104. Jahrgang | Heft 11 November **2024**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Fiskalföderalismus für mehr Wohlstand

Nadine Riedel, Martin Simmler, Désirée I. Christofzik, Lars P. Feld, Mustafa Yeter, Andreas Lichter, Max Löffler, Sebastian Siegloch, Tobias Seidel, Werner Weber

Politikberatung
Weise, bleibt bei euren Leisten!
Stefan Schäfer

Schuldenbremse
Eine saldenmechanische Perspektive
Gunther Tichy

Finanzpolitik
Baden-Württemberg und die Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushalts 2021
Sina Drechsler

Kommunen
Langzeit-Trends in der Relevanz kommunaler öffentlicher Auslagerungen
Christian Raffer, Maike Rackwitz

Gesundheitspolitik
Pflege und Pflegekosten in der Zukunft
Iris Kesternich, André Romahn, Johannes Van Biesebroeck, Marjolein Van Damme

Telekommunikationsmarkt
Optimierung des Verhandlungsgebots
Vitali Gretschko, Axel Ockenfels, Achim Wambach

Arbeitsmarkt
Schwarzarbeit in Deutschland
Ralf Himmelreicher, Matthias Dütsch, Arne Baumann

Digitale Märkte
Wachsen regulierte digitale Märkte?
Christian Rusche

Konjunktur
Wie sich Konsum und Einkommen entwickeln
Nils Jannsen

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

11

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

S. Schäfer — Weise, bleibt bei euren Leisten! — 738

Kommentare

I. Bertschek — Draghi-Bericht: Treffende Diagnose – teure Therapie — 740
B. Hansjürgens — Ökodesign-Verordnung: Die EU-Kommission macht ernst! — 741
J. Boysen-Hogrefe — Subventionen: Klientelpolitik statt nachhaltiger Wirtschaftspolitik — 743
W. B. Schmal — Öffentlicher Rundfunk: Eine „Bühne“ für private Medien? — 744
C. Hecker — Volkswagen AG: Dividenden oder Investitionen — 745

Zeitgespräch

Fiskalföderalismus für mehr Wohlstand — 746
N. Riedel, M. Simmler — Fiskalföderalismus in Deutschland: Was zu tun ist — 747
D. I. Christofzik, L. P. Feld, M. Yeter — Die regionalen Effekte der Grunderwerbsteuer: Zeit für Reformen — 754
A. Lichter, M. Löffler, S. Siegloch — Der Einfluss lokaler Steuerpolitik auf betriebliche F&E-Aktivitäten — 758
T. Seidel — Optimale regionale Transfers — 763
W. Weber — Etabliert und erfolgreich: der Finanzausgleich der Schweiz — 768

Analysen

G. Tichy — Eine saldenmechanische Perspektive auf die Schuldenbremse — 773
S. Drechsler — Die Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushalts 2021 – Bedeutung für Baden-Württemberg — 778
C. Raffer, M. Rackwitz — Langzeit-Trends bei kommunalen Unternehmen: mehr und komplexere Auslagerungen — 783
I. Kesternich, A. Romahn, J. Van Biesebroeck, M. Van Damme — Pflege und Pflegekosten in der Zukunft – Brauchen wir mehr Versicherungsschutz? — 789
V. Gretschko, A. Ockenfels, A. Wambach — Optimierung des Verhandlungsgebots auf dem Telekommunikationsmarkt — 794
R. Himmelreicher, M. Dütsch, A. Baumann — Schwarzarbeit in Deutschland: bisherige Erkenntnisse und neue Befunde — 800

Ökonomische Trends

C. Rusche — Wachsen regulierte digitale Märkte? — 807
N. Jannsen — Wie sich Konsum und Einkommen entwickeln — 811

DOI: 10.2478/wd-2024-0186

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 738-739

JEL: E32, E61, G53

Weise, bleibt bei euren Leisten!



Foto: Privat.

Prof. Dr. Stefan Schäfer
Wiesbaden Business School
der Hochschule RheinMain und
Aktionskreis Stabiles Geld

„Stabiles Geld – stetiges Wachstum" – so überschrieb der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) vor genau 60 Jahren sein erstes Jahresgutachten. Anders als andere Institutionen der wirtschaftspolitischen Beratung ist der SVR mit einem expliziten Gesetzesauftrag ausgestattet. Dieser lautet: „Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [...] wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet. [...] Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können" (§§1 und 2 SachvRatG).

Die „gesamtwirtschaftliche Lage" soll also „periodisch" in „Gutachten" aufbereitet werden. Über Jahrzehnte bedeutete das: Die fünf Ratsmitglieder (auch „Wirtschaftsweise" genannt) veröffentlichten immer im November das Jahresgutachten, ihre Flagschiffpublikation. Darin stellen sie die aktuelle Wirtschaftslage dar, ordnen die zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen ein und widmen sich weiteren, grundsätzlichen Themen mit ökonomischer Bedeutung. Im letzten Jahresgutachten handelt ein Kapitel z. B. von „Zeitgemäßer Dateninfrastruktur für fundiertere Entscheidungen". Wenn die Lage dies erfordert, erscheinen Sondergutachten. Dies war zuletzt im März 2020 anlässlich der Coronapandemie der Fall. Dass der Rat seit geraumer Zeit zudem wissenschaftliche Arbeitspapiere veröffentlicht, dürfte personalpolitische Gründe haben. Hier können die Mitglieder des wissenschaftlichen Stabs ihre Expertise unter eigenem Namen unter Beweis stellen. Das macht eine Tätigkeit im Stab des SVR attraktiver.

Die lange geübte Praxis wird nun abgeändert. Der Rat hat nicht nur 2024 erstmals ein Frühjahrsgutachten veröffentlicht, sondern will sich nun auch mehrmals jährlich mit kürzeren Policy Briefs in die wirtschaftspolitische Diskussion einschalten. Dazu passt, dass die Geschäftsstelle des Sachverständigenrates von Wiesbaden nach Berlin umzieht. Man möchte näher an den aktuellen Themen sein und sucht den direkten Kontakt zu den Entscheidungsträgern in der Bundeshauptstadt.

Das jüngste Policy Brief zeigt exemplarisch auf, warum diese Neuausrichtung eine schlechte Idee ist. Mit einem staatlichen „Kinderstartgeld" von zehn Euro monatlich sollen alle Kinder ab sechs Jahren an das Kapitalmarktsparen herangeführt werden, meinen die Sachverständigen. Das Geld würde zwölf Jahre lang in einen Investmentfonds mit Aktienschwerpunkt eingezahlt und erst ab dem 18. Geburtstag abgehoben werden dürfen. Die Wirtschaftsweisen machen ausdrücklich deutlich, dass sich die pädagogische Wirkung des Programms auch auf die Eltern richten soll: „Dementsprechend könnte das Angebot eines zugänglich gestalteten Finanzbildungskurses für die Eltern zum Zeitpunkt der Einbeziehung der anspruchsberechtigten Kinder in das Kinderstartgeld besonders zielführend sein" (SVR, 2024a, S. 10–11). Neben den Finanzbildungskursen ermögliche insbesondere die lange Anspardauer nicht nur den Kindern,

© Der/die Autor:in 2024. 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.

sondern auch den Eltern wertvolle Erfahrungen für ihre persönliche Weiterentwicklung in Geldangelegenheiten: „Die Anspardauer muss hinreichend lang sein, damit Kinder (und deren Eltern) verschiedene Finanzzyklen erleben“ (SVR, 2024b).

Mit solchen Detailvorschlägen verstößt der Rat nicht nur gegen die gesetzliche Vorgabe, die gesamtwirtschaftliche Lage zu beurteilen ohne dabei „Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aus[zu]sprechen“ (§2 SachvRatG). Vielmehr macht er sich auch mit der Vielzahl von Think Tanks und Lobbygruppen gemein, die den Berliner Politikbetrieb umschwirren und verzweifelt versuchen, Aufmerksamkeit für Partikularanliegen aller Art zu gewinnen. So findet der SVR kein Gehör, sondern schadet nur seiner Autorität. Denn das „Kinderstartgeld“ wird bei den einen Beifall finden und von den anderen abgelehnt werden. Je mehr Ideen dieser Art vom Rat in die Diskussion eingebracht werden, desto eher droht sein Ansehen in unserer Talkshow-Demokratie zerrieben zu werden – von den Debatten in den sozialen Medien ganz zu schweigen. Die Sachverständigen machen sich auf dem unüberschaubaren Feld der Einzelinteressen ohne Not zum Spielball.

Die Art von Politikberatung, die das Gesetz dem Rat vorgibt, lebt aber gerade von der Distanz zur Kurzatmigkeit der Tagespolitik. Einmal jährlich das wirtschaftspolitische Geschehen aus der Vogelperspektive zu analysieren, war und ist das Alleinstellungsmerkmal der Wirtschaftsweisen – und sollte es auch bleiben. Deutschland mangelt es nicht an „Experten“, die ständig und überall präsent sind und zu jedem Thema eine Meinung haben. Was fehlt, ist ordnungspolitisches Verständnis. Die Jahresgutachten (und eventuell die eine oder andere weitere Publikation) müssen als Kompass dienen, mit dessen Hilfe die Bürger den Kurs der Wirtschaftspolitik beurteilen können. Dass nicht jeder jährlich im November die mittlerweile mehrere hundert Seiten langen Wälzer liest, ist klar. Dennoch entfalten sie seit Jahrzehnten ihre Wirkung – vermittelt durch Referenten in Ministerien, wissenschaftliche Mitarbeiter an Universitäten und Forschungsinstituten, Analysten in Banken und nicht zuletzt Journalisten.

Der „ordnungspolitische Kompass“ muss übrigens nicht nach Freiburg im Sinne einer streng ordoliberalen Argumentation ausgerichtet sein. Vielmehr geht es darum, die Wechselwirkungen im Geflecht der unüberschaubaren Vielfalt an Debattenbeiträgen aufzuzeigen und so Verständnis für das große Ganze zu erzeugen. Das ist eine ebenso ideologieferne wie wichtige Aufgabe, der sich kaum noch jemand stellen will. Ihr Wert wird nicht in Talkshow-Auftritten, Tagesschausekunden oder Likes bemessen. Umso wichtiger ist es, dass sich jemand um diese Aufgabe kümmert. Hier würden die Sachverständigen wahrscheinlich erwidern: „Niemand hat behauptet, das Jahresgutachten abschaffen zu wollen!“ Das mag (kurzfristig) so sein. Und es ist in der Tat notwendig, das Portfolio der SVR-Publikationen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Auch in der Vergangenheit war bei weitem nicht alles Gold, womit die Weisen zu glänzen versuchten. Mit effektheischenden Auftritten auf dem glatten Berliner Parkett verspielt der Rat aber seine über Jahrzehnte aufgebaute Reputation. Ohne sie wird er die Rolle als ordnungsökonomische Instanz nicht mehr lange wahrnehmen können. Da kann man nur sagen: Weise, bleibt bei Euren Leisten! Die wirklich Weisen wollen wissen, was die Welt im Innersten zusammenhält. Mikromanagement à la „Kinderstartgeld“ hingegen ist ihre Sache nicht.

Literatur

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024a). Ein Kinderstartgeld für Deutschland. *Policy Brief 3*/2024.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024b, 07. Oktober). *Kinderstartgeld: Finanzkompetenz stärken und Kapitalmarktbeteiligung erhöhen* [Pressemeldung].

DOI: 10.2478/wd-2024-0187

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 740

JEL: H10, Q38

Draghi-Bericht

Treffende Diagnose – teure Therapie

Der von der Europäischen Kommission beauftragte Draghi-Bericht bietet eine treffende Analyse der wirtschaftlichen Lage der Europäischen Union. Demnach weist die EU deutliche Schwächen im Bereich neuer, insbesondere digitaler Technologien auf. Viele europäische Unternehmen sind auf etablierte, traditionelle Technologien spezialisiert und investieren weitaus weniger in Forschung und Innovation (F&I) als ihre amerikanischen Wettbewerber. Auch die öffentlichen Ausgaben für F&I sind zu gering und nur unzureichend auf bahnbrechende Innovationen ausgerichtet. Es mangelt an industrieller Dynamik, und der Innovationsprozess wird durch einen schwachen Transfer aus der Forschung in die Kommerzialisierung erschwert. Hierfür gibt es mehrere Gründe: das Fehlen von Risikokapital, die Fragmentierung des Binnenmarktes und eine hohe regulatorische Belastung.

Draghi gibt zahlreiche Empfehlungen ab, um diesen Schwächen zu begegnen. Er empfiehlt, eine „Forschungs- und Innovationsunion" zu etablieren, mit dem Ziel, 3 % des Bruttoinlandsprodukts für F&I aufzuwenden. Dies soll durch eine gemeinsame Strategie und Prioritätensetzung sowie eine verstärkte Zusammenarbeit unterstützt werden. Zudem rät Draghi, ein Umfeld zu schaffen, das bahnbrechende Innovationen sowie Start-ups und Scale-ups fördert. Eine Agentur nach dem Vorbild der amerikanischen Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) und die Schaffung eines EU-Börsenmarktes werden ebenso vorgeschlagen wie ein erweitertes Budget für den Europäischen Investitionsfonds (EIF) und eine engere Koordination zwischen EIF und Europäischem Innovationsrat (EIC). Das zehnte Rahmenprogramm für Forschung und Innovation soll zudem vereinfacht und sein Budget auf 200 Mrd. Euro verdoppelt werden.

Um die akademische Exzellenz in Europa zu fördern, schlägt der Bericht vor, die Mittel des Europäischen Forschungsrats (ERC) zu erhöhen, spezielle Förderprogramme für Institutionen und EU-Lehrstühle einzurichten und die Mobilität von Forschenden zu stärken. Gleichzeitig sollten private Investitionen in öffentliche Universitäten verstärkt gefördert werden. Ein weiteres zentrales Anliegen ist die Anpassung des regulatorischen Rahmens für innovative Unternehmen, z. B. durch eine Regelung zur Aufteilung von Lizenzgebühren zwischen Forschenden und Forschungseinrichtungen, die Einführung eines einheitlichen Patentsystems sowie eines EU-weiten Status für innovative Unternehmungen. Auch Investitionen in weltweit führende Forschungs- und Technologieinfrastrukturen, wie z. B. eine souveräne Cloud-Lösung und das Euro-High Performance Computing-Programm für die Bereitstellung von Rechenkapazitäten, stehen im Fokus. Die Anwendung neuer Technologien, insbesondere der Künstlichen Intelligenz, soll durch branchenspezifische Pläne forciert werden, unter anderem unterstützt durch Reallabore.

