte Unterschiede je nach beruflicher Bildung festzustellen: Höher Qualifizierte bekommen tendenziell häufiger und höhere Sonderzahlungen als Beschäftigte mit geringerer beruflicher Qualifikation. Arbeitgebende nutzen offenbar Sonderzahlungen vor allem als Anreizinstrument bei höher qualifizierten Beschäftigten, während geringer Qualifizierte selten und im Regelfall niedrigere Sonderzahlungen erhalten (Pannenberg und Schröder, 2000). Über drei Viertel der Beschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 35 und 40 Stunden beziehen Sonderzahlungen in einer durchschnittlichen Höhe von 5.358 Euro. Dieser Anteil ist im Vergleich zu Beschäftigten mit geringerer wöchentlicher Arbeitszeit deutlich höher. Bei überlangen wöchentlichen Arbeitszeiten jenseits von 40 Stunden pro Woche sind allerdings geringere Beschäftigtenanteile mit Sonderzahlungen festzustellen, zudem liegen geringere Sonderzahlungen als bei Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis vor. Lediglich 7 % aller Minijobber erhalten Sonderzahlungen in einer durchschnittlichen Höhe von 280 Euro pro Jahr.

3 Weiterführende Informationen zur VSE finden sich auch in FDZ (2020a; 2020b) sowie in Dütsch et al. (2019).

4 „Als Bruttojahresverdienst des Kalenderjahres 2018 ist die Summe des im Kalenderjahr gezahlten Gesamtbruttoentgelts gemäß Entgeltbescheinigungsverordnung (EBV) § 1 Absatz 2 Nummer 2c) anzugeben. Hierbei handelt es sich in der Regel um die Summe aller im Kalenderjahr 2018 gezahlten laufenden und einmaligen Bezüge, dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um steuerpflichtigen oder steuerfreien Verdienst handelt“ (FDZ, 2020a, 4).

5 „Als Sonderzahlungen des Kalenderjahres 2018 ist die Summe der im Kalenderjahr gezahlten sonstigen Bezüge des steuerpflichtigen Arbeitslohns gemäß Entgeltbescheinigungsverordnung (EVB) § 1 Absatz 2 Nummer 2 a) anzugeben. Hierbei handelt es sich in der Regel um die Summe aller im Kalenderjahr 2018 gezahlten sonstigen Bezüge bzw. Einmalzahlungen (z. B. Urlaubs- und/oder Weihnachtsgeld), dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um steuerpflichtigen oder steuerfreien Verdienst handelt“ (FDZ, 2020a, 4).

6 Die hochgerechneten Werte basieren auf tatsächlichen Fallzahlen für die definierte Population von 969.477 Arbeitnehmenden, von denen 625.058 und damit ein Anteil von rund 64,47 % 2018 Sonderzahlungen erhalten hat.

7 Eigene Berechnungen auf Basis der VSE 2014.

Tabelle 1

Individuelle Charakteristika der Beschäftigten mit Sonderzahlungen 2018

Anteile in % und durchschnittliche Beträge pro Jahr in Euro (Mittelwerte)

		in %	Beträge in Euro
Gesamt		63	4.344
Geschlecht	Frauen	60	2.898
	Männer	66	5.584
Region	West	64	4.588
	Ost	62	2.683
Alter	18 bis < 25	44	2.086
	25 bis < 35	62	3.349
	35 bis < 45	64	4.582
	45 bis < 55	67	5.111
	55 bis < 65	65	4.441
Bildung	Kein Abschluss	47	2.271
	Ausbildung	65	3.498
	Meister/Techniker	70	6.255
	Bachelor	60	4.980
	Diplom/Master	69	8.171
Wöchentliche Arbeitszeit in Stunden	Minijob	7	280
	< 20	59	1.475
	20 bis < 35	69	2.417
	35 bis < 40	77	5.358
	40+	55	4.168

Gewichtete Anteile. Bezugsjahr 2018. Untersuchungspopulation: Alter von 18 bis einschließlich 65 Jahre. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet.

Quelle: FDZ-SUF-VSE 2018; eigene Berechnungen..

Tabelle 2

Betriebliche Charakteristika der Beschäftigten mit Sonderzahlungen im Jahr 2018

Anteile in % und durchschnittliche Beträge pro Jahr in Euro (Mittelwerte)

		in %	Beträge in Euro
Gesamt		63	4.344
Tarifbindung	Ja	80	4.071
	Nein	55	4.457
Betriebsgröße	< 50	39	3.345
	50 bis < 250	68	3.777
	250+	84	5.782
	k.A./öffentlicher Dienst	73	2.309
Wirtschaftszweige	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	30	2.363
	Bergbau, Energie, Wasser	86	6.372
	Verarbeitendes Gewerbe	81	6.146
	Baugewerbe	60	2.827
	Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur	66	5.546
	Einzelhandel	54	2.280
	Verkehr und Lagerei	59	3.256
	Information und Kommunikation	64	9.117
	Gastgewerbe	23	1.446
	Finanzdienstleistungen	85	9.486
	Wissenschaft, freiberufliche Dienstleistungen	50	5.091
	Erziehung, Unterricht	70	2.054
	Gesundheits-, Sozialwesen	68	2.347
	Sonstige Dienstleistungen	31	2.608
	Öffentliche Verwaltung	73	2.581

Gewichtete Anteile. Bezugsjahr 2018. Untersuchungspopulation: Alter von 18 bis einschließlich 65 Jahre. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet.

Quelle: FDZ; eigene Berechnungen.

Auch nach verschiedenen betrieblichen Merkmalen gibt es deutliche Unterschiede im Anteil der Beschäftigten, die 2018 Sonderzahlungen erhalten haben sowie der Höhe der jeweiligen Sonderzahlungen (vgl. Tabelle 2). In Betrieben mit Tarifbindung liegen die Anteile der Beschäftigten mit Sonderzahlungen bei 80 % und damit etwa 25 Prozentpunkte höher als bei jenen Beschäftigten, die in Betrieben ohne Tarifbindung arbeiten. Dieser Befund wird tendenziell auch von Analysen aus dem WSI-Tarifarchiv gestützt, wonach insgesamt 47 % aller Beschäftigten Sonderzahlungen erhalten, mit Tarifvertrag sind es 74 % (WSI, 2023). Bemerkenswert ist allerdings der Befund, dass die Höhe der durchschnittlichen Sonderzahlungen pro Jahr in nicht tarifgebundenen mit 4.457 Euro um knapp 400 Euro höher ausfällt als in tarifgebundenen Betrieben. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in nicht tarifgebundenen Betrieben vor allem höher Qualifizierte und besser Verdienende Sonderzahlungen erhalten.

In kleinen und mittleren Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten erhalten lediglich 39 % der Beschäftigten Sonderzahlungen in einer durchschnittlichen Höhe von 3.345 Euro. In Betrieben mit 50 bis 250 Beschäftigten bekommen gut zwei Drittel der Belegschaft Sonderzahlungen vergütet und in Großbetrieben mit 250 und mehr Beschäftigten sind es 84 %. Mit durchschnittlichen Sonderzahlungen von 5.782 Euro bezahlen Großbetriebe der Privatwirtschaft auch die höchsten jährlichen Sonderzahlungen (Pannenberg und Schröder, 2000). Im Vergleich dazu weit abgeschlagen befindet sich der öffentliche Dienst mit im Durchschnitt 2.309 Euro. Vor allem Frauen, die in nicht tarifgebunden kleineren Betrieben in Ostdeutschland be-

schäftigt sind, erhalten im Vergleich zu den Männern seltener und vor allem niedrigere Sonderzahlungen.[8]

Hinsichtlich des Anteils der Beschäftigten mit Sonderzahlungen liegen die Wirtschaftszweige Bergbau, Energie, Wasser, die Finanzdienstleistungen und das verarbeitende Gewerbe, jeweils Branchen mit hoher Tarifbindung, mit einem Anteil von mehr als 80 % an der Spitze, auch hinsichtlich der Höhe der jährlichen Sonderzahlungen, die bei Banken und Versicherungen (Finanzdienstleistungen) knapp an 10.000 Euro pro Jahr heranreichen. Am Ende der Skala befinden sich Beschäftigte in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und solche im Bereich Sonstige Dienstleistungen, mit einem Anteil von teilweise weniger als 30 % und überwiegend geringer Höhe der Sonderzahlungen. Zusammenfassend sind höhere Anteile von Beschäftigten mit Sonderzahlungen bei folgenden Kombinationen der Charakteristika besonders wahrscheinlich: höher qualifizierte westdeutsche Männer, die in größeren Betrieben im produzierenden Gewerbe, im Bergbau, Energie, Wasser oder bei Finanzdienstleistern mit Tarifbindung[9] arbeiten.

Insgesamt fällt auf, dass die Höhe der Sonderzahlungen bei Männern in jeder der betrachteten Beschäftigtengruppen deutlich über jenen der Frauen liegt, vor allem in Westdeutschland. Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Männern und Frauen: Im Westen liegt der Anteil der Beschäftigten mit Sonderzahlungen bei Männern rund 7 Prozentpunkte über dem der Frauen. Im Osten ist es umgekehrt und der Anteil der Frauen mit Sonderzahlungen liegt um 2 Prozentpunkte über dem der Männer. Und während im Westen die Höhe der Sonderzahlungen der Männer die der Frauen pro Jahr um durchschnittlich 2.900 Euro übersteigt, ist diese Differenz im Osten mit 944 Euro deutlich geringer. Vor diesem Hintergrund dürfte der Effekt von Sonderzahlungen auf den Gender-Pay-Gap insgesamt erhöhend ausfallen, jedoch insbesondere, wie auch andere Studien gezeigt haben (Frommert et al., 2021), liegt der Gender-Pay-Gap im Westen deutlich über dem im Osten.

Multivariate Auswertungen bestätigen die deskriptiven Befunde zu den Zusammenhängen individueller und betrieblicher Merkmale zum Erhalt und der Höhe der Sonderzahlungen größtenteils. Auch in Bezug auf den Anteil der Sonderzahlungen am Jahreseinkommen zeigen sich qualitativ sehr ähnliche Ergebnisse wie in Bezug auf deren absolute Höhe.[10]

Verteilung von Sonderzahlungen

Eine weitere relevante Frage ist, wie sich Sonderzahlungen entlang der Grundentlohnung verteilen und welchen Beitrag Sonderzahlungen zur Einkommensungleichheit in Deutschland leisten. Im Folgenden wird die Verteilung von Sonderzahlungen entlang der Stundenlöhne dargestellt, um Beschäftigtengruppen mit unterschiedlichen wöchentlichen Arbeitszeiten hinsichtlich ihrer Arbeitsentgelte vergleichen zu können. Die Bruttostundenlöhne wurden berechnet, indem Monatsentgelte ohne Zuschläge durch monatliche bezahlte Arbeitsstunden ohne Überstunden dividiert wurden (Dütsch et al., 2019). Die Bruttostundenlöhne wurden ihrer Höhe nach in Dezile unterteilt. Das 1. Dezil liegt mit 9,73 Euro über dem 2018 geltenden gesetzlichen Mindestlohn von 8,84 Euro, das 2. Dezil entspricht etwa der Höhe des Niedriglohns (2/3 des Medianlohns) mit 10,89 Euro und das 5. Dezil entspricht dem Medianlohn in Höhe von 16,52 Euro brutto pro Stunde.[11]

Sowohl in Westdeutschland (vgl. Abbildung 1, linke Seite), als auch in Ostdeutschland (vgl. Abbildung 2, linke Seite) sind mit höheren Löhnen ebenfalls höhere Anteile von Beschäftigten mit Sonderzahlungen festzustellen. Deren Verbreitung ist insbesondere im untersten Dezil der Löhne (Mindestlohnbereich) sehr gering und auch im 2. und 3. Dezil der Stundenlöhne deutlich geringer ausgeprägt, als in höheren Lohnbereichen. Abgesehen vom ersten Dezil liegt der Anteil der Männer mit Sonderzahlungen über jenem der Frauen. Jenseits des 5. Lohndezils beziehen zwischen 70 % und 80 % der männlichen und weiblichen Beschäftigten Sonderzahlungen.

Die Höhe der Sonderzahlungen in Euro pro Jahr steigt in Westdeutschland mit der Höhe der Löhne stetig an (vgl. Abbildung 1, rechte Seite). Dieser Effekt dürfte in einem Zusammenhang damit stehen, dass sich viele Sonderzahlungen an der Höhe der Arbeitsentgelte orientieren und als relativer Anteil daran bemessen werden. Die Höhe der Sonderzahlungen von Männern liegt entlang der gesamten Lohnverteilung stets über jener von Frauen. Insbesondere bei Männern sind im 9. und 10. Dezil progressiv steigende Sonderzahlungen zu konstatieren, die auf die Zahlung erheblicher Boni hindeuten.

Die Verteilung der Höhe der Sonderzahlungen fällt in Ostdeutschland teilweise ähnlich aus, jedoch sind auch

8 In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass sich die Beschäftigung von Frauen 2018 eher auf kleinere Betriebe konzentriert: rund 37 % (34 %) der Frauen (der Männer) arbeiten in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten, während etwa 30 % (34 %) der Frauen (der Männer) in Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten tätig sind (eigene Berechnungen auf Basis der VSE 2018).

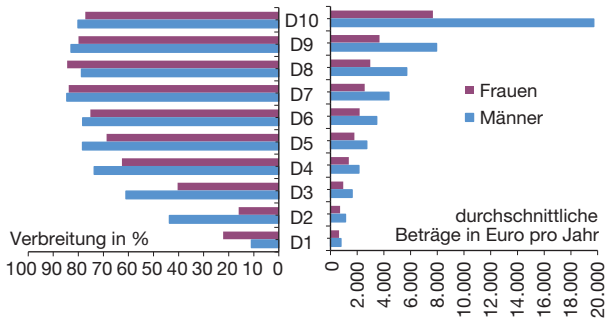
9 Zum Einfluss der Tarifbindung auf den Anteil der Beschäftigten, die Sonderzahlungen erhalten, siehe auch WSI (2020).

10 Diese Berechnungen sind hier nicht dargestellt, siehe hierzu Himmelreicher et al. (2023).

11 Eigene Berechnungen auf Basis der VSE 2018.

Abbildung 1

Sonderzahlungen in Westdeutschland 2018 nach Dezilen der Bruttostundenlöhne

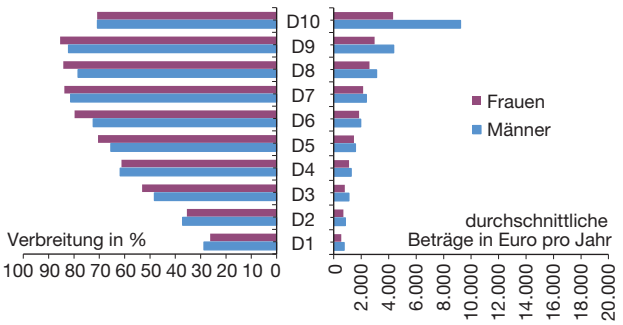


Gewichtete Anteile. Bezugsjahr 2014. Untersuchungspopulation: 18 bis einschließlich 65 Jahre, ohne Auszubildende und Beschäftigte in Altersteilzeit. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet. D1-D10: Dezile der Bruttostundenlohnverteilung.