Zahlreiche Empfehlungen des Draghi-Berichts sind nicht neu, allerdings sind einige Empfehlungen mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verbunden, beispielsweise für EIC, EIF, ERC und das zehnte Forschungsrahmenprogramm. Bei der Umsetzung von Empfehlungen sollte die EU-Kommission die Prioritäten klar auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen setzen.

Die Betonung der Bedeutung digitaler Technologien ist essenziell, da diese als Schlüsseltechnologie gelten und gerade hier eine wesentliche Schwäche Europas auszumachen ist, sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Anwendung. Ohne öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Kompetenzen lassen sich diese Schwächen kaum beheben, allerdings sollten sie durch private Investitionen flankiert werden. Mindestens ebenso wichtig ist es, den regulatorischen Rahmen zu harmonisieren, insbesondere bei der Implementierung der KI-Verordnung, und dabei auf Kohärenz mit anderen Regularien wie der Datenschutzgrundverordnung zu achten. Außerdem sollte die Verfügbarkeit und der Zugang zu Daten verbessert werden. Das ist eine Grundvoraussetzung für die Anwendung Künstlicher Intelligenz. Vorsicht ist jedoch geboten, wenn es um die Festlegung spezifischer Anwendungsfelder für die Künstliche Intelligenz in bestimmten Branchen geht, da sich dies im Voraus schwer planen lässt. Die EU-Mitgliedstaaten weisen unterschiedliche Branchenstrukturen und komparative Vorteile auf. Demnach sollten sie eigene Prioritäten setzen. Koordination und Kooperationen ja, aber nicht ohne Vielfalt zuzulassen.

Bei der Veränderung von Governance-Strukturen wie z. B. einer Umstrukturierung des EIC als Europäische DARPA gilt es von bisherigen Erfahrungen zu lernen, statt das Rad neu zu erfinden. Initiativen wie die „Joint European Disruptive Initiative" (JEDI) und die Deutsche Agentur für Sprunginnovationen (SPRIND) können hier als Lernbeispiele dienen, um Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Schließlich sollten getroffene Maßnahmen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, um ein Politiklernen zu ermöglichen und bestehende Schwächen langfristig zu überwinden.

Prof. Dr. Irene Bertschek
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

© Der/die Autor:in 2024. 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-2024-0188

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 741-742

JEL: L50, Q28, Q38

Ökodesign-Verordnung

Die EU-Kommission macht ernst!

Am 18. Juli 2024 trat die neue EU-Ökodesign-Verordnung (VO) in Kraft. Sie löst die seit dem Jahr 2009 bestehende Ökodesign-Richtlinie nach einer Übergangszeit von etwa zweieinhalb Jahren ab. Die neue Verordnung ist Teil des europäischen Green Deals und soll dafür sorgen, dass Produkte länger halten, Energie und Ressourcen effizienter genutzt werden, Endverbraucher bessere Möglichkeiten haben, nachhaltig einzukaufen, und übergreifend die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gestärkt wird. Die Ökodesign-VO stellt gleich in mehrfacher Hinsicht eine erhebliche Erweiterung gegenüber der alten EU-Ökodesign-Richtlinie dar.

Erstens handelt es sich nunmehr um eine Verordnung. Eine Verordnung stellt – anders als die bisherige Richtlinie – eine direkte EU-weite Vorgabe für das Ökodesign für nachhaltige Produkte dar. Sie gilt unmittelbar für jeden Mitgliedstaat und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht. In der EU wird dadurch ein Instrument geschaffen, das für alle Akteure einheitlich und unmittelbar die Rahmenbedingungen festlegt. Bei der EU-Ökodesign-VO ist zu berücksichtigen, dass es hier zunächst nicht um konkrete Anforderungen an einzelne Produkte geht, sondern um Kriterien für produktspezifische Verordnungen und entsprechende Arbeitspläne. Erst in diesen Arbeitsplänen soll dann festgelegt werden, welche Produkte im Einzelnen erfasst und Gegenstand der Regulierung werden. Die Arbeitspläne sollen durch die Kommission erstellt werden, wobei in der Ökodesign-VO schon angekündigt wird, dass der erste Arbeitsplan zum 19. April 2025 vorliegen soll. Die betroffenen Wirtschaftsakteure – Produzenten, Importeure, Dienstleister usw. – haben anschließend 18 Monate Zeit, um die geforderten Anforderungen umzusetzen.

Zweitens erfolgt mit der neuen Verordnung eine grundsätzliche Ausweitung auf nahezu alle physischen Waren, die in der EU in den Verkehr gebracht werden. Zuvor waren nur energiebezogene Produkte (wie z.B. Waschmaschinen, Kühlschränke oder Motoren) Gegenstand der EU-Ökodesign-Richtlinie. Ausnahmen bestehen für Lebensmittel, Arzneimittel und Fahrzeuge. Somit werden nahezu alle wirtschaftlichen Sektoren in der EU erfasst. Bei den Arbeitsplänen hat sich die EU vorgenommen, so viele Produkte wie möglich zu regulieren, wobei vorrangig mit jenen begonnen werden soll, die besonders umweltschädlich sind. Von der EU-Kommission werden die Produktgruppen Eisen und Stahl, Aluminium, Textilien (Bekleidung und Schuhwerk), Möbel, Reifen, Waschmittel, Anstrichmittel, Schmierstoffe, Chemikalien, energieverbrauchsbezogene Produkte, Informations- und Kommunikationstechnologien und sonstige Elektrogeräte genannt. Bei den Chemikalien geht es um „besorgniserregende“ Stoffe; damit geht die Ökodesign-VO über die bisherige Chemikalienregulierung REACH (Registrierung, Evaluierung (Bewertung) und Autorisierung (Zulassung) von Chemikalien) hinaus, die von „besonders besorgniserregenden“ Stoffen spricht. Die Informationen sollen auch eine wichtige Grundlage für die Mitgliedsstaaten bilden, um möglicherweise die Besteuerung mittels geeigneter Umweltabgaben anzupassen. Für kleine Unternehmen wurden hier Ausnahmeregelungen und für Unternehmen einer mittleren Größe Übergangsfristen festgelegt.

Drittens werden für diese Produkte nunmehr umfassend die Umweltwirkungen erfasst. Dies beinhaltet weitreichende Nachhaltigkeitsinformationen, unter anderem über den Umwelt-Fußabdruck, den Klima-Fußabdruck sowie den Material-Fußabdruck. Es geht um den gesamten Lebenszyklus der Produkte, von der Herstellung, über den Transport, den Betrieb bis hin zur Entsorgung und die möglichen Wirkungen auf Wasser-, Boden- und Luftverschmutzung. Die hierfür gültigen Mindestanforderungen sollen in den nachfolgenden Rechtsakten entwickelt werden. Die zu berücksichtigenden insgesamt 16 Kriterien umfassen unter anderem Faktoren wie Zuverlässigkeit der Produkte, Wiederverwendbarkeit (Rezyklatanteil), Recyclingfähigkeit, Reparierbarkeit, Energieverbrauch und Energieeffizienz. Insgesamt werden auf diese Weise weitreichende Leistungsanforderungen für die Produkte wie auch Informationsanforderungen für die Nutzer der Produkte (Weiterverwender oder Endverbraucher) bereitgestellt.

Man fragt sich, wie all diese Informationen zusammengetragen werden sollen. Hier lautet die Antwort der EU, dass das Kernstück ein Digitaler Produktpass (DPP) sein soll, der bis zum 19. Juli 2026 alle Informationen wie die Grunddaten zum jeweiligen Produkt und bestimmte Lebenszyklusinformationen enthält. Die Informationen sind durch die Hersteller und Importeure der jeweiligen Produkte bereitzustellen. Über ein geplantes Produktportal werden die Daten anschließend zusammengeführt und öffentlich zugänglich gemacht. Bis 2030 soll die Hinterlegung der Informationen im DPP Pflicht für die allermeisten Produkte sein. Nutznießer sind die weiterverarbeitenden Unternehmen, Recycler, die staatlichen Behörden, aber natürlich auch die Endkonsumenten.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Insgesamt stellt die neue Verordnung eine konsequente Weiterentwicklung der EU-Umwelt- und Klimapolitik der vergangenen Jahre dar. Die EU macht also ernst: Basierend auf dem europäischen Green Deal werden nun Umwelt- und Klimaschutz für mehr Produkte und in größerer Detailtiefe verbindlich. Nutznießer dieser Entwicklungen sind zum einen die Endverbraucher, die von den erweiterten Informationen und einer größeren Auswahl an wiederverwendbaren nachhaltigen Produkten profitieren dürften, und zum anderen und vor allem aber die Unternehmen in der EU. Denn letztlich kommen die Einsparungen an Energie und Materialien den Unternehmen selbst zugute. Insbesondere im Baubereich dürften die Einsparungen wegen des hohen Ressourcenverbrauchs erheblich sein, macht dieser Bereich doch laut EU nahezu 50 % des Ressourcenabbaus, 30 % der EU-weiten Abfälle und 36 % der Treibhausgase aus. Rund die Hälfte der weltweiten Treibhausgase und 90 % des Verlustes der Biodiversität gehen auf die Gewinnung und Verarbeitung von Primärrohstoffen zurück. Die EU-Kommission gibt zudem Schätzungen an, nach denen allein durch die bisherige Ökodesign-Richtlinie jährlich 46 Mio. Tonnen Treibhausgas-Äquivalente eingespart wurden. Wie immer man diese Zahlenangaben im Einzelnen auch einschätzt: Die herausragende Bedeutung dieser Verordnung für eine zukünftige nachhaltige Entwicklung dürfte unstrittig sein.

Viele Unternehmen und deren Interessenvertreter befürchten – ähnlich wie bei den aktuellen Entwicklungen zur Corporate Social Responsibility Directive (CSRD) –, dass der Aufwand für die Umsetzung der Verordnung zu hoch sei und wieder einmal Nachteile für die deutsche und europäische Wirtschaft in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit entstehen würden, da in anderen Teilen der Welt diese Regulierung nicht besteht. Doch diese Sichtweise scheint zu verkürzt: Sie wird den – wissenschaftlich belegten – Tatsachen nicht gerecht, dass die planetaren Grenzen durch unsere Wirtschafts- und Lebensweise zunehmend erreicht und überschritten werden. Vor diesem Hintergrund ist die neue EU-Ökodesign-Verordnung eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Sie enthält klare Ziel- und Orientierungsvorgaben für die Wirtschaft, die langfristig umfassende Veränderungen nach sich ziehen wird. Und sie eröffnet zugleich Chancen, denn es werden neue Leitmärkte etabliert, die den Unternehmen helfen, sich zukunftssicher aufzustellen. Die Unternehmen sind mehr als gut beraten, sich frühzeitig darauf einzustellen und anzupassen.

Prof. Dr. Bernd Hansjürgens
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

DOI: 10.2478/wd-2024-0189

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 743

JEL: H23

Subventionen

Klientelpolitik statt nachhaltiger Wirtschaftspolitik

Die Subventionen des Staates – lässt man Sonderentwicklungen nach der Corona- und der Energie-Krise außen vor – steigen seit Jahren und nehmen einen zunehmenden Teil der staatlichen Ausgaben in Anspruch. Für das Jahr 2024 sind, in der Abgrenzung des IfW Kiel, vom Bund Finanzhilfen von rund 3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt geplant. Aktuell steigen vordringlich die Ausgaben für das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Maßgeblich sind hier vor allem die relativ hohe Vergütung von Strom aus Altanlagen und in geringerem Maß von neuen Kleinanlagen, die immer noch sehr günstige Konditionen erhalten. Nach dem Abflauen der Energiekrise und dem Zubau an erneuerbaren Energien gleichen die Erträge aus der Vermarktung des Stroms aus erneuerbaren Energien die zugesagten Vergütungen in immer geringerem Maße aus. Seit dem Wegfall der EEG-Umlage im Jahr 2022 wird die Differenz vom Staat ausgeglichen. Neben dem EEG ist auch die Unterstützung einzelner Unternehmen für Neuansiedlungen oder zur Standortsicherung wieder hoch im Kurs. Angesichts der aktuellen Schwäche der deutschen Automobilindustrie sind weitere Subventionsdebatten absehbar. Nicht zuletzt wegen zunehmend angespannter öffentlicher Haushaltslagen stellt sich aber die Frage nach der Zweckmäßigkeit und den Erfolgsaussichten der aktuellen Subventionsmaßnahmen.

Subventionen sind nicht per se schlecht. Sie können die Effizienz verbessern, wenn sie Unvollkommenheiten des Marktes angehen, z. B. sogenannte externe Effekte. Externe Effekte entstehen, wenn Kosten oder Nutzen eines Gutes nicht im Marktpreis berücksichtigt werden. Dies gilt z. B. für das Verfeuern fossiler Brennstoffe, deren klimaschädliche Wirkung ohne Eingriff des Staates nicht in der Preisbildung berücksichtigt würde oder für den Nutzen von neuen Technologien, wenn diese nicht nur für das Gut eingesetzt werden können, für das sie zunächst entwickelt wurden. Doch reicht es nicht, einen externen Effekt zu benennen, um eine Subvention zu rechtfertigen. Sie muss zielgenau sein und zum Regelungsrahmen passen.

Bei der EEG-Umlage und anderen Subventionen, die zurzeit überwiegend vom Klima- und Transformationsfonds abgewickelt werden, kann mit externen Effekten argumentiert werden, doch gibt es zugleich andere Regulierungen und zudem die CO_2-Bepreisung, die demselben Zweck dienen. Welches Instrument welchen Beitrag leistet, ist schwer abzuschätzen. Zudem richten sich die Klimaschutzsubventionen in ihrer Höhe meistens nicht ausschließlich nach dem Erreichen von Klimaschutzzielen. Andere Aspekte, die von politischer Bedeutung sind, spielen mit herein. So werden kleine Photovoltaik-Anlagen anders vergütet als große, und bei Windstrom spielte es bei den Altanlagen eine Rolle, in welchem Bundesland diese platziert sind. Proporz und Klientelüberlegungen spielen bei Subventionsentscheidungen häufig eine Rolle.

In jüngerer Zeit wurden und werden zudem einzelne größere Unternehmenssubventionen geplant. Technologieförderung und geopolitische Argumente, die beide zu Recht hohe Bedeutung haben, dienen dabei als Begründung. Doch könnten die Finanzierung von Grundlagenforschung, die aktuell eher unter Druck gerät, und in Fragen der Geopolitik eine EU-weite Koordination des Vorgehens überlegenswerte Alternativen sein. Die punktuelle Förderung einzelner Projekte bzw. Unternehmen ist hingegen den Versuchungen ausgesetzt, bestimmte Regionen nach Proporz zu bedienen oder einer bestimmten Klientel entgegenzukommen. Die Förderung eines Herstellers von Kreuzfahrtschiffen im Emsland ist hier vermutlich ein Beispiel. Um letztlich Regionalpolitik betreiben zu können, wird die Technologie „Kreuzfahrtschiffbau“ politisch als unverzichtbar aufgewertet. Inwieweit positive externe Effekte über den Bestand des Unternehmens hinaus zu erwarten sind, bleibt mir zumindest unklar.

Subventionen eigenen sich gut, um Politik greifbar zu machen. Ein Förderbescheid lässt sich konkret mit einem Zeitpunkt und einem Ort verbinden, kann somit als leicht verständlicher Beleg für politische Aktivität gelten. In Zeiten gut gefüllter Kassen und störungsfreiem wirtschaftlichem Aufschwung waren die Fragen nach der Effizienz dieser Art der Politik nicht dringlich. Nun allerdings hat sich die Situation mit Blick auf wirtschaftliche Dynamik und öffentliche Haushalte gewendet. Gerade die wirtschaftliche Schwäche mag es verlockend erscheinen lassen, noch mehr Subventionen aufzurufen – Hilfen für die Automobilindustrie oder das Absenken von Netzentgelten sind bereits im Gespräch. Doch wären gerade wohl solche Subventionen nicht mehr dazu da, externe Effekte auszugleichen, sondern nur ein Umverteilungsvehikel, das zwar einige befördert, aber anderen Sand ins Getriebe streut. Insbesondere in Zeiten knapper Kassen und steigender Abgaben sollte die Effizienz öffentlicher Ausgaben jedoch einen hohen Stellenwert haben. Subventionen gehören auf den Prüfstand.

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)

© Der/die Autor:in 2024. 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-2024-0190

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 744

JEL: D23, D43, O33

Öffentlicher Rundfunk

Eine „Bühne“ für private Medien?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) in Deutschland steht im Feuer: Zum einen entzünden sich regelmäßig Debatten am Rundfunkbeitrag. Zum anderen befürchten die privaten Verlagshäuser, dass der ÖRR durch seine starke Finanzierung und die großen Redaktionen in der Lage ist, mit reichweitenstarken Digitalangeboten ihr Geschäftsmodell zu unterminieren. Hierbei geht es vor allem um „presseähnliche Texte“. Sie sind auf reichweitenstarken Webseiten wie der „tagesschau.de“ dank des Rundfunkbeitrags kostenfrei abrufbar, während Privatmedien sich häufig mit Bezahlschranken finanzieren.

Im Zuge der geplanten Reform der Rundfunkstaatsverträge steht eine Reduzierung der presseähnlichen Texte im Raum. Während sich die Debatte in Zeiten von Desinformation und strauchelndem Lokaljournalismus polarisiert, hat der Chefredakteur des WDR, Stefan Brandenburg, den privaten Medienhäusern die Hand gereicht: „Beide, Zeitungen und Öffentlich-Rechtliche, erfüllen eine Aufgabe in unserer Gesellschaft. Sie sollten es stärker gemeinsam tun.“ Weiter schlägt er vor: „Unsere Haltung als Öffentlich-Rechtliche sollte dabei sein: Wie können wir Zeitungen unterstützen? Das heißt für uns: ihre Recherchen verbreiten, sie ins Licht stellen“ (Brandenburg, 2024). Was zunächst wie eine Geste der Solidarität klingt, bringt drei entscheidende Probleme mit sich: Den ÖRR als (unabsichtlichen) Gatekeeper für Inhalte, die „Foxconnisierung“ privater Medien zu „Auftragsfertigern“ und nicht zuletzt fehlender Wettbewerb bei Formaten und Ideen.

Zunächst einmal klingt eine Kooperation charmant. Mit seiner großen Reichweite gibt der öffentliche Rundfunk Recherchen, Reportagen und Interviews der Privatmedien viel Sichtbarkeit. Doch der Teufel steckt im Detail: Wird der ÖRR zu einem wichtigen Distributions- und Werbeinstrument für die privaten Medien, wird er zu einem bedeutsamen Gatekeeper für Inhalte, selbst wenn das gar nicht intendiert ist: Wer anderen eine Bühne gibt, so wie hier für die ÖRR-Formate vorgeschlagen, der entscheidet, was dort aufgegriffen, geschrieben und zitiert werden soll. Das passiert jeden Tag in jeder Redaktion.

Doch wenn sie im Hinterkopf haben, dass es über öffentlich-rechtliche Medien später ausgespielt werden soll, sortieren die Redaktionen der Privaten mit der berühmten „Schere im Kopf“ eventuell bereits aus, woran überhaupt gearbeitet, in welche Richtung recherchiert wird. Das Ergebnis wäre eine gleichförmigere Presselandschaft mit blinden Flecken, ohne dass es dazu irgendeine Art von Zensur oder Blattlinie beim ÖRR bräuchte. Bereits jetzt demonstrieren die Mechanismen von Suchmaschinen und sozialen Netzwerken, wie sehr Online-Artikel auf das sogenannte Clickbaiting, das Erhaschen von Klicks mittels reißerischer Überschriften, hingeschrieben werden. Nun mag man einwenden, dass Schreibstile unabhängig sind von der Frage, wie breit das Meinungsspektrum ausfällt. Doch es ist ein eindrücklicher Beleg dafür, wie sehr sich Redaktionen den Usancen von Plattformen beugen, wenn ihre Einnahmen davon abhängen. Eine Anpassung an den (öffentlich-rechtlichen) Distributionskanal ist also alles andere als abwegig.

Die privaten Medien drohen zu Auftragsfertigern zu werden, wie es etwa Foxconn für Apple ist. Seit zehn Jahren existiert ein Rechercheverbund von NDR, WDR und Süddeutscher Zeitung. Fraglich ist, was der Mehrwert für die Privaten sein soll, wenn gemeinsame Ergebnisse umfassend von den öffentlichen Formaten verbreitet werden – dort ohne Bezahlschranke und mit dem Label der Neutralität, das viele Zeitungen bewusst nicht wählen. Abgesehen von einigen wenigen Kennern umfangreicher Texte wird es der großen Mehrheit genügen, die Haupterkenntnisse gratis über Kanäle des ÖRR zu rezipieren.

Ein weiteres Argument gegen den ÖRR als „Bühne“ für die Privaten ist grundsätzlicherer Natur. Die Medienlandschaft ist in rasantem Wandel. Abseits von Inhalten erfordert das neue, innovative Formate. Ein Patentrezept gibt es nicht. Es braucht Wettbewerb um die besten Ideen und Konzepte. Wenn sich die Verbreitung von Inhalten zunehmend auf den ÖRR verengen sollte, wird sich früher oder später die Frage stellen, wie mediale Innovation gelingen soll. Nicht weil der ÖRR per se nicht experimentierfreudig ist, sondern weil sich bei jeder Form von Monopolisierung Beharrungskräfte etablieren. Auch der öffentliche Rundfunk wird besser durch den Wettbewerb, in dem er mit den Privaten steht. Doch der kann nur fortdauern, wenn es starke Wettbewerber gibt, die mit eigenen Angeboten vorangehen können und nicht vom ÖRR wirtschaftlich abhängig sind. ÖRR und private Verlage müssen im digitalen Zeitalter einen neuen *modus vivendi* finden. Die Öffentlichen als Bühne der Privaten scheint dafür ungeeignet.

Dr. W. Benedikt Schmal
TU Ilmenau

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Literatur

Brandenburg, S. (2024, 23. Oktober). Sollen wir digital in die Kreisliga absteigen? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

DOI: 10.2478/wd-2024-0191

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 745
JEL: M14, M48

Volkswagen AG

Dividenden oder Investitionen?

„Auf jeden Fall aber muss Klarheit darüber bestehen, dass von einer wie auch immer gearteten Dividendengarantie keine Rede sein kann. […] es muss klar gesehen werden, dass eine Automobilfabrik wie das Volkswagenwerk ständig sehr hohe Investitionen braucht, um der technischen Entwicklung zu folgen, und dass ohne Investitionen in diesem großen Umfang der Anschluss an den Stand der Technik schnell verlorenginge und damit die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens." – Mit diesen Worten äußerte sich nicht etwa ein Gewerkschaftsvertreter, sondern der damalige Volkswagen-Generaldirektor Heinrich Nordhoff im Jahr 1960 anlässlich der Privatisierung und Umwandlung des Volkswagenwerks in eine Aktiengesellschaft (Nordhoff, 1992, S. 284).

Damit brachte er Grundprinzipien zum Ausdruck, die jahrzehntelang zur Kernsubstanz der Sozialen Marktwirtschaft deutscher Prägung gehörten: die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die Verantwortung des Managements für die Zukunfts- (und nicht nur Profit-)sicherung des Unternehmens und die Bedeutung von Investitionen und Innovationen für die Schaffung von „Wohlstand für alle" im Sinne von Ludwig Erhard. Dies schloss ein, dass kurzfristige Gewinninteressen der Kapitalgeber notfalls hinter der Finanzierung von Zukunftsinvestitionen zurückstehen mussten, während langfristig Anteilseigner, Arbeitnehmer und Gesellschaft gleichermaßen von einer solchen Geschäftspolitik profitierten. Dass Nordhoffs Sichtweise damals keine Einzelmeinung darstellte, zeigen ähnliche Äußerungen anderer hochrangiger Wirtschaftsvertreter der Nachkriegszeit (Hecker 2021a, S. 564–566).

Umso bezeichnender ist, dass ein Manager, der den Börsengang seines Unternehmens mit einer derartigen Dividendenwarnung verbinden würde, in der heutigen Zeit undenkbar wäre. So liegt auf der Hand, dass Nordhoffs Mahnungen nicht mehr in eine Welt passen, in der sich Vorstände primär dem Shareholder Value verpflichtet sehen, der anhand aktueller Börsenkurse gemessen wird (Hecker 2021b). Aus dieser Perspektive folgt wiederum, dass Investitionen nur dann getätigt werden, wenn ihr erwarteter Ertrag kapitalmarktorientierte Benchmarks zur Eigenkapitalrendite (definiert als „Kapitalkosten") übertrifft, und alles übrige Kapital an die Aktionäre ausgeschüttet ist. Zu dieser veränderten Realität gehört auch, dass – wie in diesem Jahr bei Volkswagen – großzügige Gewinnausschüttungen mit Sparprogrammen u. a. zu Lasten der Belegschaft einhergehen (Müßgens, 2024).

Aus der kapitalmarktorientierten Sichtweise auf Investitionen ergibt sich zudem ein Erklärungsansatz für die gegenwärtige Investitionszurückhaltung, der über die (gleichfalls berechtigte) Kritik an Bürokratie, steuerlichen Fehlanreizen und hohen Produktionskosten hinausweist. So wurde in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich, dass in börsennotierten Großunternehmen selbst in Zeiten rekordniedriger Zinsen die für Investitionsentscheidungen zugrunde gelegten erwarteten Mindestrenditen zumeist auf hohem Niveau blieben, da den reduzierten Fremdkapitalkosten höhere Renditeerwartungen der Eigenkapitalgeber gegenübergestellt wurden (Hecker 2021a, S. 581–583).

Es bleibt zu wünschen, dass Grundprinzipien, wie sie Nordhoff zum Ausdruck gebracht hat, ihren Weg zurück in den Mainstream der ökonomischen Debatten der Gegenwart finden. Dann würde mehr Geld für dringend benötigte Investitionen in Forschung und Entwicklung fließen. Die Bewältigung von Zukunftsaufgaben im Kontext der grünen Transformation und der Überwindung der momentanen Wachstumsschwäche in Deutschland wäre dann deutlich erfolgversprechender.

Dr. Christian Hecker
Mitglied im Deutschen Netzwerk Wirtschaftsethik

Literatur

Hecker, C. (2021a). Wann ist ein Unternehmen profitabel? Der Wandel des Rentabilitätsdenkens in deutschen Großkonzernen im Laufe der Nachkriegszeit. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, *62*(2), 553–585.

Hecker, C. (2021b). How Should Responsible Investors Behave? Keynes's Distinction Between Entrepreneurship and Speculation Revisited. *Journal of Business Ethics, 171*(3), 459–473.

Müßgens, C. (2024, 25. September). Jetzt sind harte Einschnitte nötig. Volkswagen in der Krise, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Nordhoff, H. (1992). *Reden und Aufsätze. Zeugnisse einer Ära*.

© Der/die Autor:in 2024. 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-2024-0192

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 746

JEL: H30, H77

Fiskalföderalismus für mehr Wohlstand

Das Bundesministerium der Finanzen rief 2019 das Föderale Forum ins Leben, um mit Vertreter:innen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft aktuelle und grundsätzliche Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu diskutieren. In diesem Jahr finden die Diskussionen und Erkenntnisse erstmalig Eingang in das Zeitgespräch des Wirtschaftsdienst. Unter dem Titel „Fiskalföderalismus für mehr Wohlstand – Reformoptionen aus deutscher und internationaler Perspektive" haben sich die Teilnehmenden intensiv mit den institutionellen Rahmenbedingungen für mehr Wohlstand in Deutschland auseinandergesetzt. Dabei standen Themen wie mögliche Dezentralisierungsansätze, die Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen, der Vergleich mit der Organisation anderer Föderalstaaten sowie die Rolle des Fiskalföderalismus für das deutsche Wirtschaftswachstum im Mittelpunkt unserer Betrachtungen. In den folgenden Beiträgen vertiefen die Autor:innen die Erkenntnisse aus den beiden Sessions des Föderalen Forums 2024. Dabei beschäftigen sie sich mit den föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland insbesondere im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer, die Gewerbesteuer und das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Darüber hinaus wird ein internationaler Vergleich zu innerstaatlichen Finanzbeziehungen, Steuerautonomie und Finanzausgleichssystemen in anderen Föderalstaaten gezogen.