Quelle: FDZ; eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Sonderzahlungen in Ostdeutschland 2018 nach Dezilen der Bruttostundenlöhne



Gewichtete Anteile. Bezugsjahr 2018. Untersuchungspopulation: Alter von 18 bis einschließlich 65 Jahre, ohne Auszubildende und Beschäftigte in Altersteilzeit. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet. D1-D10: Dezile der Bruttostundenlohnverteilung.

Quelle: FDZ; eigene Berechnungen.

drei Unterschiede festzustellen (vgl. Abbildung 2, rechte Seite). In Ostdeutschland kommen Sonderzahlungen *erstens* vor allem im untersten Dezil häufiger vor als im Westen. *Zweitens* liegt in Ostdeutschland die Höhe der Sonderzahlungen in den Lohndezilen stets unter jenen der westdeutschen Beschäftigten. Zu tendenziell ähnlichen Befunden kommen Auswertungen auf Basis des WSI-Tarifarchivs (WSI, 2019). *Drittens* sind auch im Osten im 10. Dezil die höchsten Sonderzahlungen festzustellen, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau als im Westen.

Fazit

In dieser Studie wurden erstmals repräsentative Daten zur Verbreitung und Höhe der Sonderzahlungen anhand der VSE 2018 umfassend ausgewertet. Insgesamt erhielten 2018 rund 63 % der Arbeitnehmer:innen Sonderzahlungen in einer Höhe von durchschnittlich 4.300 Euro pro Jahr. Im Mindest- und Niedriglohnbereich sowie bei geringfügig Beschäftigten spielen Sonderzahlungen lediglich eine marginale Rolle. Bei höherqualifizierten Vollzeitbeschäftigten in der Mitte sowie im späteren Erwerbsleben sind die Anteile der Beschäftigten mit Sonderzahlungen am höchsten. Deutlich wurde zudem, dass Frauen im Vergleich zu Männern weniger häufig und ein deutlich niedrigeres Niveau von Sonderzahlungen erhalten. Insofern wird deutlich, dass Sonderzahlungen die Einkommensungleichheit und den Gender-Pay-Gap tendenziell vergrößern.

In größeren Betrieben mit Tarifbindung, vor allem im Sektor Finanzdienstleistungen, liegen die Anteile der Beschäftigten mit Sonderzahlungen auf hohem Niveau. Weit abgeschlagen hinsichtlich der Anteile der Beschäftigten mit Sonderzahlungen finden sich die Kleinbetriebe der Gastronomie, die Land- und Forstwirtschaft samt Fischerei sowie sonstige Dienstleistungen, in denen weniger als jeder Dritte beschäftigte Sonderzahlungen erhält. In Bezug auf die Höhe der Sonderzahlungen kumulieren Chancen wie Risiken. Ist die Verbreitung im Betrieb sowie das individuelle Einkommen hoch, dann können die Sonderzahlungen 10.000 Euro pro Jahr übersteigen. In den obersten Perzentilen übersteigen die Sonderzahlungen von westdeutschen Männern sogar Werte von über 40.000 Euro. Sind die Stundenlöhne und die wöchentliche Arbeitszeit niedrig, ist meist die Verbreitung von Sonderzahlung vergleichsweise niedrig und die jährlichen Sonderzahlungen übersteigen kaum Werte über 1.000 Euro.

In Bezug auf den Zusammenhang von betrieblichen und individuellen Charakteristika ist zu vermuten, dass sich vor allem qualifizierte Beschäftigte in Betriebe mit hoher Tarifbindung und hohem Lohnniveau sortieren. Umgekehrt dürfte es vor allem geringer Qualifizierten kaum gelingen, ein Beschäftigungsverhältnis in solchen Betrieben aufnehmen zu können. Auf ausgesprochen starke betriebliche Effekte, die oftmals deutlich stärker als individuelle Charakteristika, wie der eigenen Bildung liegen, haben auch Dütsch und Himmelreicher (2020) sowie Dütsch et al. (2023) hingewiesen. Solche Effekte weisen auch auf die Bedeutung des regionalen Kontextes und der dort ansässigen Betriebe hin. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass gerade in Kleinbetrieben beschäftigte Geringverdiener:innen von obligatorischen Sonderzahlungen, wie sie tarifvertragliche Regelungen vorsehen, besonders profitieren würden.

In unserer Studie konnte lediglich die Summe der Sonderzahlungen insgesamt untersucht werden. Nicht untersucht werden konnte deren Zusammensetzung nach z. B. tariflichen Sonderzahlungen oder individuell ausgehandelten Boni. Zudem liegen keine Informationen über zusätzliche Sachleistungen oder zusätzlichen arbeitgeberfinanzierten Formen der betrieblichen Altersvorsorge vor. Sofern Sonderzahlungen von den Beschäftigten anteilig oder insgesamt im Rahmen der Entgeltumwandlung in die betriebliche Altersvorsorge transferiert werden, reduziert sich die Höhe der Sonderzahlungen entsprechend (Geyer und Himmelreicher, 2022). Diese Limitationen unserer Analyse, die mit Selektionseffekten für bestimmte Beschäftigtengruppen einhergehen, weisen gleichzeitig auf den erheblichen Forschungsbedarf im Bereich von betrieblichen Sonderzahlungen hin.

Literatur

Dütsch, M., R. Himmelreicher und C. Ohlert (2019), Calculating gross hourly wages – the (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in comparison, *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 243-276.

Dütsch, M. und R. Himmelreicher (2020), Characteristics contributing to low- and minimum-wage labour in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2-3), 161-200.

Dütsch, M., O. Altun, L. Grundmann und R. Himmelreicher (2023), What Does the German Minimum Wage Do? The Impact of the Introduction of the Statutory Minimum Wage on the Composition of Low- and Minimum-Wage Labour, *Journal of Economics and Statistics*, 243(3-4), 355-396, https://doi.org/10.1515/jbnst-2022-0070.

FDZ – Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020a), Metadatenreport. Teil I: Allgemeine und methodische Informationen zur Verdienststrukturerhebung 2018 (EVAS-Nummer: 62111), Version 1.

FDZ – Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020b), Metadatenreport. Teil II: Produktspezifische Informationen zur Nutzung der Verdienststrukturerhebung 2018 per Scientific-Use-File (EVAS: 62111), Version 1.

Frommert, D., C. Hagen und R. Himmelreicher (2021), Mind the (Gender) Gap between pay and pension, *Arbeit*, 30(4), 307-332.

Geyer, J. und R. Himmelreicher (2022), Die arbeitnehmerfinanzierte Entgeltumwandlung in der Privatwirtschaft in den 2010er-Jahren, *Deutsche Rentenversicherung*, 77(1), 70-88.

Grabka, M. M. und C. Schröder (2018), Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen, *DIW Wochenbericht*, 85(9), 158-166.

Himmelreicher, R., K. Kraikos, C. Ohlert und S. Schneider (2023). Sonderzahlungen im Jahr 2018: Wer bekommt sie in welcher Höhe? Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. BAuA: Preprint, im Erscheinen.

Leuze, T. (2013), Der Anteil der betrieblichen Sonderzahlungen am Gesamteinkommen. Eine Mehrebenenanalyse des Einflusses von Arbeitnehmer- und Betriebsmerkmalen, Johannes Gutenberg-Universität.

Pannenberg, M. und M. Schröder (2000), Betriebliche Sondervergütungen in Deutschland, *DIW Wochenbericht*, 67(35), 561-566.

Statistisches Bundesamt (2020), Verdienststrukturerhebung 2018. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2018 Qualitätsbericht.

Struck, O., M. Dütsch und G. Stephan (2016), Bonuszahlungen an Manager. Eine Szenarienanalyse zu Gerechtigkeitsurteilen, *WSI-Mitteilungen*, 69(2), 85-94.

Struck, O., M. Dütsch und G. Stephan (2017), Bonuszahlungen an Geschäftsführungen: Wodurch werden Gerechtigkeitsurteile von Erwerbstätigen beeinflusst?, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69, 473-501.

Weber, T. und M. Beck (2015), Sonderzahlungen in Deutschland. Eine Analyse auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010, *Wirtschaft und Statistik*, 4, 69-83.

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2019), Aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs: Unternehmen mit Tarifvertrag zahlen fast doppelt so häufig Urlaubsgeld – Beschäftigte in Ostdeutschland gehen oft leer aus, Pressemitteilung vom 28. Mai.

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2020), Aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs: 53 Prozent der Beschäftigten bekommen Weihnachtsgeld – große Unterschiede mit und ohne Tarif, Pressemitteilung vom 10. November.

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2023), Aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs: Urlaubsgeld: 47 Prozent aller Beschäftigten bekommen es – mit Tarifvertrag 74 Prozent, Pressemitteilung vom 6. Juni.

Title: ***Special Payments: Who Gets Them and to What Extent?***

Abstract: *The receipt of special payments and their amount varies greatly with individual and company characteristics as well as with the level of the hourly wage. There are large differences between women and men, between East and West Germany, and de-pending on company size and sector. Special payments are rare in the low-wage sector and among marginal employees and, those that exist are very low. Looking at the 10% of employees with the highest hourly wages, special payments are wide-spread and by far the highest, especially among West German men.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0212

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 776-782

JEL: H25, H71, H26

Reinald Koch

Die Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland

Deutschland ist im internationalen Vergleich ein Hochsteuerland. So liegt die Tarifbelastung deutscher Kapitalgesellschaften mit etwa 30 % um fast 10 Prozentpunkte oberhalb des EU-Durchschnitts. Teilweise wird vermutet, dass die tatsächliche Steuerbelastung von den Unternehmen aufgrund von Steuerplanung und Gewinnverlagerung erheblich reduziert wird. Dieser Beitrag zeigt allerdings auf Basis von Angaben aus der Körperschaft- und der Gewerbesteuerstatistik, dass die tatsächliche Steuerbelastung aufgrund einer unvollständigen Verlustverrechnung, dem eingeschränkten Abzug von Finanzierungsausgaben sowie der (teilweisen) Besteuerung von Dividenden, sogar um 5 bis 12 Prozentpunkte oberhalb der Tarifbelastung liegen kann.

Wie hoch ist die Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften tatsächlich? Diese Frage ist sowohl steuerpolitisch als auch wissenschaftlich von großer Relevanz. Steuerpolitisch wurde in der jüngeren Vergangenheit der Ruf nach einer Absenkung der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaftsgewinnen laut (vgl. z. B. zuletzt die Wahlprogramme von CDU/CSU und FDP zur vergangenen Bundestagswahl). Andererseits wird eine Verschärfung der Anforderungen an die steuerliche Transparenz, wie z. B. die Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reportings, nicht zuletzt damit begründet, dass multinationale Konzerne Gewinne aus Deutschland herauszuverlagern scheinen und auf diesem Wege ihre effektive Steuerbelastung deutlich senken (BMF, 2021).

Im wissenschaftlichen Diskurs ist insbesondere die Frage nach einer sachgerechten Bestimmung und Interpretation effektiver Steuerbelastungen jüngst in den Fokus gerückt. Üblich ist die Ermittlung von Steuerquoten auf Basis von veröffentlichten Jahresabschlussdaten, indem die Steuerzahlung (Cash-ETR) bzw. der Steueraufwand (GAAP-ETR) ins Verhältnis zum Vorsteuerergebnis gesetzt wird. Der Aussagegehalt dieser effektiven Steuerquoten (Effective Tax Rates, ETR) hängt bereits von der verwendeten Datenbasis ab. Während bei der Verwendung von Konzernabschlüssen die resultierende ETR die durchschnittliche Steuerbelastung der in- und ausländischen Gesellschaften des Konzerns und somit auch die Auswirkungen von Gewinnverlagerungen ins Ausland widerspiegelt, erfassen ETRs auf Basis von unkonsolidierten Abschlüssen isoliert die Steuerbelastung der jeweiligen (deutschen) Gesellschaft.

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

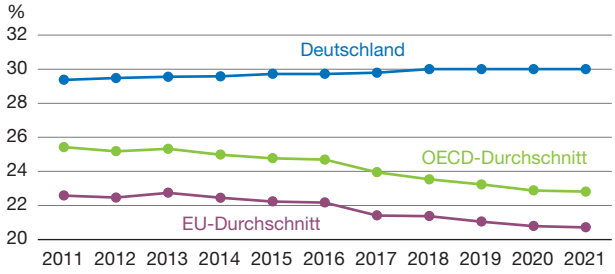
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Reinald Koch ist Lehrstuhlinhaber für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Janský (2019) sowie Huber und Maiterth (2020) ermitteln effektive Steuerbelastungen auf Basis unkonsolidierter Jahresabschlüsse, um zu zeigen, inwiefern die Belastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland unterhalb der Tarifbelastung von etwa 30 % liegt. Die heterogenen Schlussfolgerungen dieser beiden Papiere zeigen, dass die Interpretation der resultierenden Steuerbelastungen nicht trivial ist. So reflektieren effektive Steuerbelastungen auf Basis unkonsolidierter Jahresabschlüsse gerade nicht die Auswirkungen von Gewinnverlagerungen ins Ausland, da diese gleichermaßen den Zähler und den Nenner der Steuerbelastung beeinflussen. Ferner muss für eine sachgerechte Einordnung der rechnerisch ermittelten Steuerbelastungen danach differenziert werden, ob Einkünfte aufgrund „echter" Steuervergünstigungen oder aus systematischen Gründen freigestellt werden, wie dies beispielsweise beim Dividendenprivileg (§ 8b KStG) oder der gewerbesteuerlichen Freistellung von Gewinnanteilen aus Personengesellschaften der Fall ist.[1] Henry und Sansing (2018) verweisen zudem auf die große Relevanz der

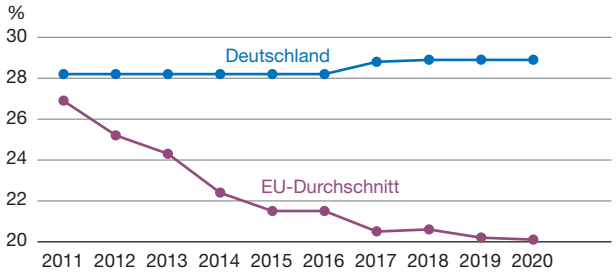
1 Auf die Probleme im Zusammenhang mit der Erfassung von Beteiligungseinkünften weisen auch Blouin und Robinson (2021) hin. Sie zeigen, dass aus diesem Grund bisherige Schätzungen zur Gewinnverlagerung US-amerikanischer Unternehmen deutlich zu hoch ausfallen.