Prof. Dr. Luise Hölscher
Staatssekretärin im Bundesministerium der Finanzen

Fiskalföderalismus in Deutschland: Was zu tun ist

Nadine Riedel, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Martin Simmler, Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen, Braunschweig

Die regionalen Effekte der Grunderwerbsteuer: Zeit für Reformen

Désirée I. Christofzik, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Lars P. Feld, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; Walter Eucken Institut
Mustafa Yeter, Bundesverwaltung, Berlin

Der Einfluss lokaler Steuerpolitik auf betriebliche F&E-Aktivitäten

Andreas Lichter, Technische Universität Dortmund
Max Löffler, Maastricht University
Sebastian Siegloch, Universität Köln

Optimale regionale Transfers

Tobias Seidel, Universität Duisburg-Essen

Etabliert und erfolgreich: der Finanzausgleich der Schweiz

Werner Weber, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV); Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern, Schweiz

Title: *Fiscal Federalism for Greater Prosperity*

Abstract: *In 2019, the Federal Ministry of Finance launched the Federal Forum to discuss key issues related to financial relations between the federal government, states, and local authorities. In 2024, the discussions will be published as a Wirtschaftsdienst "Zeitgespräch". Participants explore reform options from both German and international perspectives. Topics include decentralisation, cooperation between government levels, international comparisons, and the role of fiscal federalism in economic growth. The contributions will also address issues like property transfer tax, trade tax, and the goal of equal living conditions in Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0193

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(11), 747-753

JEL: H21, H70

Nadine Riedel, Martin Simmler

Fiskalföderalismus in Deutschland – Was zu tun ist

Der vorliegende Aufsatz beleuchtet den Fiskalföderalismus in Deutschland. Wir betrachten die Aufteilung staatlicher Aufgaben auf die föderalen Ebenen, die regionale Umverteilung im föderalen Staat, die Aufteilung von Steuereinnahmen und Besteuerungsrechten, und wir diskutieren den Reformbedarf und die Reformoptionen für Deutschland.

Kompetenzverflechtungen abbauen

Welche föderale Ebene sollte öffentliche Güter und Dienstleistungen (ÖGD) bereitstellen? Für Zentralisierung sprechen unter anderem Größenvorteile: ÖGD können zentralstaatlich teils günstiger bereitgestellt werden als dezentral im regionalen Kontext. Zudem werden Externalitäten im Raum berücksichtigt: Eine Straße stiftet beispielsweise nicht nur den Bewohnern der Gemeinde Nutzen, in der sie angesiedelt ist, sondern auch Bewohnern von Nachbargemeinden – letzteres wird von lokalen Entscheidungsträgern bei ihren Ausgabenentscheidungen aber nicht berücksichtigt (Musgrave, 1959).

Im Gegenzug ist der Kernvorteil einer dezentralen Ausgabenstruktur, dass regionale und lokale Differenzen in den ÖGD-Präferenzen abgebildet werden. Bürger können regional und lokal über Ausgabenpolitik entscheiden und können sich in Gemeinden und Bundesländern ansiedeln, die ihren ÖGD-Präferenzen entsprechen (Tiebout, 1956). Eine dezentrale Bereitstellung bietet zudem den Vorteil einer Vielzahl von Politikexperimenten, bei denen Formen der ÖGD-Bereitstellung hinsichtlich ihrer Qualitäts- und Kostenimplikationen beobachtbar werden und so Lernen im politischen Raum möglich wird.

Die Aufteilung der Ausgabenzuständigkeiten im deutschen föderalen System ist eng an den oben genannten Überlegungen ausgerichtet. So verantwortet der Bund vor allem Aufgaben, die durch überregionale Übertragungseffekte (sog. Spillover-Effekte) und Kostenvorteile bei zentraler Bereitstellung sowie ein geringes Maß an Präferenzheterogenität gekennzeichnet sind (beispielsweise auswärtige Angelegenheiten). Bei ÖGD auf Landes- und kommunaler Ebene variieren die Präferenzen und die Ausgabenhöhe hingegen erheblich – von Bildung bis zu Sport, Erholung, Kultur und Religion (Abbildung 1).

Anpassungsbedarf besteht aus unserer Sicht vor allem mit Blick auf Kompetenzverflechtungen bei Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben. Hier sind Zuständigkeiten und Verantwortung der politischen Entscheidungsträger durch die Einbindung verschiedener Ebenen verwässert. Zentral betrifft das den Themenkomplex soziale Sicherung. Hier liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, was konzeptionell auch sinnvoll ist. Das verhindert interregionalen Wettbewerb nach unten, d. h. einen „race-to-the-bottom“ in der Gewährung von Sozialleistungen, um Sozialhilfeempfänger zum Umzug in andere Regionen anzureizen. Länder und Kommunen spielen aber eine wichtige Rolle bei der Umsetzung und Verwaltung der Sozialpolitik. Unter anderem sind die Kommunen für die Kosten der Unterkunft für Bürgergeldbezieher zuständig. Aufwendungen für Sozialleistungen machen sogar das Gros kommunaler Ausgaben aus (Deutsche Bundesbank, 2016). Trotz Aufwendungserstattungen durch den Bund, geht diese Aufgabe für viele Kommunen mit Zusatzlasten einher,[1] die über kommunale Schuldenaufnahme, Ausgabenreduktionen oder Steuererhöhungen kompensiert werden müssen (Wissenschaftlicher Beirat am BMWi, 2020). Teils leiden Investitionen, die gemeinhin als Residualgröße im Kommunalhaushalt fungieren. Die

1 Das liegt nicht notwendigerweise an einer systematischen Unterfinanzierung: Vielmehr werden die übertragenen Aufgaben – um Anreize für eine effiziente Erfüllung zu geben – nicht entlang der tatsächlichen Aufwendungen, sondern pauschal erstattet. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten entstehen hier Zusatzlasten.

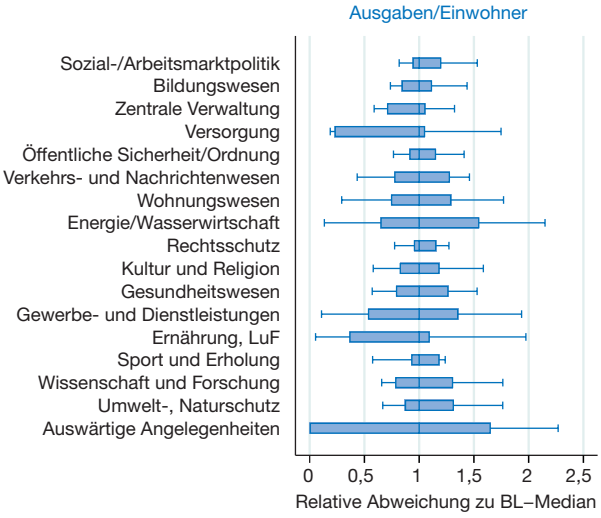
Prof. Dr. Nadine Riedel ist Direktorin des Instituts für Wirtschaftspolitik und Regionalökonomik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Dr. Martin Simmler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen in Braunschweig.

© Der/die Autor:in 2024. 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 1
Ausgaben pro Kopf



Die Grafik zeigt Unterschiede in den aggregierten Ausgaben pro Einwohner auf Länder- und kommunaler Ebene in einer bestimmten Ausgabenkategorie, normalisiert auf den Median aller Bundesländer (BL). Zu sehen sind sogenannte Box-Plots, die das 10., 25., 75., und 90. Quantil der Verteilung und den Median darstellen. Eine ähnliche Heterogenität zeigt sich, wenn Ausgabenanteile in den entsprechenden Ausgabenkategorien verglichen werden.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts 2018, Statistisches Bundesamt (2023).

Kompetenzverflechtung führt damit zu einer zusätzlichen Schwächung strukturell schwacher Gemeinden und kann zu einer Erhöhung regionaler Disparitäten beitragen.

Die direkteste Lösung dieses Problems ist die Administration der Sozialleistungen von den Gemeinden an den Bund zu übertragen.[2] Das behebt zum einen die beschriebene finanzielle Zusatzbelastung der Gemeinden. Zum anderen werden Kompetenzverflechtung abgebaut und Verantwortlichkeiten gestärkt. Im Zeitalter der Digitalisierung (in dem beispielsweise über Mietspiegel allgemeinzugänglich Informationen zu lokalen Wohnungsmärkten verfügbar sind) ist zudem nicht zu erwarten, dass ein solcher Schritt mit Friktionen in der ÖDG-Bereitstellung einhergeht.

Der Finanzausgleich in Deutschland

Der Föderalismus in Deutschland ist stark geprägt durch die Finanzausgleichssysteme. Der Finanzausgleich folgt Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, der verlangt, dass Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern angemessen ausgeglichen werden, mit dem Ziel „gleichwertige" Lebensverhältnissen im Bundesgebiet zu schaffen (Art. 72 Abs. 2; Art. 105 Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2). Die Vorstellung ist, dass eine Mindestausstattung mit ÖGD (Infrastruktur, Ausbildungs- und Kulturgüter) regional und lokal gegeben sein muss, um eine gleichwertige soziale und ökonomische Teilhabe der Menschen im Bundesgebiet zu ermöglichen. Welche ÖGD und welche Finanzausstattung hierfür von Nöten sind, ist nicht näher spezifiziert. Der Gesetzgeber sieht sich damit bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs einem Zielkonflikt gegenüber: Ein stärkerer Ausgleich und damit ein höheres Maß an regionaler Umverteilung geht mit höheren Effizienzkosten einher.

Der Finanzausgleich in Deutschland ist im internationalen Vergleich (Dougherty & Forman, 2021) durch einen hohen Umverteilungsgrad gekennzeichnet. Erhöhen Bundesländer über wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen ihre Steuereinnahmen, fließen diese Mehreinnahmen zu einem Großteil über den Finanzausgleich ab.[3] Hierdurch können Anreize für gute Wirtschafts- und Finanzpolitik geschmälert werden.[4] Das ist dann problematisch, wenn Landespolitik stark am Steuereinnahmeziel ausgerichtet ist (relativ zu anderen Zielen, wie der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze) und wenn durch die betrachtete Wirtschaft- und Finanzpolitik genuin neue ökonomische Aktivität geschaffen wird. Bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die Menschen und ökonomische Aktivität aus anderen Bundesländern abwerben, ist eine Berücksichtigung der „Abwerbungsexternalität" über das Finanzausgleichssystem hingegen wünschenswert (Köthenbürger, 2002). Der Finanzausgleich berücksichtigt zudem, dass die ÖGD in strukturschwachen Nehmerländern teils sys-

2 Die alternative Lösung, eine Kompensation der tatsächlichen Verwaltungskosten, würde zwar die entsprechenden Finanzierungsprobleme beheben, aber Anreize für eine effiziente Bereitstellung der Verwaltungsaufgaben schmälern.

3 (Grenz-)Abschöpfungsraten messen, welcher Anteil eines zusätzlichen durchschnittlichen Steuereuros nach Finanzkraftausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in einem Bundesland verbleibt. Vor der Umstellung zum „Finanzkraftausgleichsystem" lagen die Abschöpfungsraten bei rund 60 % für Geberländer und zwischen 80 % und 90 % für Nehmerländer (Burret et al., 2018). Nach der Neukonzeption 2020 sind die Abschöpfungsquoten für Geberländer auf etwa 50 % gesunken (IAW, 2023). Aufgrund hoher Auffüllquoten bei den Bundesergänzungszuweisungen bleiben die Abschöpfungsquoten für Nehmerländer hoch. Die Grenzabschöpfungsraten für zusätzliche Lohnsteuereinnahmen liegen für die Nehmerländer sogar bei mehr als 100 %, da am Lohnsteueraufkommen sowohl Länder als auch Gemeinden beteiligt sind und die Gemeindeinnahmen anteilig zur Finanzkraft der Länder rechnen (Scherf, 2020).

4 Da die Raten der oben beschriebenen Abschöpfung insbesondere in Nehmerländern hoch sind, werden Anreize hier überproportional stark geschmälert, was regionale Disparitäten verstärken kann. Empirische Evidenz zu Anreizeffekten ist rar, und fokussiert auf die Steuererhebung. Z. B wurde gezeigt, dass höhere Abschöpfungsraten Anstrengungen zur Steuererhebung reduzieren, da ein höherer Teil der zusätzlichen Einnahmen in den Finanzausgleich abfließt (Baretti et al., 2002; Bönke et al., 2017).

tematisch zur ökonomischen Aktivität und den Steuereinnahmen der Geberländer beitragen – vor allem bilden Nehmerländer über ihre Schulsysteme Menschen aus, die später – wie Migrationsdaten zeigen – vermehrt in strukturstärkere Geberländer migrieren. Demgegenüber stehen ökonomische Kosten des Finanzausgleichs, da Agglomerationsvorteile nicht voll ausgeschöpft werden: Produktionsfaktoren verbleiben in Regionen mit relativ gesehen niedrigerer Produktivität, was ökonomische Entwicklung schmälert (Henkel et al., 2021).

Grundsätzlich sollte das Finanzausgleichssystem so ausgestaltet sein, dass die Finanzierung des Mindestniveaus der ÖGD gesichert ist und zudem Externalitäten über Bundesländer hinweg berücksichtigt werden. Darüberhinausgehende Ausgaben sollten die Bundesländer autonom verantworten – nicht nur hinsichtlich der Ausgabenstruktur, sondern auch über Steuersatzautonomie auf der Einnahmenseite. Heterogenität in der ÖGD-Präferenz der lokalen Bevölkerung kann so abgebildet werden: Sind zusätzliche ÖGD-Ausgaben gewünscht, können diese über höhere Steuersätze und zusätzliche Einnahmen realisiert werden. Um echte Autonomie sicherzustellen, müssen die entsprechenden Steuereinnahmen vom Finanzausgleich ausgenommen werden.

Zusätzlicher Anpassungsbedarf im Finanzausgleichsystem ergibt sich aus unserer Sicht in zweierlei Hinsicht. *Erstens* ist der Ansatz regional unterschiedlicher Kosten für die Berechnung des Finanzierungsbedarfs zu reformieren. Die Gewichtung der Einwohner nach den kommunalen Anforderungen und Aufgaben, die sog. Einwohnerveredelung, im aktuellen System ist zu hinterfragen. Es gibt keine eindeutige empirische Evidenz, dass die Kosten für die Bereitstellung von ÖGD mit der Einwohnerzahl zunimmt. *Zweitens* sollten Preisniveauunterschiede berücksichtigt werden. Die gestiegenen Immobilienpreise seit 2010 haben bereits bestehende lokale Preisniveauunterschiede zwischen den Bundesländern verstärkt. Bundesländer mit einem größeren Anteil der Bevölkerung in Regionen mit hohem Preisniveau – oft Geberländer im Finanzausgleichssystem – benötigen mehr Geld für die Bereitstellung von ÖGD, für die Grund, Boden und Immobilien relevant sind (beispielsweise für Schulen). Auch Unterschiede in den Kosten für lokale Serviceleistungen können ins Gewicht fallen. Durch die aktuelle Nichtberücksichtigung dieser Preisunterschiede kann es zu einer Übernivellierung im Finanzausgleich kommen.

Aufteilung staatlicher Besteuerungskompetenzen

Welche Vorteile bietet Steuerautonomie von Ländern und Kommunen? Und welche Steuern bieten sich für tiefere föderale Einheiten an?

Öffentliche Aufgaben können entweder durch eigene Steuerinstrumente mit Steuersatzrecht oder über Zuweisungen/Anteile an Gemeinschaftsteuern finanziert werden.

Steuerautonomie mit Steuersetzungsrecht bietet Vorteile

Erstens wird föderalen Ebenen keine Staatsquote oktroyiert. Haben Bürger regional unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich des Umfangs der bereitgestellten ÖGD, können diese Präferenzunterschiede über das Steuersatzrecht abgebildet werden.[5]

Steuerautonomie birgt zudem den Vorteil eines Mehr an Budgetflexibilität. Das ist insbesondere mit Blick auf die Bundesländer von Bedeutung, die seit 2020 unter der Schuldenbremse strukturell ausgeglichene Haushalte haben müssen. Die Abfederung von Schocks muss aktuell aufgrund des geringen Maßes an Steuerautonomie fast vollständig über Anpassungen der Ausgabenseite erfolgen; ein autonomes Steuerinstrument würde erlauben auch über Steuersatzanpassungen für Ausgleich zu sorgen.

Zudem stärkt Steuerautonomie effizienzfördernden „Yardstick Wettbewerb“ zwischen Gebietskörperschaften. Beobachten Wähler, dass in einer Nachbarjurisdiktion ÖGD zu niedrigeren „Steuerkosten“ bereitgestellt werden als in ihrer eigenen Jurisdiktion, steigt der Druck auf die lokale Politik eine effizientere ÖGD-Bereitstellung zu realisieren. Neuere Forschung zeigt zudem, dass Lokalpolitiker mit eigenen Steuereinnahmen umsichtiger umgehen als mit Einnahmen, die ihnen zugewiesen werden.

Dezentrale Besteuerung birgt aber auch Herausforderungen. Probleme entstehen insbesondere dann, wenn Gebietskörperschaften im Wettbewerb um eine mobile Steuerbasis stehen. Werden Unternehmen beispielsweise – wie bei der Gewerbesteuer – lokal besteuert, haben Gemeinden einen Anreiz über eine Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes Firmen und Investitionen aus anderen Gemeinden „abzuwerben“. Diese fiskalischen Externalitäten steigen mit zunehmender räumlicher Mobilität. Bei einer sehr mobilen Steuerbasis kann Steuerwettbewerb die Möglichkeit der Besteuerung unterminieren. Aktuelle Forschung zeigt, dass Unternehmen eine höhere Mobilität aufweisen als Menschen, und dass die Mobilität zwischen kleineren räumlichen Einheiten (wie Gemeinden) größer ist als zwischen größeren räumlichen Einheiten (wie Bundesländern).

5 Sind öffentliche Güter und Dienstleistungen normale Güter, würde die Nachfrage nach ihnen beispielsweise mit dem regionalen Pro-Kopf-Einkommen ansteigen.

Zudem können Effizienzverluste durch politische Einflussnahme und Lobbying bei Besteuerung durch untere föderale Ebenen höher ausfallen. Auf gesamtstaatlicher Ebene betrifft Steuergesetzgebung eine Vielzahl von Steuerpflichtigen, „Steuergeschenke" an Lobbygruppen sind dann mit hohen ökonomischen Kosten verbunden und daher meist politisch schwer umsetzbar. Im lokalen Kontext können hingegen einzelne, große Steuerzahler die Steuerbasis dominieren und hierüber leichter Einfluss auf die Politikwahl nehmen. Riedel und Simmler (2021) zeigen beispielsweise, dass eine größere Konzentration der Gewerbesteuerbasis auf Gemeindeebene mit niedrigeren Gewerbesteuerhebesätzen einhergeht.

Mehr Steuerautonomie für die Bundesländer

Steuerautonomie auf Ebene der Bundesländer ist aktuell gering. Das einzige Instrument, bei dem die Bundesländer den Steuersatz autonom wählen können, ist die Grunderwerbsteuer. Und diese ist, wie im Folgenden dargestellt, als Autonomieinstrument wenig geeignet.

Erstens ist die Steuerbasis der Grunderwerbsteuer klein und der Spielraum für steuerseitige budgetäre Anpassung entsprechend gering: Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer machen nur rund 5 % der Einnahmen der Länder aus. *Zweitens* sind die Grunderwerbsteuereinnahmen entscheidend über Faktoren bestimmt, die sich dem Einfluss der Landesregierungen entziehen. Das hohe Leitzinsniveau der vergangenen Jahre hat die Grunderwerbsteuereinnahmen beispielsweise erheblich einbrechen lassen (Statistisches Bundesamt, 2024). *Drittens* wirkt die Steuer stark verzerrend: Die Grunderwerbsteuer reduziert das Transaktionsvolumen im Grund-, Boden- und Immobilienmarkt in relevantem Maß. Büttner (2017) schätzt beispielsweise, dass eine Verdopplung des Steuersatzes die Steuerbasis der Grunderwerbsteuer um 40 % reduziert. Transaktionen, die ökonomisch sinnvoll sind, werden hier in relevantem Maß unterbunden. Das kann die Mobilität von Menschen im Raum reduzieren, und die effiziente Nutzung von Wohnraum einschränken, z. B. die Verkleinerung von Haushalten nach Auszug der Kinder.

Zudem gibt das Finanzausgleichssystem Anreize zur Überbesteuerung (Büttner & Krause, 2018): Denn Grunderwerbsteuereinnahmen werden anhand eines Durchschnittsteuersatzes im Finanzausgleich berücksichtigt: Erhöht ein Land seine Grunderwerbsteuer, steigen mechanisch die Steuereinnahmen, und gleichzeitig erhöhen sich die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich (da die Steuerbasis sinkt). Der Durchschnittssteuersatz steigt und die anderen Länder werden im Finanzausgleich „reicher". Konsistent mit diesen Überlegungen haben alle Bundesländer außer Bayern seit 2006 den Grunderwerbsteuerhebesatz signifikant erhöht, der durchschnittliche Steuersatz ist von 3,5 % in 2007 auf 5,3 % in 2023 gestiegen.

Weist man die Grunderwerbsteuer als Instrument für Steuerautonomie der Bundesländer zurück, stellt sich die Frage nach möglichen Alternativen. Um in relevantem Maß Autonomie herbeizuführen, bietet sich ein Zuschlagsrecht auf eine der Gemeinschaftssteuern an. Zuschlagsrechte bei der Körperschaft- oder Umsatzsteuer sind hierbei aufgrund der hohen räumlichen Mobilität von Firmen und aufgrund von grenzüberschreitenden Einkäufen (crossborder shopping) erwartbar mit höheren Effizienzkosten verbunden als ein Zuschlag bei der Einkommensteuer. Menschen sind hinsichtlich ihrer Wohnortwahl im Raum mobil, aber empirische Evidenz legt nahe, dass ihr Mobilitätsgrad deutlich geringer ist als der von Firmen. Wohnortentscheidungen richten sich zudem nach der Kombination von ÖGD und Einkommensteuerlast – eine Vielzahl der regionalen ÖGD richten sich in erster Linie an die Wohnbevölkerung, sodass hier ein hohes Maß an Kongruenz zwischen ÖGD und Steuerleistung gegeben ist.[6] Stehen einer erhöhten Steuerlast ein Mehr an ÖGD gegenüber, ergibt sich nicht notwendigerweise ein Abwanderungsanreiz. Reflektiert der hohe Steuersatz hingegen Ineffizienzen in der ÖGD-Bereitstellung, erfolgt durch Abwanderung eine wünschenswerte Disziplinierung der regionalen Politik.

Um zu berücksichtigten, dass Bundesländer teils auch ÖGD für Firmen bereitstellen, könnte ein zweigeteiltes Zuschlagsrecht bei den Gemeinschaftsteuern, das teilweise nach dem Wohnort, und teilweise nach dem Arbeitsort zuteilt, in Erwägung gezogen werden.

Steuerautonomie der Gemeinden

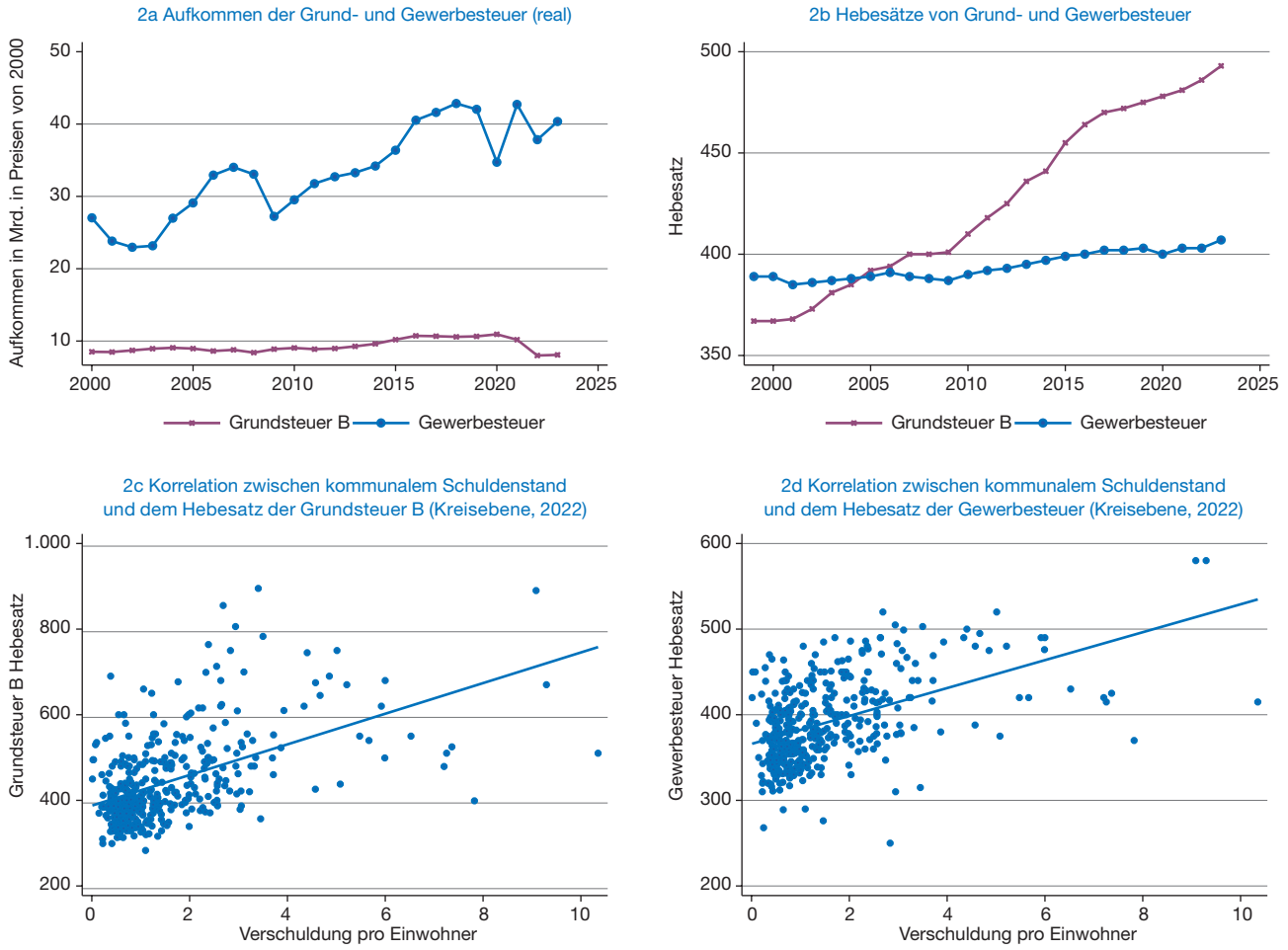
Gemeinden verfügen aktuell über zwei Steuerinstrumente, in denen sie den Hebesatz autonom wählen können: die Gewerbe- und die Grundsteuer.

Unternehmensteuern sind ökonomisch stark verzerrend — und die Gewerbesteuer ist keine Ausnahme. Empirische Evidenz legt nahe, dass Gewerbesteuererhöhungen negative Rückwirkungen auf lokale Firmeninvestitionen (Link et al., 2022), Unternehmensansiedelungen (Riedel et al. 2020) sowie Forschung- und Entwicklungsaktivitäten haben (Lichter et al., 2024). Steuersatzdifferenzen zwischen Gemeinden verzerren ökonomische Aktivität im Raum und gehen mit signifikanten Wohlfahrtsverlus-

6 Die Mobilitätsanreize können zudem weiter gesenkt werden, wenn das Zuschlagsrecht so ausgestaltet ist, dass es keine Progressionswirkung entfaltet, da gut ausgebildete Hochlohnverdiener im Raum eine erhöhte Mobilität aufweisen.