Abbildung 1
Entwicklung tariflicher Steuersätze



Quelle: KPMG, Corporate Tax Rate Tables, https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html (26. September 2023).

Abbildung 2
Entwicklung effektiver Durchschnittsteuersätze



Quelle: ZEW (2021), Effective Tax Levels using the Devereux / Griffith methodology – Final Report 2020, Project for the EU Commission TAXUD/2020/DE/308, Mannheim.

Bilanzierung und Bewertung von steuerlichen Verlustvorträgen bei der Einordnung effektiver Steuerbelastungen. Das Ausmaß, in dem derartige Effekte die effektiven Steuerbelastungen beeinflussen, ist den handelsrechtlichen Jahresabschlüssen regelmäßig nicht in vollem Umfang zu entnehmen. So fehlt es in vielen Fällen an einer detaillierten Aufschlüsselung des Finanzergebnisses sowie einer Offenlegung der exakten bilanziellen Folgen steuerlicher Verlustvorträge. Dieser Beitrag wählt daher einen anderen Ansatz und quantifiziert die durchschnittliche Ertragsteuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften auf Basis der aggregierten Angaben aus der amtlichen Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerstatistik für die Jahre 2015 und 2016.

Ansätze zur Messung der Steuerbelastung von Unternehmen und Ergebnisse für Deutschland

Die nominelle Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften ist im internationalen Vergleich hoch. Während die Mehrzahl der EU- und G20-Staaten in den vergangenen Jahren die Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften reduziert hat, ist das Steuerniveau in Deutschland seit der Unternehmensteuerreform 2008 nahezu unverändert geblieben bzw. aufgrund leicht ansteigender Gewerbesteuerhebesätze sogar geringfügig gestiegen. Diese im internationalen Vergleich hohe Tarifbelastung deutscher Kapitalgesellschaften beeinträchtigt die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen, kann als Hemmnis für Innovation wirken und die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort herabsetzen (vgl. für den Zusammenhang von Steuern und Direktinvestitionen z. B. die Meta-Studie von Feld und Heckemeyer (2011)).

Diese Entwicklung der tariflichen Belastung von Kapitalgesellschaftsgewinnen in Deutschland und – im Vergleich hierzu – im EU- und OECD-Durchschnitt zeigt Abbildung 1. Während die Mehrbelastung in Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt (OECD-Durchschnitt) im Jahr 2011 lediglich 6,79 Prozentpunkte (3,95 Prozentpunkte) betrug, ist diese Steuersatzdifferenz in den vergangenen zehn Jahren auf 9,29 (7,19 Prozentpunkte) angewachsen. Klar ist, dass Tarifsteuersätze nur einen einzelnen Steuerrechtsparameter berücksichtigen und die Aussagekraft dementsprechend begrenzt ist.[2]

Effektive Durchschnittsteuerbelastungen auf Basis der neoklassischen Investitionstheorie ermitteln sich als Steuerbelastung für ein fiktives Investitionsobjekt und berücksichtigen neben den tariflichen Steuersätzen ausgewählte relevante Bemessungsgrundlagenvorschriften, wie die steuerliche Abschreibung von materiellem und immateriellem Anlagevermögen, die Vorratsbewertung oder die steuerliche Behandlung von Finanzanlagen (Devereux und Griffith, 1999; Schreiber et al., 2002). Abbildung 2 verdeutlicht die Entwicklung der effektiven Durchschnittsteuerbelastung nach dem Modell von Devereux und Griffith (1998) im Zeitablauf. Für Deutschland liegen die effektiven Durchschnittsteuerbelastungen durchgehend unterhalb der Tarifbelastung. Die (zunehmende) Mehrbelastung gegenüber dem EU-Durchschnitt zeigt sich allerdings auch bei diesem Belastungsmaß deutlich.

Tarifbelastungen und die investitionstheoretischen Belastungsmaße haben den Vorteil, dass sie von den konkreten Eigenschaften der Unternehmen abstrahieren und dementsprechend einen unverfälschten Vergleich der Steuerbelastungen zwischen Ländern in Bezug auf die einbezogenen Steuervorschriften erlauben. Allerdings impliziert die Abstraktion von konkreten Unternehmensmikrodaten, dass die Relevanz und Auswirkung bestimmter Steuervorschriften (z. B. Relevanz von steuerlichen Abschreibungen

2 Andererseits wird den tariflichen Steuersätzen z. B. vom Wissenschaftlichen Beirat des BMF (2007, 12) eine besondere Signalwirkung für Investitionsentscheidungen zugesprochen.

abhängig von Anlagenintensität, Relevanz der Zinsschranke abhängig von der konkreten Finanzierungsstruktur) nur annahmegestützt berücksichtigt werden kann. Die Berücksichtigung anderer Steuervorschriften (z. B. steuerliche Verlustverrechnung) ist aufgrund der Modellprämissen ausgeschlossen (Schreiber et al., 2002, 17).

Derartige Einflüsse lassen sich in gewisser Weise über Steuerquoten (ETRs) auf Basis veröffentlichter handelsbilanzieller Daten erfassen. Werden diese auf Basis von Konzernabschlüssen ermittelt, so reflektieren die ETRs auch die Ausnutzung des internationalen Steuerbelastungsgefälles (Huber und Maiterth, 2020). Janský (2019) sowie Huber und Maiterth (2020) ermitteln die Steuerbelastung anhand von empirischen Steuerquoten auf Basis veröffentlichter unkonsolidierter Jahresabschlüsse deutscher Kapitalgesellschaften. Hierbei kommt Janský (2019) für deutsche Kapitalgesellschaften auf eine durchschnittliche Steuerbelastung von knapp 20 %. Huber und Maiterth (2020) und Hentze (2019) zeigen, dass diese geringe Steuerquote insbesondere ein Ergebnis der verwendeten Methodik und der Sample-Auswahl darstellt. Sowohl Huber und Maiterth (2020) als auch Hentze (2019) zeigen anhand eigener Berechnungen, dass bei sachgerechter Berücksichtigung dieser Faktoren die durchschnittliche Steuerbelastung nahe der tariflichen Belastung liegt. Die geringe Steuerquote bei Janský (2019) sollte daher nicht auf Steuervermeidung zurückzuführen sein, sondern vielmehr das Ergebnis von steuerfreien Betriebseinnahmen sowie der unvollständigen steuerlichen Verlustverrechnung sein (vgl. so auch Bräutigam et al., 2019).

Insgesamt verdeutlicht diese Diskussion, dass die Verwendung handelsrechtlicher Daten für die Abschätzung der Steuerbelastung Verzerrungen mit sich bringen kann, die sich final nur durch die Verwendung steuerlicher Daten vermeiden ließe (vgl. auch Hentze, 2019). Hierfür lassen sich insbesondere drei Gründe anführen.

1. Steuerfreie Betriebseinnahmen (bzw. Kürzungen bei der Gewerbesteuer) führen rechnerisch zu einer Senkung der Steuerquote, unabhängig davon, ob diese „echte Steuervergünstigungen“ darstellen (z. B. Steuerfreistellung von Investitionszulagen) oder systematisch zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung bereits vorbelasteter Gewinne notwendig sind (z. B. Freistellung von Schachteldividenden und von Gewinnen aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen bei der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, Kürzung von Gewinnanteilen aus Personengesellschaften bei der Gewerbesteuer, Freistellung von umwandlungssteuerrechtlichen Übernahmegewinnen bei der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer). Um eine systematische Unterschätzung der Steuerquoten zu vermeiden, sind entsprechende Korrekturen bei deren Ermittlung vorzunehmen.[3] Dieses Problem besteht insbesondere bei Steuerquoten, die auf Basis unkonsolidierter Jahresabschlüsse ermittelt werden, da hier – anders als bei Konzernabschlüssen – konzerninterne Beteiligungserträge nicht konsolidiert werden. Allerdings sind die entsprechenden Informationen nicht immer vollständig aus den Jahresabschlüssen ersichtlich (z. B. Gewinne aus Personengesellschaften, Übernahmeergebnisse), sodass eine vollständige Korrektur in vielen Fällen nicht möglich sein wird.

2. Eine weitere Unterschätzung der Steuerquote resultiert in vielen Fällen daraus, dass Verlustunternehmen von der Untersuchung ausgeschlossen werden. Dieser Effekt ergibt sich schon allein dadurch, dass Verlustunternehmen steuerlich benachteiligt werden und dieser Effekt durch den Ausschluss von Verlustunternehmen unberücksichtigt bleibt (vgl. so auch Henry und Sansing, 2018). Bleiben Verlustunternehmen nicht vollständig unberücksichtigt, sondern wird lediglich auf eine Berücksichtigung der Verlustjahre verzichtet, kommt ein weiterer Effekt zum Tragen. Werden die entsprechenden Verluste in den Folgejahren verrechnet, mindern diese zukünftige Steuerzahlungen und – soweit im Verlustjahr auf eine Aktivierung latenter Steuern für Verlustvorträge verzichtet wurde[4] – auch den Steueraufwand. Eine weitere Unterschätzung der tatsächlichen durchschnittlichen Steuerquote wäre die rechnerische Folge.

3. Auch die Bilanzierung latenter Steuern selbst kann die tatsächliche Steuerbelastung der berichtenden Unternehmen verschleiern. Werden beispielsweise aktive latente Steuern auf Verlustvorträge gebildet, so wird bei der Ermittlung der Steuerquote der Effekt dieser Verlustvorträge mathematisch vollständig neutralisiert, was allerdings nur bei einer sofortigen Verrechnung gerechtfertigt ist. Schließlich bestehen bei der Bilanzierung aktiver latenter Steuern erhebliche Wahlrechte und Ermessensspielräume. So sieht § 274 Abs. 1 S. 2 HGB ein generelles Aktivierungswahlrecht für aktive latente Steuern vor. Da die Bildung aktiver latenter Steuern sowohl nach HGB als auch IAS 12 (International Accounting Standard 12) eine voraussichtliche Nutzbarkeit voraussetzt, hängt die Bildung latenter Steuern ferner stark von der Einschätzung der zukünftigen Unternehmensentwicklung ab. Dieser Effekt spielt zumindest bei einjährigen Steuerquoten eine bedeutsame Rolle, weshalb in der Literatur mehrjährige

3 Huber und Maiterth (2020) nehmen eine entsprechende Korrektur für Beteiligungserträge vor.

4 § 274 HGB gewährt hier ein allgemeines Aktivierungswahlrecht.

Steuerquoten für aussagekräftiger gehalten werden (Dyreng et al., 2008).

Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften auf Basis der amtlichen Steuerstatistik

Dieser Beitrag verwendet aggregierte Informationen der amtlichen Steuerstatistik, genauer gesagt der Körperschaftsteuer- und der Gewerbesteuerstatistik, zur Abschätzung der durchschnittlichen Ertragsteuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften. Diese Vorgehensweise erlaubt keine Ermittlung von Steuerquoten auf Einzelunternehmensebene, verdeutlicht allerdings gut die Wirkung ausgewählter Bemessungsgrundlagenelemente auf die Höhe der durchschnittlichen Steuerbelastung.[5] Im Unterschied zur klassischen ETR werden bei der Ermittlung der Gewinngröße (Nenner der ETR) Korrekturen vorgenommen für Aufwendungen (Erträge), die steuerlich nicht-abziehbar (steuerpflichtig) sind, obwohl sich steuersystematisch eine andere Behandlung rechtfertigen ließe.[6] Diese Vorgehensweise vermeidet die oben angesprochenen Verzerrungen der klassischen ETRs.

Technisch wird zur Ermittlung der Steuerquote die Körperschaftsteuer (Gewerbesteuer) durch die Bemessungsgrundlage der jeweiligen Steuer dividiert, die zuvor um entsprechende Korrekturen bereinigt wurde. Es werden also nicht-abziehbare Betriebsausgaben, für die es an einer steuersystematischen Begründung fehlt und die aus diesem Grund zu einer Bruttobesteuerung führen, abgezogen. Ebenso werden Betriebseinnahmen, die unter steuersystematischen Gesichtspunkten freizustellen wären und aus diesem Grund zu einer Doppelbesteuerung führen, abgezogen. Hierbei beschränkt sich die Analyse auf die betragsmäßig bedeutsamsten Regelungen. In einem letzten Schritt werden die so ermittelten Steuerquoten für die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer addiert und zu einer Gesamtsteuerbelastung thesaurierter Kapitalgesellschaftsgewinne zusammengefasst.

Steuerliche Behandlung konzerninterner Dividenden

Die Freistellung von Dividendenzahlungen an eine Kapitalgesellschaft stellt keine Steuervergünstigung dar, sondern ist vielmehr geboten, um eine (wirtschaftliche) Mehrfachbelastung dieser Einkünfte mit Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer auf Ebene unterschiedlicher Rechtssubjekte zu vermeiden (Scheffler, 2020, 216). Hierbei ist es grundsätzlich unerheblich, wie hoch die Beteiligungsquote der übergeordneten Kapitalgesellschaft ist. Insofern führt die im Jahr 2013 eingeführte Steuerpflicht auf Streubesitzdividenden (§ 8b Abs. 4 KStG) zu einer impliziten Steuererhöhung, da diese Änderung zwar europarechtlich geboten war, aber eben nicht steuersystematisch. Gleiches gilt für die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Streubesitzdividenden (§ 8 Nr. 5 GewStG), für die in der Literatur haushaltspolitische Gründe angeführt werden (Scheffler, 2020, 294).

Die Höhe der nach § 8b Abs. 4 KStG steuerpflichtigen Dividenden wird erstmals in der Körperschaftsteuerstatistik 2016 explizit ausgewiesen. Sie beträgt bei unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften 11,79 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Diese Dividenden sind auch bei der Gewerbesteuer steuerpflichtig. Darüberhinausgehende Hinzurechnungen und Kürzungen halten sich in etwa die Waage.

Zinsaufwendungen

Steuersystematisch stellen betrieblich veranlasste Finanzierungsaufwendungen unstrittig Betriebsausgaben dar und sind nach Maßgabe des objektiven Nettoprinzips grundsätzlich zum Abzug zuzulassen. Ein Versagen des Abzugs von Finanzierungsaufwendungen hat somit eine Bruttobesteuerung zur Folge und führt zu einer (versteckten) Steuermehrbelastung. Bei der Gewerbesteuer wird diese Besteuerungsfolge mit der Ausgestaltung als Objektsteuer begründet und bewusst in Kauf genommen. Die steuerpolitische Begründung der Zinsschrankenregelung ist die Verhinderung von Gewinnverlagerungen ins Ausland. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Wirkung der Vorschrift proaktiv eintritt, da Unternehmen bei ihren Planungen die negativen Folgen aus der Anwendung der Zinsschranke zu umgehen versuchen. Kommt es also zur Nicht-Abziehbarkeit nach § 4h EStG iVm § 8a KStG, so sollte dies vermutlich mehrheitlich auf missglückte Planungen oder unbewusste Gestaltungen zurückzuführen sein.