Abbildung 2

Gewerbe- und Grundsteuer: Entwicklung und Korrelation mit der Verschuldungsquote



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis Realsteuervergleich und jährliche Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden/Gemeindeverbände (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024).

ten einher (Riedel et al., 2020; Fajgelbaum et al., 2019).[7] Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind zudem volatil und im Konjunkturzyklus prozyklisch – Gemeinden sehen sich in Rezessionen wegbrechenden Einnahmen gegenüber und müssen Ausgaben reduzieren, mit potentiell rezessionsvertiefender Wirkung.

Dennoch zeigen Abbildung 2(a) und (b), dass Gewerbesteuerhebesätze (genau wie die realen Steuereinnahmen) in den letzten Jahren gestiegen sind. Das ist bemerkenswert. Denn nationale Unternehmensteuersätze sind im selben Zeitraum – konsistent mit Wettbewerb um mobile Firmen und Investitionen – weltweit gesunken. Ein Erklärungsansatz ist, dass Budgetengpässe in den kommunalen Haushalten, z. B. überdurchschnittlich hohe Soziallasten oder Überschuldung (Merlo et al., 2023; Fremerey et al., 2022), Gewerbesteuerhebesätze signifikant erhöht haben, siehe auch Abbildung 2 (c) und (d). Zudem können Anreize im Finanzausgleichssystem eine Rolle spielen (Büttner, 2006; Egger et al., 2010).[8] Neuere Arbeiten legen

7 Der Konnex zwischen der Gewerbesteuer und den von Gemeinden bereitgestellten ÖGD ist dabei eher schwach, da viele ÖGD sich in erster Linie an lokale Haushalte richten. Riedel et al. (2020) zeigen empirisch, dass Unternehmensvorteile aus lokal bereitgestellten ÖGD, die durch eine Gewerbesteuererhöhung finanziert werden, die Nachteile für Unternehmen aus der höheren Besteuerung nicht aufwiegen.

8 Analog zur Grunderwerbsteuer geht die Steuerbasis der Gewerbesteuer zu einem Referenz- bzw. Durchschnittssteuersatz in den kommunalen Finanzausgleich ein. Damit ergeben sich Anreize für Steuererhöhung analog zur Grunderwerbsteuer (weiter oben im Text). Agglomerationsrenten – d. h. Vorteile, die Firmen durch Kolokation mit anderen Firmen (beispielsweise in derselben Industrie) erhalten – können Mobilität in lokalen Kontexten reduzieren und zu höheren Gewerbesteuersätze beitragen (Koh et al., 2013).

dabei nahe, dass die aktuellen Gewerbesteuerhebesätze ineffizient hoch sind: Erhöhungen des Hebesatzes gehen mit derart starken Reduktionen der Steuerbasis einher, dass kein Mehr an Gewerbesteuereinnahmen resultiert (z. B. Blesse et al., 2019). Dass Gemeinden ihre Hebesätze dennoch erhöhen, könnte unter anderem daran liegen, dass Lokalpolitiker den negativen Steuereffekt auf Firmenaktivität und Steuerbasis systematisch unterschätzen (siehe Blesse et al., 2019, für empirische Evidenz).

Zusammenfassend ist die Gewerbesteuer im lokalen Kontext mit erheblichen ökonomischen Verzerrungen verbunden. Und sie verstärkt regionale Disparitäten. Eine Abschaffung wäre wünschenswert.

Die Grundsteuer ist der Gewerbesteuer in vielerlei Hinsicht als autonomes Steuerinstrument auf lokaler Ebene deutlich überlegen. Die Steuerbasis ist räumlich (zumindest kurzfristig) immobil. Zudem besteht ein enger Konnex zwischen der lokalen Grundbesteuerung und den kommunalen ÖGD, beispielsweise in der Daseinsvorsorge und im Wohnungsbau. Lokale ÖGD kapitalisieren sich in Haus- und Wohnungspreisen, was eine Äquivalenz zwischen ÖGD und Steuerzahlungen herstellt, die ansonsten nur selten gegeben ist. Zu guter Letzt sind die Grundsteuereinnahmen im Zeitablauf wenig volatil und nicht konjunkturabhängig – und bilden damit einen verlässlichen Einnahmenstrom für die Kommunen. Konsistent mit diesen Überlegungen sind Grund- und Immobiliensteuern in vielen Ländern ein wichtiger Pfeiler der Gemeindefinanzierung.

Wie in Abbildung 2(b) dargestellt, ist der Hebesatz der Grundsteuer in Deutschland in den letzten Jahrzehnten signifikant angestiegen. Aufgrund der nominal konstanten Bemessungsgrundlage dienen diese Hebesatzanstiege aber teilweise lediglich dem Inflationsausgleich.[9] Im internationalen Vergleich ist die Bedeutung der Grundsteuer in Deutschland unterentwickelt (siehe beispielsweise Megden, 2023). Dies kann sich im Nachgang der aktuellen Reform der Grundsteuer ändern. Mit der Anpassung der Definition der Steuerbasis von den veralteten Einheitswerten aus 1935/1964 an die tatsächlichen Werte, steigt die Gerechtigkeit der Verteilung der Steuerlast und ermöglicht eine Aufwertung der Grundsteuer im lokalen Kontext. Die Grundsteuer als „schlafender Riese“ (Zimmermann & Döring, 2019) kann geweckt werden. Da die aktuelle Grundsteuerreform vorsieht, dass Neubewertungen von Grundstücks- und Immobilienwerten lediglich alle sieben Jahre stattfinden sollen, wäre hierbei eine Inflationsindexierung der Steuerbasis wünschenswert, um inflationsbedingte Hebesatzanpassungen und damit verbundene Transaktionskosten (Gemeinderatsitzungen, Bürgerinformation etc.) obsolet zu machen.

9 In den Hochinflationsjahren ab 2022 wurden dabei die hohen Inflationsraten nicht voll über Anhebungen der Grundsteuersätze kompensiert.

Fazit

Es gibt im fiskalföderalistischen System einigen Reformbedarf. Auf der Ausgabenseite sollten Verflechtungen von Verwaltung und Gesetzgebungskompetenz gelöst werden. Im Finanzausgleich ist eine Orientierung an realen Größen (d. h. eine Berücksichtigung von regionalen Preisunterschieden) angezeigt. Zudem gehört die Einwohnerveredelung auf den Prüfstand. Wir plädieren für ein Mehr an Steuerautonomie für die Bundesländer. Hier bietet sich ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer an – die Grunderwerbsteuer ist als autonomes Steuerinstrument der Länder hingegen problembehaftet. Auf lokaler Ebene zeigen wir auf, dass die Gewerbesteuer mit erheblichen ökonomischen Verzerrungen einhergeht und plädieren für eine Abschaffung. Die Grundsteuer ist hingegen als autonomes Steuerinstrument lokaler Ebenen sehr gut geeignet und die Anpassung der veralteten Einheitswerte birgt Möglichkeiten die Grundsteuer im lokalen Kontext aufzuwerten.

Literatur

Baretti, C., Huber, B. & Lichtblau, K. (2002). A tax on tax revenue. The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, *9*, 631–649.

Blesse, S., Doerrenberg, P. & Rauch, A. (2019). Higher taxes on less elastic goods? Evidence from German municipalities. *Regional Science and Urban Economics*, *75*, 165–186.

Bönke, T., B. Jochimsen & Schröder, C. (2017). Fiscal Federalism and Tax Administration Evidence from Germany. *German Economic Review*, *18*(3), 337–409.

Burret, H., Y. Bury & Feld. L. P. (2018). Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich. *Arbeitspapier Walter Eucken Institut Freiburg*.

Büttner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, *90*(3), 477–497.

Büttner, T. & Krause, M. (2018). Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *19*(1), 32–41.

Büttner, T. (2017). Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer. *ifo Dresden berichtet*, *24*(1), 25–28.

Deutsche Bundesbank. (2016). Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte. *Monatsbericht Oktober 2016*.

Dougherty, S. & Forman, K. (2021), Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance. *OECD Working Paper*, 36.

Egger, P., Koethenbuerger, M. & Smart, M. (2010). Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany. *Journal of Public Economics*, *94*(3-4), 235–246.

Fajgelbaum, P., Morales, E., Serrato, J. C. S. & Zidar, O. (2019). State taxes and spatial misallocation. *Review of Economic Studies*, 86.

Fremerey, M., Lichter, A., und Löffler, M. (2022), Fiscal and economic effects of local austerity. CESifo Working Paper.

Henkel, M., Seidel, T. & Südekum, J. (2021). Fiscal transfers in the spatial economy. *American Economic Journal: Economic Policy*, *13*(4), 433–468.

IAW. (2023). *Finanzkraftausgleich 2022: Rheinland-Pfalz bleibt finanzstark. Regionalentwicklung und Finanzpolitik*.

Koh, H.-J., Riedel, N. & Böhm, T. (2013). Do governments tax agglomeration rents? *Journal of Urban Economics*, *95*, 92–106.

Köthenbürger, M. (2002). Tax competition and fiscal equalization. *International Tax and Public Finance*, 9, 391–408.
Lichter, A., Löffler, M., Isphording, I. E., Nguyen, T.-V., Poege, F. & Siegloch, S. (2021). Profit taxation, R&D spending, and innovation. *ZEW Discussion Papers*.
Link, S., Menkhoff, M., Peichl, A. & Schüle, P. (2022). Corporate taxes reduce investment: New evidence from Germany. *EconPol Policy Brief*.
Mengden, A. (2023). *Real property taxes in Europe, 2023*. Tax Foundation.
Merlo, V., Schanbacher, A., Thunecke, G. & Wamser, G. (2023). Identifying tax-setting responses from local fiscal policy programs. *CESifo Working Paper*.
Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy* (Volume 658). McGraw-Hill New York.
Riedel, N., Simmler, M. & Wittrock, C. (2020). Local fiscal policies and their impact on the number and spatial distribution of new firms. *Regional Science and Urban Economics*, *76*.
Riedel, N. & Simmler, M. (2021). Large and influential: Firm size and governments' corporate tax rate choice. *Canadian Journal of Economics*, *54*(2), 812—839.
Scherf, W. (2020). Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich. *List Forum*, *46*, 17–33.
Statistisches Bundesamt (2024), *Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.* Destatis.
Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, *64*(5), 416–424.
Wissenschaftlicher Beirat am BMWi — Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2020). *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*. Gutachten.
Zimmermann, H. & Döring, T. (2019). *Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 244 (4. Aufl.). Berliner Wissenschafts-Verlag.

Title: ***Fiscal Federalism in Germany – Necessary Reforms***

Abstract: *There is a need for some reform in the fiscal federal system in Germany. On the expenditure side, the relationship between administrative and legislative competences needs to be clarified. An orientation toward real values is recommended in the financial equalisation system ("Finanzausgleich"). In addition, the so-called population refinement ("Einwohnerveredelung") should be reconsidered. We advocate greater tax autonomy for the federal states. A surcharge on income tax would be a good option here; the real estate transfer tax ("Grunderwerbsteuer"), on the other hand, is problematic as it is an autonomous tax instrument of the states. At the local level, we show that the trade tax ("Gewerbesteuer") is accompanied by considerable economic distortions and we advocate for its abolition. The property tax ("Grundsteuer"), on the other hand, is well-suited as an autonomous local tax, and updating the outdated standard values offers an opportunity to enhance its effectiveness in local contexts.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0194

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(11), 754-757

JEL: H22, H71, R38

Désirée I. Christofzik, Lars P. Feld, Mustafa Yeter

Die regionalen Effekte der Grunderwerbsteuer: Zeit für Reformen

Seit der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 spielt die Grunderwerbsteuer für die Finanzpolitik der Länder eine zentrale Rolle. Seitdem können die Länder eigenständig den Steuersatz bestimmen. Einst einheitlich auf 3,5 % festgelegt, schwankt er heute zwischen 3,5 % und 6,5 %. Wir untersuchen, wie sich die sukzessiven Steuererhöhungen über die Zeit auf die Angebotspreise von Häusern und die Zahl angebotener Objekte auf regionaler Ebene auswirken. Unsere empirische Analyse zeigt, dass bereits die Ankündigung von Reformen der Grunderwerbsteuer reale Auswirkungen haben kann und die Steuerlast nicht unbedingt von den Personen getragen wird, welche die Steuer zahlen. Vielmehr unterscheiden sich die Reaktionen auf Steuererhöhungen und damit die Lastenverteilung zwischen verschiedenen Kreistypen. Diese heterogenen Effekte sollten bei Reformen beachtet werden.

Niedrige Wohneigentumsquote, hohe Transaktionskosten

Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, mehr Menschen den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu ermöglichen. Tatsächlich ist die Wohneigentumsquote in Deutschland im internationalen Vergleich gering. Gemäß Angaben von Eurostat wohnte im Jahr 2022 eine Minderheit von 46,5 % im Eigenheim, womit Deutschland den letzten Platz unter den Mitgliedstaaten einnahm. Unter den Industrieländern wird dies nur noch von der Schweiz unterboten. Neben verschiedenen wohnungspolitischen Maßnahmen tragen hierzu die vergleichsweise hohen Transaktionskosten beim Immobilienkauf bei (Kaas et al., 2021). Ein erheblicher Anteil der Kaufnebenkosten entfällt auf die Grunderwerbsteuer – oftmals über die Hälfte. Es ist daher naheliegend, dass im Koalitionsvertrag der Ampelregierung Veränderungen bei der Grunderwerbsteuer als ein mögliches Instrument angesprochen werden, um das politische Ziel einer höheren Wohneigentumsquote zu erreichen. Den Ländern soll mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Grunderwerbsteuer eingeräumt werden, beispielsweise über Freibeträge.