Die körperschaftsteuerlichen und gewerbesteuerlichen Zinsabzugsbeschränkungen sind betragsmäßig bedeutsam. So sind aufgrund der Zinsschrankenregelung im Jahr 2016 Zinsausgaben in Höhe von 3,25 Mrd. Euro und im Jahr 2015 von 4,38 Mrd. Euro nicht abziehbar (vgl. Tabelle 1). In beiden Jahren sind dies mehr als 5 % der gesamten Zinsausgaben unbeschränkt steuerpflichtiger Kapitalgesellschaften. Ein Blick auf den Gesamtbestand der Zinsvorträge, der Ende 2016 bei 33,6 Mrd. Euro lag, verdeutlicht zudem, dass die Wirkung dieser Vorschrift, ähnlich wie die Verlustverrechnung, nicht lediglich tem-

5 Im Ergebnis führt die Aggregation der Ergebnisse und Steuern verschiedener Unternehmen dazu, dass die ermittelte Steuerquote dem gewichteten Mittel der Steuerquoten der einzelnen berücksichtigten Unternehmen entspricht.

6 Gemeint ist, dass entsprechende Aufwendungen einen objektiven Zusammenhang mit der Unternehmenstätigkeit aufweisen und lediglich aus fiskalischen Gründen nicht abziehbar sind.

Tabelle 1
Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften laut amtlicher Steuerstatistik

Körperschaftsteuer	2015		2016	
	A	B	A	B
(1) Gesamtbetrag der Einkünfte	162,06		174,02	
davon: positiv (1a)	217,44		226,61	
davon: negativ (1b)	-55,38		-52,59	
(2) Dividenden iSv § 8b Abs. 4 KStG	13,60[1]		11,79	
(3) n.a. Zinsaufwand (§ 4h EStG, 8a KStG)	4,38		3,25	
(4) Negatives zvE (laufendes Jahr)	-54,60		-51,83	
(5) Verlustabzug (laufendes Jahr)	24,32		23,46	
(6) Untergegangene Verluste (§ 8c KStG)	7,59		4,27	
(7) Festzusetzende Körperschaftsteuer	28,91		30,45	
(8) Modifizierte Körperschaftsteuer[2]		25,51		26,84
(9) Modifierte Einkünfte[3]	144,09		158,97	
(10) Steuerquote KSt[4]	20,07%	17,70%	19,16%	16,88%
Gewerbesteuer	**2015**		**2016**	
	A	B	A	B
(11) Gewerbeertrag	135,97		145,24	
davon: positiv (11a)	189,03		196,06	
davon: negativ (11b)	-53,16		-50,83	
(12) Hinzurechnung Finanzierungsaufwand	13,28		12,96	
(13) Hinzurechnung/Kürzung Dividenden	1,41		-0,14	
(14) Verlustabzug	19,53		20,60	
(15) Gewerbesteuer[5]	26,46		27,45	
(16) Modifizierte Gewerbesteuer[6]		22,82		23,82
(17) Modifizierter Gewerbeertrag[7]	122,84		137,97	
(18) Steuerquote GewSt[8]	21,54%	18,58%	19,90%	17,26%
Kombinierte Steuerquote[9]	42,72%	37,25%	40,11%	35,07%

[1] Dieser Wert wurde auf Basis der freigestellten Dividenden und dem entsprechenden Verhältnis 2016 geschätzt, da keine Angabe in der Steuerstatistik verfügbar. [2] = (7) + [(4) + (5) + (6)] * 0,15. [3] = (1) - (2) - (3). [4] A: (7) / (9); B: (8) / (9). [5] = (11a)*0,035*4. [6] = (15) + [(11b)+(14)+(6)]*0,035*4. Es wird eine analoge Wirkung von § 8c KStG für die Gewerbesteuer unterstellt. [7] = (11) - (2) - (3) - (12) - (13) + (14). [8] A: (15) / (17); B: (16) / (17). [9] = (10) * 1,055 + (18).

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Körperschaftsteuerstatistik und Gewerbesteuerstatistik für die Jahre 2015 und 2016.

porär ist. Bei der Gewerbesteuer kommt zusätzlich die Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen gem. § 8 Nr. 1 GewStG zum Tragen. Dies betrifft 2016 bei Kapitalgesellschaften 12,96 Mrd. Euro und im Jahr 2015 13,28 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1).-

Verlustverrechnung

Grundsätzlich ist die Wirkung steuerlicher Verluste bei der Ermittlung von handelsrechtlichen Steuerquoten abhängig von der Bilanzierung aktiver latenter Steuern. Während § 274 HGB hier ein generelles Wahlrecht vorsieht, besteht nach IAS (International Accounting Standards) 12 ein Aktivierungsgebot für Verlustvorträge, deren Nutzung wahrscheinlich ist. Diese Einschränkung gewährt auch in IFRS (International Financial Reporting Standards)-Abschlüssen den Unternehmen einen gewissen Ermessensspielraum. Werden aktive latente Steuern auf Verlustvorträge gebildet, so ist sowohl die Verlustentstehung als auch die Nutzung der Vorträge in der Zukunft steuerquotenneutral. Zu einer Erhöhung der Steuerquote kommt es hier lediglich bei Untergang der Verluste oder falls sich die Einschätzung bezüglich der zukünftigen Nutzbarkeit ändert. Unterbleibt eine Bildung aktiver latenter Steuern, so kommt es bei Verlustentstehung zu einem Anstieg der Steuerbelastung, während die spätere Nutzung der Verlustvorträge die Steuerquote senkt.

Bei der empirischen Ermittlung von Steuerquoten werden Verlustunternehmen häufig ausgeblendet, sodass die sich ergebenden Steuerquoten lediglich die Steuerbelastung profitabler Kapitalgesellschaften widerspiegeln. Diese Vorgehensweise sollte die tatsächliche Steuerbelastung aus zwei Gründen unterschätzen. *Erstens* kommt es bei steuerlichen Verlusten zu einer Mehrbelastung, da diese in den meisten Fällen nicht unmittelbar verrechnet werden können, sondern nur nach Maßgabe der Regelungen zum Verlustrücktrag und Verlustvortrag berücksichtigt werden können.[7] *Zweitens* kann es dazu kommen, dass die Entlastungswirkung von Steuerverlusten einseitig berücksichtigt wird, wenn nur die Jahre der Verlustentstehung unberücksichtigt bleiben.

Ein Blick in die Steuerstatistik verdeutlicht, dass die Begrenzung der steuerlichen Verlustverrechnung mit Blick auf den gesamten Unternehmenssektor zu einer dauerhaften steuerlichen Mehrbelastung führt. So stehen laut Körperschafsteuerstatistik 2016 (2015) neu entstandenen steuerlichen Verlusten in Höhe von 51,8 Mrd. Euro (54,6 Mrd. Euro) Vorteile aus der Nutzung steuerlicher Verluste im Wege des Verlustvor- oder -rücktrags in Höhe von lediglich 23,5 Mrd. Euro (24,3 Mrd. Euro) gegenüber (vgl. Tabelle 1). Anders ausgedrückt beträgt das Verhältnis von verrechneten Verlusten aus früheren oder späteren Jahren und steuerlichen Neuverlusten in beiden Jahren rund 45 %. Als Folge haben sich die körperschaftsteuerlichen Verlustvorträge zwischen 2015 (108,7 Mrd. Euro) und 2016 (666,4 Mrd. Euro) mehr als verfünffacht. Dieser bedeutsame Effekt wird bei der Ermittlung von effektiven Steuerbelastungen durch die Nichtberücksichtigung von Verlustbeobachtungen häufig außer Acht gelassen.

Selbst wenn sämtliche Verlustvorträge für einbringbar erachtet werden, so ergibt sich für Kapitalgesellschaften eine Definitivbelastung aus steuerlichen Verlusten zumindest in Höhe der aufgrund von § 8c KStG endgültig untergegangenen Verluste.[8] Auch wenn 2015 und 2016 im Durchschnitt lediglich 1 % der körperschaftsteuerlichen Verluste (2015: 7,6 Mrd. Euro, 2016: 4,3 Mrd. Euro) auf diesem Wege untergehen, so ist dieser (Mindest-)Effekt bezogen auf das zu versteuernde Einkommen nicht unerheblich.

7 Dabei ist die Möglichkeit zur Verlustberücksichtigung in Deutschland – auch im Vergleich zu anderen Ländern – relativ stark eingeschränkt. So war ein Verlustrücktrag 2015 und 2016 nur bis zu einem Betrag von einer 1 Mio. Euro und nur bei der Körperschaftsteuer möglich. Beim Verlustvortrag begrenzt die Mindestbesteuerung des § 10d EStG die Nutzbarkeit. Zudem ist die Anwendung der Organschaft in Deutschland aufgrund der Notwendigkeit des Ergebnisabführungsvertrags stark eingeschränkt.

8 Nach § 8c KStG gehen Verlustvorträge einer Kapitalgesellschaft grundsätzlich unter, wenn – innerhalb von fünf Jahren – mindestens 50 % der Anteile an dieser Kapitalgesellschaft an einen Erwerber veräußert werden. Ausnahmen hiervon werden z. B. in Sanierungsfällen oder bei Bestehen von stillen Reserven gewährt.

Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften

In diesem Abschnitt wird – unter Berücksichtigung der vorgenannten Effekte – die durchschnittliche Steuerquote deutscher unbeschränkt steuerpflichtiger Kapitalgesellschaften ermittelt. Ausgangspunkt für die effektive Belastung mit Körperschaftsteuer bildet der Gesamtbetrag der Einkünfte, der kumuliert von deutschen Kapitalgesellschaften 2015 oder 2016 erzielt wird. Nach den vorherigen Ausführungen stellen die Steuerpflicht für Streubesitzdividenden sowie die Nicht-Abzugsfähigkeit bestimmter Zinsaufwendungen eine systematisch nicht gerechtfertigte Mehrbelastung dar; bei Ermittlung der Position „Modifizierte Einkünfte“ werden diese Beträge entsprechend gekürzt. Diese Position geht im Nenner in die Steuerquote für die Körperschaftsteuer ein. Im Zähler der Steuerquote wird die festgesetzte Körperschaftsteuer laut Körperschaftsteuerstatistik verwendet (Spalte A). In Spalte B werden zukünftige Steuervorteile aus den im laufenden Jahr entstandenen Verlusten, entsprechend der Wirkung aktiver latenter Steuern, unterstellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass sämtliche Verluste des laufenden Jahres die Körperschaftsteuer mindern und eine Belastung lediglich von den Verlusten ausgeht, die im laufenden Jahr nach § 8c KStG untergehen. Für die Gewerbesteuer wird eine analoge Vorgehensweise gewählt. Für die Berechnung der kombinierten Steuerquote wird auch der Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer berücksichtigt.

Die Ergebnisse in Tabelle 1 verdeutlichen, dass bei Berücksichtigung der oben beschriebenen drei Effekte sich eine kombinierte Ertragsteuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften ergibt, die – in Abhängigkeit von den unterstellten Annahmen für die Nutzung steuerlicher Verlustvorträge – zwischen 37,3 % und 42,7 % (2015) bzw. 35,1 % und 40,1 % (2016) liegt. Für beide Jahre ergibt sich dementsprechend eine Gesamtsteuerbelastung, die deutlich oberhalb der Tarifbelastung liegt. Insbesondere ist die Belastung mit Gewerbesteuer aufgrund der Berücksichtigung substanzsteuerähnlicher Merkmale bei der Definition der Bemessungsgrundlage deutlich höher als die tarifliche Belastung mit 14 %, die sich bei einem hier unterstellten durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 400 % ergibt.

Fazit

Die Berechnungen in diesem Beitrag zeigen, dass die Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften zwischen 5 und 12 Prozentpunkten oberhalb der nominellen Tarifbelastung liegt, wenn die begrenzte Abziehbarkeit von Verlusten berücksichtigt wird und dem Umstand Rechnung getragen wird, dass Dividenden (und Zinsaufwendungen) entgegen einer systematisch gerechtfertigten Behandlung

in Teilen steuerpflichtig (nicht abziehbar) sind. Derartige Beschränkungen bestehen zwar mitunter auch in anderen Ländern, allerdings nicht vollumfänglich (z. B. gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Zinsaufwendungen). In jedem Fall kann gezeigt werden, dass die Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften bei Berücksichtigung dieser Effekte deutlich oberhalb der Tarifbelastung liegt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Ergebnisse die Wirkungen von grenzüberschreitender Steuerplanung nicht wiederspiegeln, da grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen gleichermaßen den Zähler und den Nenner unseres Steuerbelastungsmaßes betreffen. Wie viel Steueraufkommen Deutschland durch Gewinnverlagerungen ins Ausgang gehen und in welchem Ausmaß die Konzernsteuerbelastung hierdurch gesenkt werden kann, kann dementsprechend hier nicht berücksichtigt werden. Ferner dürfte die infolge der Coronapandemie bereits umgesetzte Ausweitung des Verlustrücktrags sowie deren für die Zukunft weiter in Aussicht gestellte Verbesserung die hier beschriebenen Effekte für die Zukunft abmildern.

Literatur

Blouin, J. und L. Robinson (2021), Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?, *Working Paper*.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), Öffentlicher Ertragsteuerinformationsbericht (Öffentliches Country-by-Country Reporting), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2021-10-01-oeffentlicher-ertragsteuerinformationsbericht.html (19. Juli 2023).

Bräutigam, R., C. Ludwig und C. Spengel (2019), Studie zur Steuervermeidung von Konzernen weist gravierende methodische Mängel auf: Stellungnahme zur Studie im Auftrag der Grünen-Fraktion im Europaparlament, *ZEW Expertise*, 1-4.

Devereux, M. P. und R. Griffith (1998), The taxation of discrete investment choices, *Institute for Fiscal Studies Working Paper,* 98/16 (Revision 2).

Dyreng, S., M. Hanlon und E. Maydew (2008), Long-Run Corporate Tax Avoidance, *The Accounting Review*, 83(1), 61-82.

Feld, L. P. und J. H. Heckemeyer (2011), FDI and Taxation: A Meta-Study, *Journal of Economic Surveys*, 25(2), 233-272.

Henry, E. und R. Sansing (2018), Corporate tax avoidance: data truncation and loss firms, *Review of Accounting Studies*, 23(3), 1042-1070.

Hentze, T. (2019), Effektiver Unternehmensteuersatz in Deutschland seit Jahren konstant, *IW Kurzbericht*, 12, 1-3.

Huber, H.-P. und R. Maiterth (2020), Steuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften von lediglich 20% – Fakt oder Fake News?, *Steuer und Wirtschaft*, 97(1), 18.

Janský, P. (2019), Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU: A report commissioned by the Greens/EFA group in the European Parliament, https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/356b0cd66f625b24e7407b50432bf54d.pdf (19. Juli 2023).

Scheffler, W. (2020), *Besteuerung von Unternehmen*, Bd. I, 14. Aufl., C. F. Müller.

Schreiber, U., C. Spengel und L. Lammersen (2002), Measuring the Impact of Taxation on Investment and Financing Decisions, *Schmalenbach Business Review*, 54(1), 2-23.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, Gutachten.

Title: ***The Income Tax Burden on Corporations in Germany***

Abstract: *In an international comparison, Germany is a high-tax country. At around 30 %, the nominal tax burden for German corporations is almost ten percentage points above the EU average. Some assume that corporations' actual tax burdens are significantly reduced due to tax planning and profit shifting. However, this article shows, based on information from corporation and trade tax statistics, the real tax burden can be five to twelve percentage points higher than the nominal burden due to incomplete loss offsetting, the limited deduction of financing expenses and the (partial) taxation of corporate dividends.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0213

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 783-787
JEL: G32, G23, G34

Raphael Zwölfer, Anke Lenk

Aktivistisch Investierende und ihre Einflussnahme auf Unternehmen

Die wachsende Präsenz aktivistisch Investierender in Deutschland fordert Unternehmen durch einen konfrontativen Stil und weitreichende Forderungen heraus. Dieser Beitrag ordnet das angloamerikanische Kapitalmarktphänomen im Spannungsfeld zwischen Corporate Governance und der Eigentümerstruktur von Unternehmen ein. Die Auswirkungen aktivistischer Kampagnen werden für eine Stichprobe deutscher Unternehmen anhand der kurzfristigen Aktienkursreaktionen analysiert. Der festgestellte Bewertungseffekt ist positiv und statistisch signifikant. Im Mittel beträgt die abnormale Aktienrendite infolge aktivistischer Kampagnen 3,96 %. Diese Reaktion des Kapitalmarkts kann durch Transaktions- und Informationseffekte erklärt werden.

Für Aufsehen sorgten jüngst zwei aktivistisch Investierende, als sie die Bayer AG dazu aufforderten, die Saatgutsparte des Unternehmens auszugliedern und den Vorstandsvorsitzenden zu ersetzen. Dieser musste kurz darauf vorzeitig seinen Platz räumen. Das Beispiel unterstreicht, dass aktivistisch Investierende sich zu prominenten Kapitalmarktakteuren entwickelt haben, gegen deren Einfluss selbst etablierte DAX-Konzerne nicht gefeit sind.

Die heutige Bewegung aktivistisch Investierender hat ihren Ursprung in den USA. Einer der frühesten Fälle von Aktionärsaktivismus ist die Auseinandersetzung zwischen dem Fondsmanager Benjamin Graham und dem Unternehmen Northern Pipeline im Jahr 1928. Graham forderte das Unternehmen in einer privaten Besprechung mit dem Management dazu auf, überschüssige Finanzanlagen zu liquidieren. Der Erlös solle mittels einer Sonderdividende an die Aktieninhaber:innen ausgeschüttet werden. Nachdem das Management dieses Vorhaben verweigerte, bildete Graham im Stil eines modernen aktivistischen Investors eine Koalition mit anderen Anteilseignern. Er konnte bei einer Abstimmung der Hauptversammlung einen Sitz im Verwaltungsrat des Unternehmens erringen. Daraufhin folgte das Management Grahams Vorschlag zur Kapitalausschüttung (Gramm, 2016).

Das historische Beispiel verdeutlicht exemplarisch die Vorgehensweise aktivistisch Investierender, die seit den 1920er Jahren vergleichbar geblieben ist. Waren es damals einige wenige Aktionäre, die das Auseinanderfallen von Kontrolle und wirtschaftlichem Eigentum großer Unternehmen mit ersten aktivistischen Kampagnen zu überwinden suchten, professionalisierte sich diese Aktionärsbewegung in den folgenden Jahrzehnten. Während in den 1980er Jahren der konfrontative Umgangston der Corporate Raider (deutsch: Unternehmensplünderer) dominierte, z. B. in Gestalt des ikonischen Carl Icahn, wandelte sich diese Investorengruppe mit Beginn der 1990er Jahre zum modernen Leitbild des konstruktiven Investorenaktivisten (Bessler und Vendrasco, 2022). Diese Akteure beabsichtigten, wesentliche Unternehmensentscheidungen über die Vermögens- und Kapitalstruktur sowie die Zusammensetzung und Vergütung des Managements zu beeinflussen. Seit den 1990er Jahren verbreitet sich diese Form des Investorenaktivismus zunehmend international. Eine bis heute anhaltende Kontinuitätslinie verbindet aktivistisch Investierende im Laufe der Jahrzehnte in ihrer Strategie und Vorgehensweise.

Zwischen Anteilseignern und Management

Unter aktivistisch Investierenden werden in diesem Beitrag spezialisierte Kapitalmarktakteure verstanden, die die Geschäftspolitik börsennotierter Unternehmen im Interesse der Aktionärsschaft beeinflussen. Aktivistisch Investie-

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

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

Raphael Zwölfer ist Forschungsassistent an der Hochschule der Deutschen Bundesbank und arbeitet als Bankenaufseher in Frankfurt a. M..

Prof. Dr. Anke Lenk ist Dozentin an der Hochschule der Deutschen Bundesbank.

rende, z. B. Hedgefonds oder Private-Equity-Gesellschaften, verfügen in der Regel lediglich über Minderheitsbeteiligungen zwischen 5 % und 13 % der ausstehenden Aktien an Unternehmen (Brav et al., 2021). Sie sind zur Durchsetzung ihrer Forderungen gegenüber dem Management aus diesem Grund auf die Unterstützung institutioneller Aktieninhaber:innen mit signifikanten Stimmrechtsanteilen angewiesen. Dazu bedienen sich aktivistisch Investierende der öffentlichen Auseinandersetzung mit Unternehmen und ihren Vertretern. Sie stellen spezifische Forderungen auf, betreiben zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition systematisches Lobbying der Aktionärsbasis und forcieren Kampfabstimmungen bei Hauptversammlungen. Diese Strategie steht im Zusammenhang mit dem vorrangigen Ziel der Investorengruppe, positive Renditen auf das verwaltete Kundenvermögen zu erzielen. Daneben kann Investorenaktivismus auf inhaltliche Ziele ausgerichtet sein, z. B. im Rahmen von Environmental Social Governance (ESG)-Aktivismus, der auf eine Veränderung der Geschäftspolitik im Hinblick auf ökologische, soziale und führungskulturelle Aspekte abzielt.

Anfang 2023 wurde der Einstieg zweier aktivistisch Investierender bei der Bayer AG bekannt. Die Londoner Investmentgesellschaft Bluebell Capital Partners und der Hedgefonds Inclusive Capital Partners aus San Francisco forderten einen Wechsel an der Unternehmensspitze sowie die strategische Überprüfung einer potenziellen Aufspaltung des Unternehmens (Bluebell, 2023). Diese Auseinandersetzung verdeutlicht zentrale Eigenschaften aktivistischer Kampagnen. Zumeist haben aktivistisch Investierende ihren Sitz in englischsprachigen Ländern wie dem Vereinigten Königreich oder den USA. Aktivistisch Investierende erwerben Minderheitsbeteiligungen an börsennotierten Unternehmen – im Fall der Bayer-Aktivisten betragen die Stimmrechtsanteile jeweils weniger als 1 % – und stellen spezifische Forderungen auf, die auf den Leitsatz Shareholder Value ausgerichtet sind. Dabei koordinieren sich aktivistisch Investierende mit institutionellen Anteilseignern, um ihren Forderungen Gewicht zu verleihen. Im Fall der Bayer-Aktivisten suchte Inclusive Capital Partners die Unterstützung der wichtigsten Großaktionäre, darunter des viertgrößten Bayer-Aktionärs Harris Associates (Farr et al., 2023). Aktivistisch Investierende zielen mit ihren Kampagnen auf Unternehmen ab, deren Aktienkurs in der jüngeren Vergangenheit schlechter abgeschnitten hat als der Benchmarkindex und bei denen strukturelle Probleme vorliegen (Brav et al., 2021). Beide Aspekte sind bei Bayer seit der Übernahme von Monsanto im Jahr 2018 erfüllt. Aktivistisch Investierende machen darüber hinaus Unternehmen zum Ziel ihrer Kampagnen, deren Kapitalmarktbewertung im Verhältnis zur Unternehmenssubstanz und Ertragskraft gering ist. Diese „Value"-Unternehmen bieten Renditechancen, sofern die vorhandenen strukturellen Probleme gelöst werden.

„Heuschrecken" oder Governance-Intermediäre?

Die Rezeption des Phänomens aktivistisch Investierender ist gespalten. Zwei konträre Sichtweisen bestimmen den wissenschaftlichen Diskurs. Eine in Deutschland prominent vertretene Sichtweise betrachtet aktivistisch Investierende als kurzfristig orientierte „Heuschrecken", die einen Störfaktor für das langfristige Unternehmenswohl darstellen. Demnach sind aktivistisch Investierende durch eine kurzfristige Erwartungshaltung hoher Renditen motiviert, die sie gegenüber ihren Kund:innen auszuweisen beabsichtigen. Das veranlasst Investorenaktivisten, Unternehmen zu plündern, d. h. auf kurzfristig wertsteigernde Maßnahmen zu drängen, während die betroffenen Unternehmen durch nachteilige Konsequenzen langfristig geschwächt werden. Eine in den USA verbreitete Sichtweise betont hingegen die positive Wirkung aktivistisch Investierender als Governance-Intermediäre, die das Spannungsfeld zwischen Prinzipal und Agent auflösen, das aus divergierenden Interessen zwischen den passiven Anteilseignern und dem Management entsteht (Bebchuk et al., 2015). Die beiden diametralen Sichtweisen stützen sich auf unterschiedliche empirische Befunde über die Effekte, die von aktivistischen Kampagnen auf die Aktienkurse und Fundamentaldaten von Unternehmen ausgehen. Sie sind darüber hinaus Ergebnis der unterschiedlichen kulturellen Prägung der Unternehmensführung zwischen Shareholder Value und Stakeholder Value.

Effektives Monitoring als Koordinationsproblem

In der theoretischen Literatur wird das Problem der wirksamen Überwachung des Managements als Koordinationsproblem der Aktieninhaber:innen modelliert. Zwar liegt es im kollektiven Interesse der Aktionärsschaft, die Handlungen des Managements zu überwachen, um eine Konvergenz der gegenseitigen Interessen zu gewährleisten. Bevor einzelne Anteilseigner jedoch aktiv werden, um im Interesse der Aktionärsgemeinschaft zu handeln, wägen sie die Kosten des Aktivwerdens gegenüber ihrem individuellen Nutzen ab, der sich an der Größe der Anteilsposition bemisst. Während ein wirksames Monitoring der gesamten Aktionärsschaft kollektiv zugutekommt, entfallen die Kosten der Initiative auf die individuellen Akteure (Gong, 2013). Dieses Problem wird durch eine fragmentierte Aktionärsstruktur verschärft. Für Aktionäre mit geringen wirtschaftlichen Eigentumsanteilen besteht weder eine realistische Möglichkeit noch ein wirksamer Anreiz zur Kontrolle des Managements. Dieses Collective-Action-Problem kann durch Investorenaktivisten gelöst werden.

Die weitgehende Regulierungsfreiheit von Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften, die meisten davon ansässig in den USA sowie dem Vereinigten Königreich,

erlaubt, aktivistisch Investierenden konzentrierte Portfolios aufzubauen, innerhalb derer die Anteile einzelner Positionen wesentlich größer sind, als es unter anders regulierten Anlageformen möglich wäre. Daneben ermöglicht der Einsatz von Derivaten, beispielsweise Aktienoptionen, mit dem gleichen Kapitaleinsatz eine deutlich größere wirtschaftliche Eigentumsposition aufzubauen als mittels Aktien des Unternehmens. In Verbindung mit der performanceorientierten Vergütungsstruktur ergeben sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen wirksame ökonomische Anreize für spezialisierte Akteure, als Investorenaktivisten aufzutreten und das Koordinationsproblem der Aktionärsschaft gegenüber dem Management abzuschwächen (Gilson und Gordon, 2013).

Bewertungseffekte aktivistischer Kampagnen

Die Bewertungseffekte, die von Kampagnen aktivistisch Investierender auf die Aktienkurse der betroffenen Unternehmen ausgehen, erlauben eine kapitalmarktorientierte Einordnung dieser Investorengruppe. Im Rahmen einer Ereignisstudie werden daher in diesem Beitrag die Bewertungseffekte aktivistischer Kampagnen im Zeitraum um den Tag ihres Bekanntwerdens anhand abnormaler Aktienrenditen gegenüber dem CDAX-Kursindex ermittelt. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Betrachtung derjenige Tag, an dem die Auseinandersetzung zwischen dem aktivistischen Investor und dem Unternehmen erstmalig bekannt wird (Tag 0). Unter Abwesenheit konkurrierender wertbeeinflussender Faktoren kann eine kausale Verknüpfung zwischen der Reaktion des Kapitalmarkts und der Nachricht der aktivistischen Kampagne hergestellt werden. Die auftretenden Bewertungseffekte reflektieren das kollektive Urteil der Kapitalmarktteilnehmer über die barwertigen Auswirkungen der aktivistischen Kampagne auf den Unternehmenswert. Sie stellen insofern eine praxisorientierte Möglichkeit dar, die Ad-hoc-Effekte aktivistischer Kampagnen auf Unternehmen zu beurteilen.

Zur Bestimmung der durch die aktivistischen Kampagnen bedingten Kapitalmarktreaktion werden die tatsächlichen Aktienrenditen um hypothetische Renditen bereinigt, die aufgetreten wären, wenn das Ereignis nicht stattgefunden hätte. Die erwarteten Aktienrenditen sind Prognosewerte eines Regressionsmodells der Aktienrenditen des jeweiligen Unternehmens auf den CDAX-Index über einen 200-tägigen Zeitraum, der 80 Tage vor Ereignisbeginn endet (in Anlehnung an Mietzner und Schweizer, 2009). Die beiden Parameter alpha und beta des Regressionsmodells erfassen spezifische Eigenschaften der jeweiligen Aktien, die für die Berechnung der hypothetischen Renditen bedeutsam sind. Der Parameter alpha gibt an, ob eine Aktie im Beobachtungszeitraum vor der aktivistischen Kampagne eine risikolose Über- oder Unterrendite gegenüber dem Benchmarkindex erzielt hat. Die Risikoeigenschaft ist im Parameter beta enthalten, der die Risikosensitivität im Verhältnis zum Benchmarkindex misst. Die abnormalen Aktienrenditen werden anschließend mithilfe zweier Testverfahren auf ihre statistische Signifikanz überprüft.