Doch wie wirkt sich die Steuer überhaupt auf den Immobilienmarkt aus und zeigen sich hierbei regionale Unterschiede? Erhebliche regionale Differenzen werden zumindest mit Blick auf die Entwicklung der Kaufpreise von Immobilien deutlich. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 haben sich die mittleren Quadratmeterpreise in einigen Kreisen und kreisfreien Städten verdoppelt, während sie in anderen Kreisen erheblich zurückgegangen sind (SVR, 2018). Diese Divergenzen können durch die Steuererhöhungen bei der Grunderwerbsteuer mitverursacht worden sein.

Die Grunderwerbsteuer: eine stark verzerrende Steuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer, die beim Wechsel in der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt über inländische Grundstücke erhoben wird. Gebäude werden als mit dem Boden fest verbundene Sache ebenfalls Steuergegenstand. Beim Kauf bemisst sich die Steuer nach dem Kaufpreis. Auf diesen wird – sofern der Kaufpreis die ausgesprochen geringe Freigrenze von 2.500 Euro übersteigt – der jeweilige Steuersatz angewandt.[1]

© Der/die Autor:in 2024. 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 gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten von Mustafa Yeter wieder.

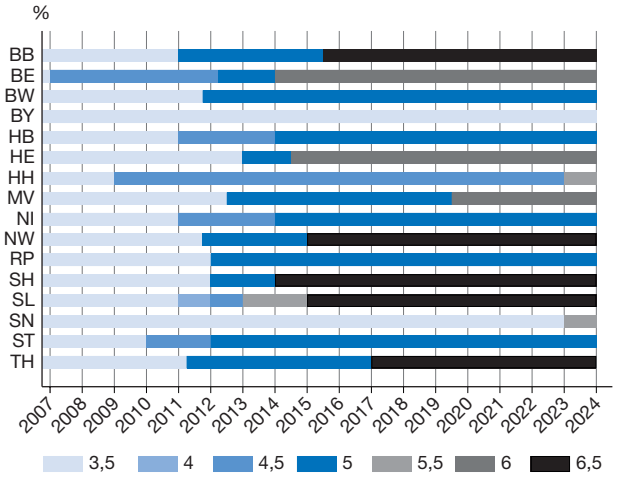
Prof. Dr. Désirée I. Christofzik ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts.

Mustafa Yeter ist Referent in der Bundesverwaltung.

1 Eine Besteuerung kann über „Share Deals“ legal vermieden werden, wenn Immobilien in einer eigens dafür geschaffenen Gesellschaft gebündelt werden und diese dann zum Teil veräußert wird.

Abbildung 1
Die Steuersätze der Grunderwerbsteuer im Ländervergleich



BB: Brandenburg, BE: Berlin, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Bremen, HE: Hessen, HH: Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen (hat den Steuersatz zum 1.1.2024 wieder auf 5 % gesenkt). Zuordnung auf Quartalsbasis.

Quelle: eigene Darstellung.

Seit dem Jahr 2006 können die Länder die Höhe des Steuersatzes selbst festlegen. Er reicht derzeit von 3,5 % in Bayern bis zu 6,5 % in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland (Abbildung 1). Eine Anhebung auf den derzeitigen Höchstsatz wird aktuell zudem in Berlin diskutiert. Insgesamt wurde der Steuersatz bisher dreißigmal erhöht. Bayern ist das einzige Land, das den Steuersatz bislang unverändert gelassen hat, Thüringen das einzige Land, das den Steuersatz gesenkt hat. Zu Beginn des Jahres 2024 wurde er dort wieder auf 5 % herabgesetzt.

Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer steht dem jeweiligen Land zu. Unter den Ländersteuern ist sie trotz einer zuletzt gebremsten Dynamik mit rund 57 % (2023) die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. Der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen der Länder ist mit 4,6 % (2023) jedoch gering. Sie ist die einzige Steuer, bei denen die Länder den Steuersatz selbst festlegen können. Aufgrund ihrer begrenzten Einnahmeautonomie greifen sie verstärkt auf diese stark verzerrende Steuer zurück. Wer durch die Steuererhöhungen belastet wird, ist jedoch nicht offensichtlich.

Preis- und Mengeneffekte der Grunderwerbsteuer: Wer trägt die Steuerlast?

Wenngleich der Käufer im Normalfall die Grunderwerbsteuer zahlt, trägt er nicht zwangsläufig die Steuerlast. Vielmehr können sich die Verkäufer veranlasst sehen, den Kaufpreis infolge einer Steuererhöhung zu senken. Je nach Stärke der Preissenkung würden sie dann einen Teil oder die gesamte Steuerlast tragen. Zudem können Steuern Transaktionen verhindern, wenn der Preis so stark gesenkt werden müsste, dass sich der Verkäufer entscheidet, die Immobilie nicht zu veräußern.

Empirische Studien zur Wirkung von Transaktionsteuern auf Immobilienmärkte in anderen Ländern zeigen, dass ein erheblicher Teil der Steuerlast durch Preisanpassungen von den Verkäufern getragen wird (z. B. Dachis et al., 2011; Davidoff & Leigh, 2013; Ihlanfeldt & Shaughnessy, 2004; Kopczuk & Munroe, 2015). Teils ist die Preissenkung höher als die zusätzlich zu zahlende Steuer. Das spricht dafür, dass ein Wertverfall bei zukünftigen Verkäufen bereits eingepreist wird. Darüber hinaus zeigen sich negative Effekte auf die Anzahl der Transaktionen oder Immobilienangebote (z. B. Dachis et al., 2011; Davidoff & Leigh, 2013). Antizipations- oder Vorzieheffekte wurden ebenfalls beobachtet (z. B. Besley et al., 2014; Best & Kleven, 2018; Slemrod et al., 2017). Allerdings sind diese Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragbar. Ein Grund hierfür ist, dass viele der internationalen Studien temporäre Steueränderungen untersuchen, während es sich bei den Erhöhungen der Grunderwerbsteuer in Deutschland um dauerhafte Anpassungen handelt. Darüber hinaus beziehen sich einige Studien auf spezifische Immobilienmärkte oder bestimmte Preissegmente, während die Änderungen der Grunderwerbsteuer in Deutschland nahezu alle privaten Immobiliengeschäfte betreffen.

Wir analysieren daher für Deutschland anhand von Quartalsdaten auf Kreisebene die Reaktionen von Immobilienpreisen und -angeboten auf die Steuererhöhungen in den Ländern (Christofzik et al., 2024). Ein Problem ist, dass die eigentlich für eine solche Analyse wünschenswerten Transaktionsdaten nicht flächendeckend verfügbar sind. Daher greifen wir auf Angebotspreise und Inserate der Plattform Immobilienscout24 zurück, die durch das Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung bereitgestellt wurden.[2] Wir betrachten jeweils die mittleren Angebotspreise pro Quadratme-

2 Ein Vergleich zwischen den Preisindizes für Wohnimmobilien, die von der Deutschen Bundesbank bereitgestellt werden, und einem aggregierten Index, der aus bevölkerungsgewichteten Angebotspreisen aus unserem Datensatz konstruiert wurde, zeigt bemerkenswerte Ähnlichkeiten in den Entwicklungen. Dies verringert potenzielle Bedenken hinsichtlich der Begrenzung auf Angebotspreise.

ter für alle Kreise und kreisfreien Städte und die Anzahl der Inserate. In unserer empirischen Analyse nutzen wir die zeitliche und regionale Variation, die durch die Steuerpolitik der Länder entstanden ist und führen hierfür mit unserem Paneldatensatz eine Event Studie durch.[3] Das ermöglicht einen Vergleich der Entwicklung über die Zeit und zwischen den Kreisen.

Unser erster Befund zeigt, dass der Preisrückgang nach Steuererhöhungen im Mittel größer als die zusätzliche Steuerlast ist. Dieses Ergebnis für Deutschland findet sich ähnlich in der Studie von Dolls et al. (2019). Zudem geht die Anzahl an Angeboten vorübergehend zurück. Vorzieheffekte im Sinne vorübergehend steigender Angebote sehen wir hingegen nicht.[4]

Ein zweiter Befund ist die Bedeutung von Ankündigungseffekten, die schon in anderen Studien betont wurden. So identifizieren Christofzik et al. (2022) anhand des zeitlichen Ablaufs von Gesetzgebungsverfahren für Steuerrechtsänderungen in Deutschland solche generellen Antizipationseffekte. Wir haben für alle Steuersatzänderungen der Grunderwerbsteuer das Datum der ersten Presseankündigung in überregionalen Zeitungen erfasst. Die meisten Steuererhöhungen sind bereits drei Quartale vor ihrem Inkrafttreten bekannt. In dieser Zeit können Marktakteure ihr Verhalten bereits anpassen. In unserer Analyse finden wir ebenfalls starke Antizipationseffekte. So sinken die Immobilienpreise bereits im Quartal der Ankündigung; die Anzahl der Immobilienangebote geht schon dann zurück.

Gemäß unserem dritten Befund weichen die Reaktionen in unterschiedlichen Kreistypen voneinander ab. Dafür unterteilen wir die Kreise und kreisfreien Städte entlang zweier unterschiedlicher Dimensionen: danach, ob sie schrumpfen oder wachsen und ob sie peripher oder zentral liegen. Die Klassifizierungen basieren auf Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Es zeigt sich, dass die Preiseffekte durch schrumpfende und periphere Regionen getrieben werden. Dort trägt der Verkäufer durch reduzierte Preise die Steuerlast. In wachsenden und städtischen Regionen verändern sich die Preise im Vergleich zur jeweiligen Referenzgruppe hingegen nicht dauerhaft. Hier trägt der Käufer die Steuerlast. Mit Bezug auf die Angebote halten die negativen Anpassungen in schrumpfenden Kreisen länger an, ein Indiz für stärkere Lock-in-Effekte. Das bedeutet, dass Verkäufe unterbleiben, die bei niedrigerem Steuersatz noch stattgefunden hätten.

Politikimplikationen

Was lässt sich aus unseren Ergebnissen für Diskussionen um die Grunderwerbsteuer schließen? Die Grunderwerbsteuer ist gleich aus mehreren Gründen problematisch (SVR, 2018). Unter anderem liegt dies an ihrer kumulativen Wirkung. Da sie als Verkehrsteuer ohne Vorsteuerabzug konzipiert ist, wird immer der gesamte Kaufbetrag besteuert, selbst wenn Verluste anfallen. Das kann begründen, warum wir so deutliche Preisreaktionen finden, welche die zusätzliche Steuerbelastung übersteigen. Zukünftige Werteinbußen werden bereits bei einer heutigen Veräußerung eingepreist. Die Grunderwerbsteuer kann zudem die Häufigkeit von Immobilientransaktionen verringern und Lock-in-Effekte auslösen. Indizien hierfür bietet unsere Analyse gerade für schrumpfende Regionen. Dies kann Fehlanreize schaffen, etwa wenn Haushalte in zu großen Immobilien verbleiben (Hilber & Lyytikäinen, 2017; Lundborg & Skedinger, 1999) oder aber die in Deutschland ohnehin schon geringe Mobilität von Arbeitnehmer:innen nochmals verringert wird. Beides verführt zu weiteren staatlichen Interventionen, etwa indem damit verbundene Wohnungsknappheiten im Mietwohnungsmarkt mit Hilfe von Mietpreisregulierungen bekämpft werden sollen.

Die Länder haben derzeit jedoch kein alternatives Steuerinstrument, da ihre Steuerautonomie auf die problematische Grunderwerbsteuer beschränkt bleibt. Zudem gehen Anreize für Steuererhöhungen vom bundesstaatlichen Finanzausgleich aus (Buettner & Krause, 2021). Eine Lösung könnte darin bestehen, Zuschlags- und Abschlagsrechte bei bestimmten Gemeinschaftsteuern zuzulassen, die eine breitere Bemessungsgrundlage haben (SVR, 2014 & 2018). Zumindest sollte jedoch die Behandlung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich so angepasst werden, dass die bestehenden Fehlanreize für Steuererhöhungen unterbleiben.

Freibeträge nur für bestimmte Personengruppen – beispielsweise für Familien – einzuführen, ist einer umfassenderen Reform unterlegen. Dies liegt daran, dass die Grunderwerbsteuer nicht zwangsläufig die Käufer belastet. In einigen Regionen tragen daher die Verkäufer den Großteil der Steuerlast durch im Vergleich zur Kontrollgruppe sinkende Preise. Familien sollten vielmehr gezielter gefördert werden. Freibeträge ausschließlich für den Ersterwerb zu gewähren, könnte zudem unerwünschte Rückwirkungen auf die ohnehin geringe Mobilität von Arbeitnehmer:innen haben (SVR, 2018). Ein genereller Freibetrag oder aber die Schaffung zusätzlicher Steuerautonomie wäre daher sinnvoller.

3 Als Ereignis wählen wir den Zeitpunkt der ersten Presseankündigung und betrachten ein Fenster, das vier Quartale vor der Ankündigung und acht Quartale nach der Ankündigung umfasst (mit „binning“ der Effekte an den Endpunkten). Darüber hinaus verwenden wir aktuelle methodische Ansätze (De Chaisemartin & D'Haultfoeuille, 2024).

4 Petkova und Weichenrieder (2017) sowie Fritzsche und Vandrei (2019) liefern ebenfalls Evidenz dafür, dass gestiegene Grunderwerbsteuersätze mittelfristig für weniger Transaktionen von Häusern sorgen.

Literatur

Besley, T., Meads, N. & Surico, P. (2014). The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday. *Journal of Public Economics*, *119*(C), 61–70.

Best, M. C. & Kleven, H. J. (2017). Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the U.K. *Review of Economic Studies*, *85*, 157–193.

Buettner, T. & Krause, M. (2021). Fiscal Equalisation as a Driver of Tax Increases: Empirical Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, *28*, 90–112.

Christofzik, D. I., Fuest, A. & Jessen, R. (2022). Macroeconomic Effects of the Anticipation and Implementation of Tax Changes in Germany: Evidence from a Narrative Account. *Economica*, *89*, 62–81.

Christofzik, D. I., Feld, L. P. & Yeter, M. (2024). Heterogeneous Price and Quantity Effects of the Real Estate Transfer Tax in Germany, Arbeitspapier; überarbeitete Version von *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics*, Nr. 20/10, Walter Eucken Institut, Dezember 2020.