Ereignisstudie: Konstruktion und Bereinigung des Datensatzes zu aktivistischen Kampagnen

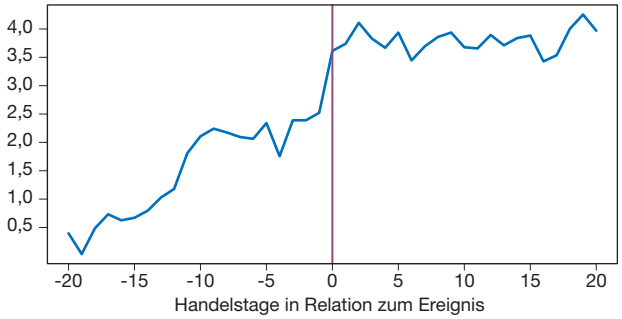
Dazu werden in der folgenden Analyse auf Grundlage der Corporate-Governance-Datenbank von Refinitiv öffentliche Auseinandersetzungen zwischen aktivistisch Investierenden und deutschen Unternehmen, sogenannte aktivistische Kampagnen, im Zeitraum zwischen 2010 und 2021 ausgewählt. Der anfängliche Datensatz wird zunächst auf die Identität des aktivistischen Investors überprüft. Im Einklang mit der Definition aktivistisch Investierender als institutionelle Akteure werden Ereignisse mit Einzelpersonen und nicht-finanziellen Unternehmen als Investorenaktivisten ausgeschlossen. Im Datensatz werden ferner solche Unternehmen nicht betrachtet, deren Aktien an mehreren Tagen keinen nennenswerten Handelsumsatz aufweisen. Es werden weiterhin Ereignisse ausgeschlossen, in deren Zeitraum konkurrierende wertbeeinflussende Faktoren fallen. Dies können sowohl unternehmensspezifische Faktoren sein wie die Ankündigung eines bedeutenden Joint-Ventures als auch allgemeine Marktfaktoren wie das Aufkommen der Coronapandemie im Frühjahr 2020.

Nach Bereinigung des Datensatzes enthält die Stichprobe 28 aktivistische Kampagnen im Zeitraum zwischen 2010 und 2021. Die Stichprobe besteht mehrheitlich aus jüngeren aktivistischen Kampagnen der Jahre 2019 bis 2021. Im Nachgang der globalen Finanzkrise agierten aktivistisch Investierende zunächst zurückhaltend. In den Jahren 2010 bis 2015 schwankte die Zahl der aktivistischen Kampagnen in Deutschland auf einem geringen Niveau. Im Vorfeld der Coronapandemie stieg sie 2018 und 2019 an. Von der Pandemie im Jahr 2020 vorerst unterbrochen, markierte die Aktivität der Investorenaktivisten im Jahr 2021 mit acht Kampagnen einen neuen Höchststand.

Die Unternehmen der Stichprobe sind hauptsächlich in vier Sektoren tätig. Auf die Sektoren Industrie, Finanzdienstleistungen, Immobilien und Energieversorgung entfallen 24 der 28 untersuchten Kampagnen. Diese Konzentration auf wenige Sektoren stimmt mit den Eigenschaften aktivistischer Kampagnen überein, die typischerweise auf Unternehmen ausgerichtet sind, die stabile Erträge und geringe relative Kapitalmarktbewertungen aufweisen. Die Marktkapitalisierung der Unternehmen beträgt zwischen 87,07 Mio. Euro (Minimum) und 82,82 Mrd. Euro (Maximum), wobei der Median 5,12 Mrd. Euro beträgt. Es handelt sich bei den Unternehmen vorwiegend um Mid- und Large-Caps.

Abbildung 1

Verlauf der abnormalen Aktienrenditen im Untersuchungszeitraum



Quelle: eigene Berechnung.

Tabelle 1

Kumulierte abnormale Renditen (KAR) und deren statistische Signifikanz

Ereignisfenster	Mittelwert der KAR (in %)	t-Wert	Median der KAR (in %)	z-Wert
[-20; +20]	3,97	2,14**	2,89	1,87*
[-20; 0]	3,61	2,44**	2,84	2,23**
[-20; -10]	2,11	1,74*	1,32	1,42
[-1; +1]	1,35	1,94*	0,79	1,78*
[0]	1,09	2,19**	0,61	2,10**
[0; +20]	1,45	0,91	1,37	0,89

Signifikanzniveaus: *** für 1 %, ** für 5 % und * für 10 %.

Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 1 stellt den zeitlichen Verlauf der durchschnittlichen abnormalen Aktienrendite im Untersuchungszeitraum dar (blaue Linie). Die pinke Linie gibt den Ereignistag (Tag 0) an, an dem die aktivistischen Kampagnen erstmals öffentlich bekannt werden. Die kurzfristigen Bewertungseffekte aktivistischer Kampagnen sind positiv und ökonomisch bedeutsam. Die abnormalen Aktienrenditen bewegen sich im Mittel in der Größenordnung von 4 %. Sie treten zuvorderst in zwei Zeiträumen auf: In den letzten zehn Handelstagen vor dem Bekanntwerden der aktivistischen Kampagnen sowie am Ereignistag, an dem die Rendite sprunghaft steigt. Im Nachgang schwankt die kumulierte durchschnittliche abnormale Rendite ohne eindeutigen Trend. Diese Ergebnisse implizieren, dass der Kapitalmarkt den Auseinandersetzungen zwischen aktivistisch Investierenden und Unternehmen eine wertsteigernde Wirkung beimisst. Dieser Effekt wird bereits vor dem definitiven Bekanntwerden der aktivistischen Kampagnen durch den Kapitalmarkt antizipiert, wie die kontinuierlich ansteigende abnormale Rendite zeigt.

Tabelle 1 gibt die kumulierte durchschnittliche abnormale Aktienrendite in unterschiedlichen täglichen Zeitfenstern des Untersuchungszeitraums sowie deren statistische Signifikanz auf Grundlage des t-Tests (t-Wert) sowie des Wilcoxon-Tests (z-Wert) an. Es wird auf eine statistisch signifikante Abweichung gegenüber null getestet. Der Bewertungseffekt im Gesamtzeitraum [-20; +20] in Höhe von 3,97 % (Mittelwert) bzw. 2,89 % (Median) ist statistisch signifikant. Etwas mehr als die Hälfte des Gesamteffekts tritt vor dem Ereignistag im Zeitraum [-20; -10] auf, ein Drittel am Ereignistag selbst. Die Rendite im Vorfeld des Bekanntwerdens der aktivistischen Kampagnen ist geringfügig signifikant für den Mittelwert der abnormalen Renditen im Zeitraum [-20; -10], nicht jedoch für den Median. Beide Renditemaße sind statistisch signifikant, wenn der Betrachtungszeitraum bis zum Ereignistag verlängert wird. Die Aktienrendite bis zum Ende des Untersuchungszeitraums inklusive des Ereignistags im Zeitraum [0; +20] beträgt im Mittel 1,45 % (Median: 1,37 %). Diese Rendite ist nicht statistisch signifikant, weder für den Mittelwert noch für den Median. Um die Ankündigungsrendite am Ereignistag verringert, betragen die abnormalen Renditen im Nachgang des Ereignisses [+1; +20] im Mittel 0,36 % bzw. 0,76 % (Median), sind jedoch ebenso nicht statistisch signifikant. Die höchste tägliche Rendite wird am Ereignistag (Tag 0) verzeichnet. Sie beträgt im Mittel 1,09 % (Median: 0,61 %). Auf den Ereignistag entfällt damit knapp ein Drittel des gesamten Bewertungseffekts. Die abnormalen Renditen am Ereignistag weisen die höchste statistische Signifikanz der untersuchten Teilzeiträume auf.

Die Zweiteilung der auftretenden Renditen in einen Zeitraum vor dem Ereignistag und den Ereignistag selbst stimmt mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen überein. Die Höhe der festgestellten Bewertungseffekte ist vergleichbar. Mietzner und Schweizer (2014) weisen einen kurzfristigen Bewertungseffekt in Höhe von 3,4 % in einem sechzigtägigen Ereignisfenster nach. Drerup (2014) beziffert den Bewertungseffekt auf 3,5 %. Für den Zeitraum nach der Finanzkrise demonstrieren Bessler und Vendrasco (2022) einen positiven Bewertungseffekt, der jedoch geringer ausfällt als für den Zeitraum vor der Finanzkrise.

Transaktions- und Informationseffekte

Nach Weber und Zimmermann (2013) kann der gesamte Bewertungseffekt in zwei getrennte Bestandteile zerlegt werden. Demnach reflektiert die abnormale Aktienrendite im Vorfeld des öffentlichen Bekanntwerdens aktivistischer Kampagnen in erster Linie Transaktionseffekte. Diese können einerseits durch aktivistisch Investierende ausgelöst werden, die ihre Aktienposition aufbauen. Trifft deren marginale Nachfrage auf eine unzureichende Aktienliquidität kann dies eine abnormale Preisreaktion hervorrufen. Andererseits können auch weitere Akteure preisbestimmen-

de Transaktionseffekte herbeiführen. Aktivistisch Investierende koordinieren sich wie in einem „Wolfsrudel“ im Vorfeld ihrer Kampagnen mit anderen institutionellen Akteuren, um sich deren Unterstützung zu sichern (Brav et al., 2008). Werden diese Marktgerüchte einem ausgewählten Kreis von Kapitalmarktakteuren bekannt, die eigens eine Aktienposition aufbauen, führt diese zusätzliche Nachfrage zu einem weiteren Preisanstieg. Die Wechselwirkungen von Preiseffekten und Marktgerüchten kann eine sich selbst verstärkende Dynamik eintreten lassen, die weitere „noise“-orientierte Marktteilnehmer anzieht.

In Abgrenzung dazu ist der Bewertungseffekt am Ereignistag selbst auf den Informationseffekt der aktivistischen Kampagne zurückzuführen, von der eine Signalwirkung auf die Kapitalmarktteilnehmer ausgeht. Diese Signalwirkung kann auf die idealtypischen Eigenschaften der Unternehmen bezogen werden, die Ziel aktivistisch Investierender sind. Der Informationseffekt kann die kapitalmarktseitige Erwartung widerspiegeln, dass eine bisherige Unterrendite gegenüber dem Benchmarkindex sowie eine andauernde Unterbewertung des Unternehmens durch künftige Maßnahmen des Managements aufgrund des äußeren Drucks der aktivistisch Investierenden abgestellt wird.

Prinzipal-Agenten-Theorie

Im Kontext der Prinzipal-Agenten-Theorie deuten die abnormalen Aktienrenditen auf die Antizipation des Kapitalmarkts hin, dass es aktivistisch Investierenden gelingt Agency-Kosten zu senken, die aus der Trennung von Kontrolle und wirtschaftlichem Eigentum der betroffenen Unternehmen resultieren. Diese Kosten bestehen aus Aktionärssicht vorwiegend in Entscheidungen über die Kapitalallokation, die nicht wohlfahrtsoptimierend sind. So kann es beispielsweise im kurzfristigen Interesse des Managements sein, andere Unternehmen zu hohen Preisen zu übernehmen, um die eigene Vergütung mit der gestiegenen Unternehmensgröße zu erhöhen (Jensen und Meckling, 1976). Aktivistisch Investierende erscheinen aufgrund ihrer institutionellen Rahmenbedingungen unter Koordination mit weiteren Anteilseignern besonders geeignet, eine aus Aktionärssicht wirksame Monitoringinstanz des Managements zu bilden. Gelingt es auf diese Weise, das Motivations- und Koordinationsproblem zwischen dem Management und der Aktionärsschaft abzuschwächen, erscheint die positive Kapitalmarktreaktion gerechtfertigt.

Zusammenfassend sind aktivistisch Investierende spezialisierte Kapitalmarktakteure, die wesentliche Unternehmensentscheidungen im Interesse der Aktionärsschaft beeinflussen. Ihre Kampagnen rufen in der kurzen Frist positive abnormale Aktienrenditen bei deutschen Unternehmen in der Größenordnung von 4 % hervor. Diese Reaktion kann durch Transaktions- und Informationseffekte eingeordnet werden. Offen bleibt in dieser Betrachtung die Wirkung aktivistischer Kampagnen auf andere Stakeholder eines Unternehmens sowie die Frage nach deren langfristigen Auswirkungen. Motiviert durch die Erfolge, die aktivistisch Investierende in der jüngeren Vergangenheit bei namhaften deutschen Unternehmen verzeichnen konnten, dürfte der Trend einer zunehmenden Einflussnahme dieser Investorengruppe künftig anhalten.

Literatur

Bebchuk, L., A. Brav und W. Jiang (2015), The Long-Term Effects of Hedge Fund Activism, *Columbia Law Review*, 05(115), 1085-1155.

Bessler, W. und M. Vendrasco (2022), Corporate control and shareholder activism in Germany: An empirical analysis of hedge fund strategies, *International Review of Financial Analysis*, 83.

Bluebell Capital Partners (2023), Bayer: the seeds of success. A roadmap to long term value creation, https://www.bluebellcp.com/_files/ugd/affdc3_fe925806b25d4c5cbf7b483bb1d8eddd.pdf (7. September 2023).

Brav, A., W. Jiang und R. Li (2021), Governance by Persuasion: Hedge Fund Activism and Market-based Shareholder Influence, *ECGI Working Paper Series in Finance*, Working Paper, 797.

Drerup, T. (2014), Long-Term Effects of Hedge Fund Activism in Germany, https://ssrn.com/abstract=1718365 (23. August 2023).

Farr, E.-V., P. Weiss und O. Hirt (2023), Activist investor rallies Bayer shareholders as pressure on CEO mounts – sources, *Reuters*, https://www.reuters.com/business/activist-investor-rallies-bayer-shareholders-pressure-ceo-mounts-sources-2023-02-06/ (21. August 2023).

Gilson, R. J. und J. N. Gordon (2013), The Agency Costs of Agency Capitalism: Activist Investors and the Revaluation of Governance Rights, *Columbia Law Review*, 863(113).

Gong, B. (2013), *Understanding and Augmenting Institutional Shareholder Activism: A Comparative Study of the UK and China*, http://etheses.dur.ac.uk/796/ (31. August 2023).

Gramm, J. (2016), *Dear Chairman. Boardroom Battles and the Rise of Shareholder Activism*, Harper Business.

Jensen, M. C. und W. H. Meckling (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

Mietzner, M. und D. Schweizer (2009), Shareholder Activism – werden Hedgefonds erst durch Private Equity erfolgreich?, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 8.

Mietzner, M. und D. Schweizer (2014), Hedge funds versus private equity funds as shareholder activists in Germany – differences in value creation, *Journal of Economics and Finance*, 181-208.

Weber, P. und H. Zimmermann (2013), Hedge Fund Activism and Information Disclosure: the Case of Germany, *European Financial Management*, 05(19), 1017-1050.

Title: ***Activist Investors' Influence on Companies***

Abstract: *The growing presence of activist investors in Germany challenges companies with a confrontational style and broad demands. This article analyses the Anglo-American capital market phenomenon in the context of companies' corporate governance and their shareholder structure. We examine the valuation effects of activist campaigns using share price reactions. The short-term announcement returns surrounding activist campaigns are positive and statistically significant. The mean abnormal share price return amounts to 3.96%. The results can be attributed to a combination of transaction and information effects.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0214

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 788-790

JEL: D22, L11, L22

Steffen Müller

Unternehmensinsolvenzen in Deutschland

Eine Insolvenz ist nur eine von mehreren möglichen Varianten, wie Unternehmen aus dem Markt austreten können. Viele Unternehmen schließen einfach ohne Insolvenz, wieder andere werden übernommen oder fusionieren. Tatsächlich schließen sehr viel mehr Unternehmen ohne Insolvenz, als Unternehmen eine Insolvenz anmelden (Müller und Stegmaier, 2015). Der Hauptunterschied zwischen den Marktaustrittsformen besteht darin, dass ein Marktaustritt ohne Insolvenz nicht immer ein Scheitern des Unternehmens als Ursache hat und oft freiwillig geschieht.[1] Der Marktaustritt über den Weg der Insolvenz ist hingegen ein deutlicher Hinweis auf ökonomisches Scheitern. Marktaustritten ohne Insolvenz geht oft eine mehrjährige geordnete Schrumpfungsphase vorweg, während insolvente Unternehmen sich bis zum Schluss gegen den Austritt stemmen (Fackler et al., 2018). Das Interesse an Insolvenzen ergibt sich zum einen daraus, dass sie ein sehr aktueller und gut messbarer Indikator für ökonomisches Scheitern und Arbeitsplatzverluste sind. Zum anderen bergen massenhafte Insolvenzen die Gefahr von Ansteckungseffekten bis hin zu Bankenkrisen.

Insolvenzgeschehen bis zum Ausbruch der Pandemie: weniger, aber teurere Insolvenzen

Die Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 markiert den Beginn der aktuellen Insolvenzstatistik des Statistischen Bundesamtes. Als Insolvenzereignis erfasst diese Statistik die Gerichtsentscheidung über die Verfahrenseröffnung. Dabei werden Abweisungen mangels Masse und Eröffnungen von Insolvenzverfahren gezählt. Gerichtsentscheidungen ergehen im Mittel zwei bis drei Monate nachdem Schuldner oder Gläubiger den Insolvenzantrag gestellt haben. Die Abbildung 1 bildet die Entwicklung des Insolvenzgeschehens anhand der amtlichen Statistik seit 1999 im Hinblick auf die Zahl der Insolvenzen, die Zahl der betroffenen Arbeitnehmenden und die voraussichtlichen Forderungen der Gläubiger ab. Es werden dreijährige Mittelwerte angegeben, die auf den Basiszeitraum 1999 bis 2001 normiert sind. Die Zahl der Insolvenzen stieg zunächst um 33 % an, bevor ein kontinuierlicher Rückgang einsetzte. Bis zum Zeitraum 2017 bis 2019 sank die Zahl der Insolvenzen um ein Drittel, verglichen mit 1999 bis 2001; in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) betrug der Rückgang gar 72 %. Im gleichen Zeitraum hat sich in Deutschland auch die Gründungsneigung stark verringert[2] und Insolvenzen betreffen vor allem junge Unternehmen (Müller und Stegmaier, 2015). Die Abbildung 1 zeigt, dass Insolvenzen junger Unternehmen (jünger als 8 Jahre) zunächst an Bedeutung verloren und der Anteil etablierter Unternehmen (8 Jahre oder älter) seit dem Zeitraum 2008 bis 2010 bei etwa 40 % konstant blieb.[3]

Bis 2019 sank die Zahl der betroffenen Arbeitnehmenden sogar etwas stärker als die Zahl der Insolvenzen. Verglichen mit 192.000 jährlich betroffenen Jobs im Basiszeitraum, waren im Zeitraum 2017 bis 2019 nur noch 121.000 Jobs pro Jahr betroffen. Die Abbildung 1 zeigt, dass der Anteil von insolvenzbetroffenen Jobs in etablierten Unternehmen dabei anstieg. Das lag in erster Linie daran, dass insolvente ältere Unternehmen zwischen 2002 bis 2004 und 2017 bis 2019 im Mittel um 19 % größer wurden und junge Unternehmen gleich klein blieben.

Deutlich volatiler gestaltet sich die Entwicklung der Forderungen von Insolvenzgläubigern. Das liegt oft an einzelnen Insolvenzen mit hohen Forderungssummen und entsprechend vorsichtig ist die Entwicklung der Forderungen zu interpretieren. Auch bei vorsichtiger Interpretation lassen die

1 Siehe Müller und Stegmaier (2015) für eine tiefere Diskussion von Marktaustrittsgründen.

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

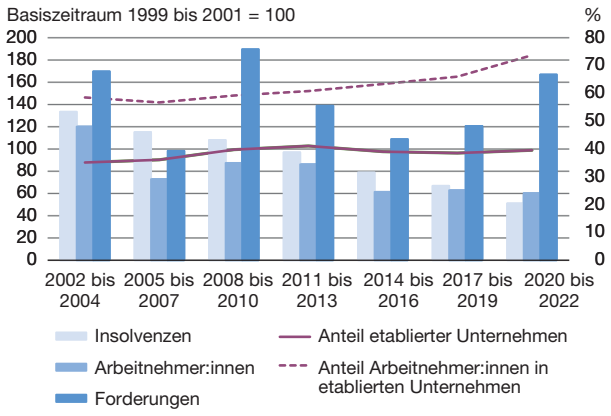
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Steffen Müller ist Abteilungsleiter für Strukturwandel und Produktivität am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Professor für Wirtschaftswissenschaft: Produktivität und Innovation an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

2 Die Zahl der Gewerbeanmeldungen erreichte 2018 und 2019 den niedrigsten Wert seit Einführung der amtlichen Statistik zu Gewerbeanzeigen.

3 Die amtliche Statistik weist Insolvenzen nur anhand dieser Altersunterscheidung aus. Die Statistik nach Alter beginnt 2003, der in der Abbildung ausgewiesene Mittelwert 2002 bis 2004 bezieht sich hier also nur auf zwei Jahre. Bis 2006 liegt der Anteil fehlender Altersangaben bei etwa einem Drittel, später bei 10 % bis 20 %. Fehlende Angaben betreffen überproportional kleine Unternehmen, sodass die Aufteilung von Forderungen und Arbeitnehmer:innen auf die Altersklassen deutlich besser gelingt, als die Aufteilung der Zahl der Insolvenzen. Für diesen Beitrag wurden fehlende Angaben entsprechend dem Anteil von jungen versus etablierten Unternehmen an den gültigen Antworten auf beide Gruppen aufgeteilt.

Abbildung 1
Insolvenzgeschehen, Drei-Jahres-Mittel



Die in der Abbildung gezeigten Anteile (Linien) sind nicht auf den Basiszeitraum 1999 bis 2001 normiert.

Quelle: Destatis.

Daten jedoch die Aussage zu, dass die Forderungssummen trotz weniger Insolvenzen eher gestiegen sind. Eine mögliche Ursache kann in einer lockeren Kreditvergabe vor dem Hintergrund der Niedrigzinspolitik der EZB vermutet werden.

In der Gesamtschau sticht somit ins Auge, dass sich das Insolvenzgeschehen in den zwei Jahrzehnten zwischen 1999 und 2019 hin zu weniger Insolvenzen – aber zu Insolvenzen von größeren und älteren Unternehmen – verschoben hat. Eine Interpretation ist, dass das Geschehen weniger stark vom Trial & Error der klassischen Start-up-Szene dominiert war, aber stärker von der Obsoleszenz älterer Unternehmen. Leider erlaubt die amtliche Statistik keine genauere Untergliederung beim Alter der etablierten Unternehmen und somit bleiben alternative Interpretationsmöglichkeiten. Denkbar ist etwa, dass die Niedrigzinspolitik der EZB zu einer längeren Überlebensdauer von Start-ups beigetragen hat und diese statistisch somit verstärkt in der Gruppe der etablierten Unternehmen zu finden sind.

Heterogenes Insolvenzgeschehen in der Doppelkrise aus Pandemie und Kostenexplosion

Die Coronapandemie und die bereits 2021 einsetzende und durch den russischen Überfall auf die Ukraine deutlich verschärfte Kostenkrise haben das Insolvenzgeschehen auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Die Pandemie traf die meisten Unternehmen am Ende einer langanhaltenden wirtschaftlichen Boomphase. Auch wenn Handelskriege und Brexit den Boom bereits 2019 beendet hatten, konnten doch viele Unternehmen über einen langen Zeitraum Reserven aufbauen und den unmittelbaren Corona-Schock abfedern. Der Staat reagierte auf die absehbare und unverschuldete Notlage vieler Unternehmen zudem mit umfangreichen Kredit- und Hilfszusagen, einem sehr viel leichter zugänglichen und großzügiger ausgestalteten Kurzarbeitergeld und einer zeitweisen Aussetzung der Insolvenzantragspflicht. In der Folge brachen die Insolvenzzahlen trotz Krise um 16 % im Jahr 2020 ein. Gleichzeitig, und von der Öffentlichkeit weit weniger beachtet, änderte sich aber die Zusammensetzung der insolventen Unternehmen stark. Die Zahl der Insolvenzen im Bereich der „Einzelunternehmen, freie Berufe und Kleingewerbe“ brach 2020 um 30 % ein, während die Insolvenzen bei den in der Regel sehr viel größeren Personen- und Kapitalgesellschaften nur um 8 % zurückging. Dies hat jedoch nur zu einem kleinen Teil dazu beigetragen, dass die durchschnittliche Insolvenz 2020 drastische 55 % mehr Beschäftigte betraf als 2019. Der Hauptgrund war ein Anstieg der Unternehmensgröße bei den Personen- und Kapitalgesellschaften um 50 %. Im Ergebnis lag die Zahl der von Insolvenz betroffenen Arbeitnehmer:innen 2020 mit 188.000 Beschäftigten auf dem höchsten Wert seit der weltweiten Finanzkrise 2009.

Im Wahljahr 2021 ging die Zahl der Insolvenzen und der betroffenen Jobs nochmals zurück und es mehrten sich die Stimmen, die eine Verzerrung und ein Aufstauen des Insolvenzgeschehens infolge der noch immer laufenden staatlichen Stützungsprogramme befürchteten. In der Tat waren diese Programme nicht zielgenau und nach dem weitgehenden Ende der akuten Einschränkungen durch die Pandemie immer schwieriger zu rechtfertigen. Nicht zielgenau waren sie z. B. deshalb, weil etwa das Kurzarbeitergeld grundsätzlich allen Branchen in gleicher Weise zugänglich gemacht wurde, egal ob die Branche von der Pandemie betroffen war oder nicht. Mitnahmeeffekte wurden hier auf unnötige Weise erleichtert. Vergleichende Analysen europäischer Länder zeigen zudem, dass finanzielle Staatshilfen in fast allen untersuchten Ländern entweder in gleicher Weise an vor der Pandemie produktive und unproduktive Unternehmen gezahlt wurden oder gar zielgenau an notleidende, aber vorher produktive Unternehmen gingen (Bighelli et al., 2023). Die unrühmliche Ausnahme bildet hier ausgerechnet Deutschland (Altomonte et al., 2021). Hierzulande haben Unternehmen mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit staatliche Finanzhilfen erhalten, wenn sie vor der Pandemie unterdurchschnittlich produktiv waren. Die Folge dieser Politik dürfte zum einen eine Fehlallokation knapper Ressourcen in Form einer vorübergehenden Weiterexistenz schwacher Unternehmen bei gleichzeitigem Arbeitskräftemangel in zukunftsfähigen Unternehmen gewesen sein. Zum anderen dürfte es ein Aufschieben vieler Insolvenzen bis zu dem Zeitpunkt verursacht haben, an dem die Hilfen zurückgezahlt werden müssen.

Im Jahr 2022 stagnierte das Insolvenzgeschehen auf niedrigem Niveau. Zum einen liefen Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld bis ins Frühjahr weiter, zum anderen mussten Finanzhilfen noch nicht zurückgezahlt werden. In der zweiten

Jahreshälfte begann jedoch bereits vorsichtig die Trendwende. Die Insolvenzzahlen und die Zahl der betroffenen Jobs stiegen spürbar vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und im Bausektor. Hauptgründe dafür dürften die explodierenden Energiepreise im Zuge des russischen Überfalls auf die Ukraine und steigende Kreditzinsen durch eine deutlich restriktivere Geldpolitik der EZB gewesen sein. In der Summe zeigt die Abbildung 1, dass die Jahre 2020 bis 2022 von extrem niedrigen Insolvenzzahlen, moderaten Arbeitsmarkteffekten und sehr hohen Forderungsausfällen geprägt waren.

Aktuelle Lage und Ausblick

Die bereits 2022 beginnende Trendwende setzt sich 2023 fort. Ein aktuelles Bild der Lage bietet dabei der monatlich erscheinende IWH Insolvenztrend, der neben den aktuellsten Zahlen auch ökonomische Einschätzungen der Situation und einen Ausblick auf die kommenden Monate beinhaltet. Der IWH Insolvenztrend fokussiert dabei ausschließlich auf Personen- und Kapitalgesellschaften. Der Hauptgrund hierfür ist, dass diese Unternehmensgruppe in der Regel für etwa 90 % der Arbeitsplätze und 95 % der Forderungen steht und in der Zeitreihe weniger volatil als etwa die vom Statistischen Bundesamt berichteten Regelinsolvenzen sind. Trends lassen sich dadurch aus Sicht der IWH Insolvenzforschung besser abbilden.

Zum Redaktionsschluss liegen die Zahlen bis einschließlich Oktober 2023 vor. Die Zahl der Insolvenzen lag in jedem Monat des Jahres 2023 deutlich über den Vorjahreswerten und seit Juni 2023 auch über dem Mittel der Jahre 2016 bis 2019. Bis einschließlich Oktober übertreffen die Insolvenzzahlen das langjährige Mittel nur um etwa 10 %, sodass bisher eher von einer Normalisierung als von einer Insolvenzwelle ausgegangen werden sollte. Allerdings setzt sich der langfristige Trend zu größeren Insolvenzen fort. Legt man die im IWH Insolvenztrend erfasste Statistik zu den Jobs in den 10 % größten Unternehmen zugrunde, muss von einem erheblichen Anstieg der betroffenen Jobs um etwa ein Drittel verglichen mit 2016 bis 2019 ausgegangen werden.[4] Auffällig sind dabei eine Reihe größerer Insolvenzen von Krankenhäusern.

4 Der Anteil der betroffenen Arbeitnehmer:innen in Großunternehmen ist ein sehr guter Indikator für die Gesamtzahl der betroffenen Arbeitnehmer:innen (Müller, 2021).

Für die kommenden Monate rechnet die IWH Insolvenzforschung mit spürbar steigenden Insolvenzzahlen, sodass zumindest für die zweite Jahreshälfte 2023 von einem deutlich erhöhten Insolvenzgeschehen gesprochen werden muss. Neben der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage in Deutschland und während der Pandemie aufgezehrten finanziellen Polstern dürfte auch das Nachwirken der Coronahilfen die Insolvenzzahlen nach oben treiben, denn die oft in Form von Krediten gezahlten Hilfen müssen nun zurückgezahlt werden. Da viele schwache Unternehmen diese Hilfen erhalten haben, sind Insolvenzen nun unvermeidlich. Einige positive Aspekte lassen sich der Situation aber doch abgewinnen, denn viele der nun nachgeholten Insolvenzen betreffen Unternehmen, die schon länger unrentabel waren. Vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels in Deutschland darf mit einiger Zuversicht erwartet werden, dass die nun freigesetzten Arbeitskräfte zügig in andere, rentablere und letztlich zukunftsfestere Unternehmen werden wechseln können. Mit persistenten Lohnverlusten in relevanter Größenordnung ist bei einer Insolvenz des Arbeitgebers typischerweise ohnehin nicht zu rechnen (Fackler et al., 2021) und eine geringe Arbeitslosenquote dürfte diese Verluste weiter dämpfen (Schmieder et al., 2023).

Literatur

Altomonte, C., M. Demertzis, L. Fontagné und S. Müller (2021), COVID-19 financial aid and productivity: has support been well spent?, Bruegel, https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/PC-21-031121.pdf (3. November 2023).

Bighelli, T., T. Lalinsky und J. Vanhala (2023), Cross-country evidence on the allocation of COVID-19 government subsidies and consequences for productivity, *Journal of the Japanese and International Economies*, 68, 101246.

Fackler, D., S. Müller und J. Stegmaier (2018), Plant-level employment development before collective displacements: comparing mass layoffs, plant closures and bankruptcies, *Applied Economics*, 50(50), 5416-5435.

Fackler, D., S. Müller und J. Stegmaier (2021), Explaining wage losses after job displacement: Employer size and lost firm wage premiums, *Journal of the European Economic Association*, 19(5), 2695-2736.

Müller, S. (2021), Insolvenzen in der Corona-Krise, *IWH Policy Notes*, 2/2021.

Müller, S. und J. Stegmaier (2015), Economic failure and the role of plant age and size, *Small Business Economics*, 44, 621-638.

Schmieder, J. F., T. von Wachter und J. Heining (2023), The costs of job displacement over the business cycle and its sources: evidence from Germany, *American Economic Review*, 113(5), 1208-1254.

Title: *Corporate Bankruptcies in Germany*

Abstract: *Corporate bankruptcy in Germany has been on a long-run decline. Even before the recent double crisis of the pandemic and multiple cost shocks, bankruptcy figures were one-third lower than around the turn of the century but were larger and affected more mature firms. With the onset of the double crisis, bankruptcies plummeted further while the number of affected jobs rose initially. Government rescue programmes hindered the exit of many small unproductive firms. Since mid-2023, bankruptcies of registered firms are higher than before the pandemic. Due to the current recession and the need to repay government support, the number of bankruptcies will rise until the end of 2023 and likely beyond.*

DOI: 10.2478/wd-2023-0215

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(11), 791-792
JEL: E52, E4, E43

Konjunkturschlaglicht

Zinsausgaben des Privatsektors im Euroraum

Um der historischen Inflationswelle zu begegnen, hat die EZB den Zinssatz für die Einlagefazilität seit Juli 2022 in zehn Schritten von -0,5 % auf 4 % angehoben. In der jüngsten Sitzung Ende Oktober hat sich der EZB-Rat gegen einen weiteren Zinsschritt entschieden und darauf verwiesen, dass die volle restriktive Wirkung der bisherigen Zinsschritte auf die Finanzierungsbedingungen noch ausstehe (EZB, 2023a). Vergleicht man die Zinsstrukturkurve (OIS) im Euroraum vom September 2023 mit der vom September 2021 vor der Zinswende, so liegen die Renditen nun über die verschiedenen Laufzeiten um rund 3,5 Prozentpunkte höher. Die Verschiebung der Zinsstrukturkurve strahlt unmittelbar auf die Zinssätze im Neukreditgeschäft mit dem Privatsektor aus (Sonnenberg, 2023). Die Zinsen für Unternehmenskredite und Immobilienkredite privater Haushalte lagen im September 2023 ca. 3,6 bzw. 2,6 Prozentpunkte höher als im September 2021. Dieser Anstieg hat bereits zu einem deutlichen Rückgang des Neukreditgeschäfts geführt. Von Januar bis September 2023 ist das Neugeschäft von Immobilienkrediten im Euroraum um rund 35 % gegenüber dem Vorjahr eingebrochen. In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Slowenien und der Slowakei liegt der Rückgang sogar bei über 40 %. In Spanien betrug der Rückgang 17 %, in Italien, Finnland und Irland weniger als 10 % und nur Portugal verzeichnete einen Anstieg um 16 %. Bei den Unternehmenskrediten ging das Neugeschäft im Euroraum im gleichen Zeitraum nur um 5 % zurück. Allerdings deutet die Umfrage zum Kreditgeschäft darauf hin, dass die Kreditnachfrage der Unternehmen insbesondere zur Finanzierung längerfristiger Anlageinvestitionen stark gesunken ist (EZB, 2023b). Neben dem Neukreditgeschäft bestimmen Refinanzierungen den Bestand an ausstehenden Krediten an den Privatsektor. Insgesamt stagniert dieser im Euroraum seit Jahresbeginn.

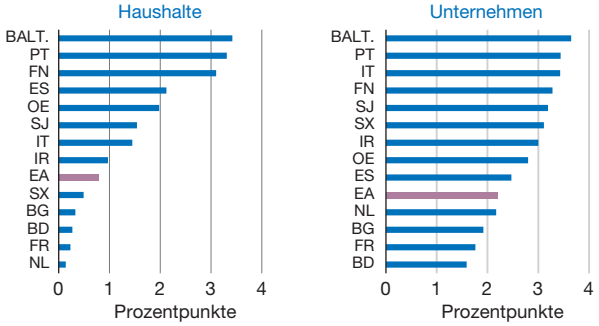
Im Gegensatz zum Neukreditgeschäft ist ein Großteil des Kreditbestands noch nicht von der Zinswende betroffen. Wie rasch das gestiegene Zinsniveau auf den Kreditbestand überwälzt wird, hängt von der in den Kreditverträgen festgehaltenen Zinsbindung ab. Für die privaten Haushalte im Euroraum ist die Verzinsung des Kreditbestands von September 2021 bis September 2023 um 0,8 Prozentpunkte auf 3 % gestiegen (vgl. Abbildung 1, links). Insbesondere in den baltischen Staaten sowie Portugal und Finnland weisen die Kredite an private Haushalte einen hohen Anteil an variabler Verzinsung bzw. kurzer Zinsbindung auf. Hier lagen die auf den Kreditbestand zu zahlenden Zinsen im September 2023 bereits um ca. 3,1 bis 3,4 Prozentpunkte höher als vor zwei Jahren. Eine deutlich längere Zinsbindung ist dagegen vor allem in Deutschland, Belgien, Frankreich, der Slowakei und in den Niederlanden zu beobachten (Gern et al., 2023). Hier sind die Zinsen bislang nur um rund 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte gestiegen. Bei Unternehmenskrediten zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die Überwälzung des höheren Zinsniveaus weiter fortgeschritten ist. In vielen Ländern sind die Zinsen bereits um 3 Prozentpunkte gestiegen (vgl. Abbildung 1, rechts). Für den Euroraum insgesamt fällt der Anstieg mit 2,2 Prozentpunkten jedoch geringer aus, da in großen Volkswirtschaften, wie Deutschland und Frankreich, der Anstieg nur rund 1,6 bzw. 1,8 Prozentpunkte beträgt.

Vergleicht man die Zinsen im Bestand mit den Zinsen im Neukreditgeschäft,[1] kann man die noch ausstehende Überwälzung im Bestand grob abschätzen. Dazu wird angenommen, dass die durchschnittliche Laufzeit im Neukreditgeschäft mit der im Bestand übereinstimmt und die Zinsen im Neukreditgeschäft auf dem derzeitigen Niveau verweilen. Unter diesen Annahmen steht bei Immobilien-

1 Es werden die Zinsen im Bestand jeweils zum Indikator „Composite Cost of Borrowing" der EZB verglichen, der die Zinsen im Neukreditgeschäft anzeigt.

Abbildung 1

Anstieg der Zinsen für Haushalte und Unternehmen im Kreditbestand, September 2021 bis September 2023



BALT. = Mittelwert aus Estland, Litauen und Lettland, BD = Deutschland, BG = Belgien, EA = Euroraum, ES = Spanien, FN = Finnland, FR = Frankreich, IR = Irland, IT = Italien, NL = Niederlande, OE = Österreich, PT = Portugal, SJ = Slowenien, SX = Slowakei.

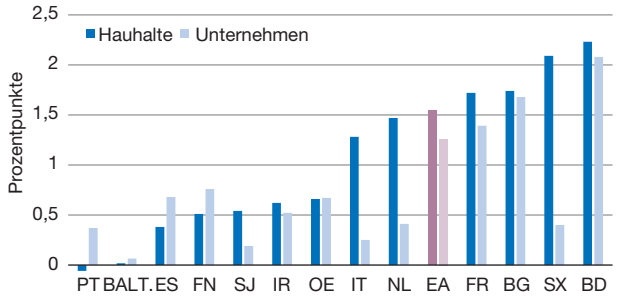
Quelle: EZB, eigene Berechnungen.

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

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

Abbildung 2

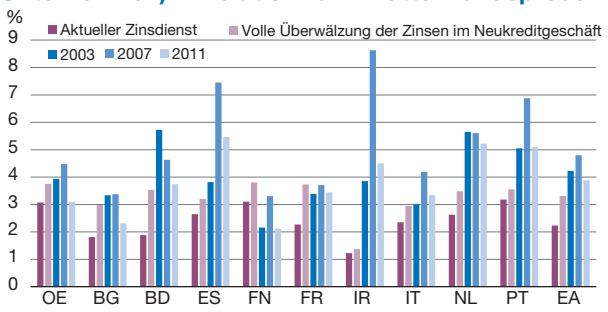
Ausstehende Überwälzung der Zinsen im Kreditbestand verglichen zum Neukreditgeschäft



Quellen: EZB, eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Zinsausgaben des Privatsektors (Haushalte und Unternehmen) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt



Quellen: EZB, Eurostat, eigene Berechnungen.

krediten von Haushalten vor allem in Deutschland und der Slowakei noch eine relativ hohe Überwälzung von ca. 2 Prozentpunkten aus (vgl. Abbildung 2). Für Belgien, Frankreich und die Niederlande sind es rund 1,5 Prozentpunkte. In den übrigen Ländern ist die Überwälzung schon recht weit fortgeschritten, sodass dort die Zinsen im Bestand nur noch um 0,5 Prozentpunkte oder weniger steigen dürften. Bei den Unternehmenskrediten ist die Anpassung an das derzeitige Zinsniveau schon weiter fortgeschritten, wobei auch hier vor allem Deutschland, Belgien und Frankreich mit einer noch hohen ausstehenden Überwälzung von 1,5 bis 2 Prozentpunkten hervorstechen. In den übrigen Ländern ist die ausstehende Überwälzung nahezu abgeschlossen oder liegt bei ca. 0,5 Prozentpunkten (Spanien, Österreich, Finnland).

Die finanzielle Belastung des Privatsektors dürfte vor allem in den Ländern zunehmen, in denen noch ein Gutteil der Überwälzung aussteht. Es stellt sich die Frage, wie stark die Zinsausgaben im Kreditbestand den Privatsektor belasten bzw. belasten werden. Hierfür ist nicht nur das Zinsniveau relevant, sondern auch die Einkommen sowie der Verschuldungsgrad des Privatsektors. Vergleicht man die aktuellen Zinsausgaben des Privatsektors (Haushalte und Unternehmen) im zweiten Quartal 2023 und die Zinsausgaben bei voller Überwälzung des aktuellen Zinsniveaus zu den Höhepunkten seit Beginn der Währungsunion (2003, 2007, 2011), so zeigt sich für die zehn größten Volkswirtschaften im Euroraum ein divergierendes Bild. Auffällig sind die besonders hohen Zinsausgaben des Privatsektors in Relation zum BIP 2007 in Spanien, Irland und Portugal, als der Zinserhöhungszyklus der EZB auf einen vorangegangenen Kreditboom in diesen Ländern traf (vgl. Abbildung 3). Aktuell liegen die Zinsausgaben in allen Ländern unter den länderspezifischen Höhepunkten. Nur in Finnland liegen sie aktuell relativ hoch. Relativ niedrig erscheinen sie aktuell in Deutschland, Spanien, Irland, Portugal, Irland und in den Niederlanden. Bei voller Überwälzung des aktuellen Zinsniveaus in den Kreditbestand fallen die Zinsausgaben jeweils relativ hoch in Finnland, Frankreich, Belgien, Österreich, Italien und Deutschland aus. Zu den Zinsausgaben auf den Kreditbestand kommen – hier nicht berücksichtigt – bei Unternehmen noch Zinsausgaben auf Anleihen.

Es lässt sich festhalten, dass die Bremsspuren der Geldpolitik im Neukreditgeschäft von Haushalten bereits deutlich sichtbar sind und auch die Umfrage zum Kreditgeschäft einen restriktiven Effekt auf die Kreditnachfrage der Unternehmen anzeigt. In den Kreditbeständen hat sich die Zinswende bereits zum Teil niedergeschlagen und damit die finanzielle Belastung des Privatsektors erhöht. In den beiden größten Volkswirtschaften des Euroraums (Deutschland und Frankreich) steht jedoch noch ein erheblicher Teil der Überwälzung des höheren Zinsniveaus aus. Für sich genommen dürfte sich die Bremswirkung der Geldpolitik durch den fortschreitenden Anstieg der Zinsausgaben noch verstärken. Besonders auffällige Ausschläge der Zinsausgaben wie vor der Finanzkrise 2008 sind derzeit aber selbst bei vollständiger Überwälzung des aktuellen Zinsniveaus in den Kreditbestand nicht zu beobachten. Letztendlich kann aus der aggregierten Betrachtung von Haushalten und Unternehmen nicht unmittelbar auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte geschlossen werden, da sich die höheren Zinsausgaben aber auch -einnahmen unterschiedlich auf die einzelnen Haushalte und Unternehmen auswirken dürften.

Nils Sonnenberg
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

EZB (2023a), Monetary policy decisions, *Press Release*, 26. Oktober.
EZB (2023b), Euro area bank lending survey, *Press Release*, 24. Oktober.
Gern, K. J., N. Jannsen, N. Sonnenberg (2023), Inflation and the effects of monetary tightening in the euro area, *Monetary Dialogue Papers*, Juni.
Sonnenberg, N. (2023), The ECB stepping on the brake(s) - monetary tightening in an abundant reserve system, *Monetary Dialogue Papers*, März.