Dachis, B., Duranton, G. & Turner, M. A. (2011). The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto. *Journal of Economic Geography*, *12*, 327–354.

Davidoff, I. & Leigh, A. (2013). How Do Stamp Duties Affect the Housing Market? *Economic Record*, *89*, 396–410.

De Chaisemartin, C. & d'Haultfoeuille, X. (2024). Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects. *The Review of Economics and Statistics*.

Dolls, M., Fuest, C., Krolage, C. & Neumeier, F. (2020). Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market. *ifo Working Paper*, Nr. 308.

Fritzsche, C. & Vandrei, L. (2019). The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single Family Home Transactions. *Regional Science and Urban Economics*, *74*, 131–143.

Hilber, C. A. & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? *Journal of Urban Economics*, *101*, 57–73.

Ihlanfeldt, K. & Shaughnessy, T. M. (2004). An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets. *Regional Science and Urban Economics*, *34*, 639–661.

Kaas, L., Kocharkov, G., Preugschat, E. & Siassi, N. (2021). Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration. *Journal of the European Economic Association*, *19*, 128–164.

Kopczuk, W. & Munroe, D. (2015). Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market. *American Economic Journal: Economic Policy*, *7*(2), 214–257.

Lundborg, P. & Skedinger, P. (1999). Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market. *Journal of Urban Economics*, *45*(2), 385–399.

Petkova, K. & Weichenrieder, A. J. (2017). Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. *CESifo Working Paper*, Nr. 6538.

Slemrod, J., Weber, C. & Shan, H. (2017). The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched change in D.C. Policy. *Journal of Urban Economics*, *100*, 137–153.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2014). Mehr Vertrauen in Marktprozesse. *Jahresgutachten 2014/15*.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2018). Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. *Jahresgutachten 2018/2019*.

Title: ***The Regional Effects of the Real Estate Transfer Tax: Time For Reforms***

Abstract: *Since a large reform in 2006, the real estate transfer tax has played a central role in the fiscal policies of the German states. The states can independently set their tax rates since. Initially fixed uniformly at 3.5 %, the rates now range from 3.5 % to 6.5 %. We examine how successive tax increases affect property prices and the supply of houses at the regional level. Our empirical analysis shows that the mere announcement of reforms can have real effects, and that the tax burden is not necessarily borne by the taxpayer. Instead, the responses and the distribution of burdens vary between different regions. These heterogeneous effects should be considered when designing tax policies.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0195

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(11), 758-762

JEL: H22, H71, R38

Andreas Lichter, Max Löffler, Sebastian Siegloch

Der Einfluss lokaler Steuerpolitik auf betriebliche F&E-Aktivitäten

Deutsche Gemeinden besitzen ein hohes Maß an politischen Selbstverwaltungsrechten und -pflichten, sowohl auf der Einnahmen- als auch Ausgabenseite. Neben den freiwilligen Ausgaben für öffentliche Güter übernehmen dabei Gemeinden immer häufiger auch vom Bund delegierte Aufgaben, wie beispielsweise die Unterbringung sozialhilfeberechtigter Personen (seit 2005) oder die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kleinkinder im Alter von unter drei Jahren (seit 2008); oftmals ohne vollständige Ausgleichstransfers durch den Bund (Holler et al., 2017). Auch vor diesem Hintergrund sehen sich viele Gemeinden gezwungen, die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer als die beiden ertragsstärksten kommunalen Steuern in regelmäßigen Abständen zu erhöhen. So zeigt sich, dass der durchschnittliche kommunale Hebesatz der Gewerbesteuer auf den operativen Gewinn der in den Gemeinden ansässigen Betriebe im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2020 um durchschnittlich 9 % angestiegen ist, insbesondere in kleineren Gemeinden. Auch der Hebesatz der Grundsteuer auf im Eigentum befindliche Grundstücke und deren Gebäude stieg im gleichen Zeitraum stark an, um sogar ca. 17 % im bundesweiten Mittel (eigene Berechnungen).

Verschiedene Forschungsbeiträge legen dar, dass Erhöhungen des lokalen Hebesatzes der Grundsteuer zu kommunalen Steuermehreinnahmen ohne große Effizienzverluste führen (Blesse et al., 2019 oder Merlo et al., 2023). Dieser Zusammenhang zeigt sich für die Gewerbesteuer hingegen nicht. So finden beispielsweise Blesse et al. (2019) in ihrer Analyse für den Zeitraum von 1995 bis 2010, dass Erhöhungen der Gewerbesteuer keine statistisch signifikanten Steuermehreinnahmen nach sich zogen. In die gleiche Richtung deuten die Ergebnisse von Büttner (2003) und Merlo et al. (2023), die in ihren Analysen mit Fokus auf Baden-Württemberg beziehungsweise Hessen und Nordrhein-Westfalen ebenfalls zur Schlussfolgerung kommen, dass kommunale Erhöhungen des Hebesatzes der Gewerbesteuer keine quantitativ bedeutenden Steuermehreinnahmen generierten, sondern vielmehr zu einer Erosion der Steuerbasis führten. Gründe hierfür könnten sowohl die Abwanderung von Betrieben wie auch die Verlagerung von Unternehmensgewinnen an andere Standorte im In- oder Ausland sein. Die Eignung der Gewerbesteuer als Instrument zur Generierung zusätzlicher Steuermehreinnahmen kann somit zumindest kritisch hinterfragt werden.

© Der/die Autor:in 2024. 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. Andreas Lichter ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaft an der Technischen Universität Dortmund.

Dr. Max Löffler ist Assistant Professor an der Maastricht University.

Prof. Dr. Sebastian Siegloch ist Professor für Volkswirtschaft an der Universität Köln.

Darüber hinaus zeigt sich, dass Anpassungen des Hebesatzes der Gewerbesteuer betriebliche Entscheidungen prägen, beispielsweise das Lohnsetzungsverhalten von Firmen (Fuest et al., 2018), die Standortwahl sich neugründender Betriebe (Riedel et al., 2020) oder die Durchführung geplanter Sachinvestitionen (Link et al., 2024). In einem neuen Forschungspapier weisen wir nach, dass Änderungen in der Gewerbesteuer auch die betrieblichen Ausgaben in Forschung und Entwicklung (F&E) sowie den Innovationsoutput von Firmen im signifikanten Maße beeinflussen (Lichter et al., im Erscheinen).

Betriebliche F&E-Aktivitäten im Fokus politischer Maßnahmen

Innovationen sind der Motor wirtschaftlichen Wachstums (Solow, 1957; Romer, 1990). Ein Großteil zukunftsweisender Produkte und Prozesse entsteht dabei durch Firmen, die durch ihre Investitionen in F&E neues Wissen generieren, die eigene Produktivität steigern und somit ihr langfristiges Wachstum sichern (Aghion & Javarel, 2015 oder Kogan et al., 2017). Aus gesellschaftlicher Sicht ist jedoch festzustellen, dass das privatwirtschaftliche Niveau an Ausgaben für F&E unter dem sozial gewünschten Niveau zurückbleibt (Jones & Summers, 2020), unter anderem weil Unternehmen die gesamtwirtschaftlichen Erträge ihrer Investitionen in F&E nicht vollständig internalisieren können.

Staatliche Anreiz- und Förderprogramme zur Ausweitung betrieblicher Aktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung erscheinen vor diesem Hintergrund aus ökonomischer Sicht begründbar und wünschenswert. In der Tat nutzt eine Vielzahl an Ländern verschiedene Instrumente der steuerlichen Förderung betrieblicher F&E-Aktivitäten. Auch in Deutschland existiert seit dem 1. Januar 2020 mit der sogenannten Forschungszulage im Rahmen des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz, FZulG, BGBl. 2019 I S. 2763 ff.) ein explizites steuerliches Förderinstrument betrieblicher F&E-Aktivitäten. Unternehmen können seit Einführung des Gesetzes 25 % der förderfähigen Aufwendungen, insbesondere die Gehälter des beschäftigten F&E-Personals, auf die Ertragsteuerschuld anrechnen, wobei derzeit die betriebliche Höchstförderung pro Wirtschaftsjahr auf 1 Mio. Euro beschränkt ist.[1] Die (vorgesehene) Evaluation der Forschungszulage steht bisher noch aus. Studienergebnisse aus anderen Ländern lassen jedoch erwarten, dass die spezifische steuerliche Förderung F&E-aktiver Unternehmen wirkt. So führten beispielsweise großzügigere steuerliche Abzugsmöglichkeiten betrieblicher F&E-Ausgaben von der Steuerbemessungsgrundlage im Vereinigten Königreich als auch in Kanada bei betroffenen Unternehmen zu höheren F&E-Ausgaben und einer höheren Zahl angemeldeter Patente (Guceri & Liu, 2019; Agrawal et al., 2020; Dechezleprêtre et al., 2023). Anders als im Fall der Forschungszulage zielen die zwei beschriebenen Politikmaßnahmen – wie die meisten anderen spezifischen steuerlichen Förderinstrumente für betriebliche F&E-Aktivitäten – explizit nur auf kleine bis mittelgroße Unternehmen ab.

Betriebliche Entscheidungen zum Umfang der durchgeführten F&E-Aktivitäten sollten jedoch auch maßgeblich durch die Höhe allgemeiner Steuern auf Unternehmensgewinne beeinflusst werden. Theoretische Modelle legen dar, wie höhere Ertragsteuern betriebliche Investitionen reduzieren (Chetty & Saez, 2010); insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung, da diese im Allgemeinen mit größerer Unsicherheit und höherem Risiko behaftet sind (Hall & Lerner, 2010). Dies erschwert die Finanzierung mittels Fremdkapital, sodass ein (relativ) großer Teil der F&E-Ausgaben von Unternehmen durch Eigen- statt Fremdkapital finanziert wird. Höhere Ertragsteuern belasten allerdings wiederum besonders stark solche Ausgaben, die durch Eigenkapital finanziert sind, da diese Finanzierungskosten nicht von der Steuerbemessungsgrundlage abziehbar sind. Aus theoretischer Sicht sollten also Änderungen in der Ertragsbesteuerung betriebliche F&E-Aktivitäten signifikant beeinflussen.

Bedeutende lokale Unterschiede in der Ertragsbesteuerung von Unternehmen

Unsere Studie (Lichter et al., im Erscheinen) untersucht diesen theoretisch-modellierten Zusammenhang empirisch und nutzt dabei zur Identifikation des ursächlichen Effekts lokale, das heißt, gemeindespezifische Unterschiede in der Ertragsbesteuerung innerhalb Deutschlands über die Zeit. Diese Variation entsteht zum einen aus der Entscheidungshoheit der Gemeinden über den Hebesatz der Gewerbesteuer, die diesen unabhängig und in jedem Jahr neu festlegen. Des Weiteren wirkten bis in das Jahr 2008 bundesweite Reformen der Unternehmen- und Einkommensteuer aufgrund geltender Abzugsregeln der Gewerbesteuerzahlungen vom Steuermessbetrag dieser Steuern lokal unterschiedlich. In unserer Studie modellieren wir die entstehende Variation für den Zeitraum von 1987 bis 2021. Wir beobachten rund 10.000 Änderungen im Hebesatz der Gewerbesteuer in allen westdeutschen Gemeinden.[2] Darüber hinaus gab es im gleichen Zeitraum 20 Reformen der Unternehmen- und Einkommensteuer mit gemeindespezifischen Auswirkungen auf die Höhe der Ertragsbesteuerung von Unternehmen.

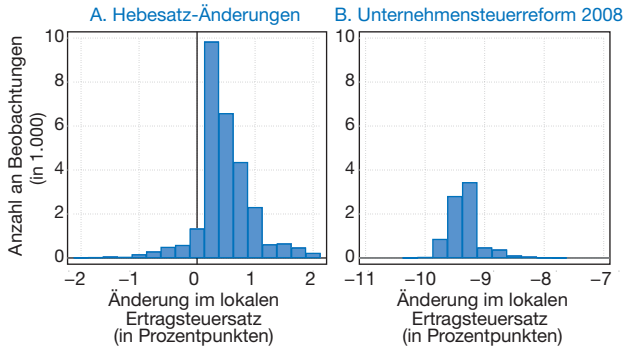
Abbildung 1 illustriert die Änderungen des Hebesatzes der Gewerbesteuer über den betrachteten Zeitraum sowie exemplarisch die gemeindespezifischen Auswirkungen der Unternehmensteuerreform von 2008. Das Histogramm zu den Auswirkungen der rund 10.000 Anpassungen der Hebesätze der Gewerbesteuer in der linken Grafik der Abbildung 1A zeigt zunächst auf, dass mehr als 90 % der beobachteten Änderungen Erhöhungen des Hebesatzes ausmachen. Des Weiteren fällt auf, dass die meisten Änderungen des Hebesatzes, egal ob Senkungen oder Erhöhungen, mit durchschnittlich ca. 0,8 Prozentpunkten beziehungsweise 5 % relativ zum Ausgangswert des Hebesatzes moderat ausfielen. Entgegengesetzt zu den Erhöhungen der Gewerbesteuer stehen dagegen im Allgemeinen die Auswirkungen der bundesweiten Reformen der Einkommen- und Unternehmensteuern. Exemplarisch dafür stellt die rechte Grafik in Abbildung 1B die gemeindespezifischen Auswirkungen der 2008er Reform der Unternehmensteuer dar, welche aus dem Wegfall der Abzugsmöglichkeit der Gewerbesteuerzahlungen von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer resultierten. Die Grafik verdeutlicht, dass der reforminduzierte

1 Der abzugsfähige Höchstbetrag lag zunächst bei 500.000 Euro, wurde im Zuge der Coronakrise allerdings zeitlich befristet (bis in das Jahr 2026) auf 1 Mio. Euro erhöht.

2 Unserer Analyse beschränkt sich auf Westdeutschland, da Gemeinden zur Schätzung des empirischen Designs auf einen einheitlichen administrativen Gebietsstand transformiert werden müssen. Die Vielzahl an Gebietsreformen in Ostdeutschland in den 1990er und 2000er Jahren verkompliziert diesen Schritt substanziell.

Abbildung 1

Gemeindespezifische Auswirkungen auf die Ertragsbesteuerung von Unternehmen

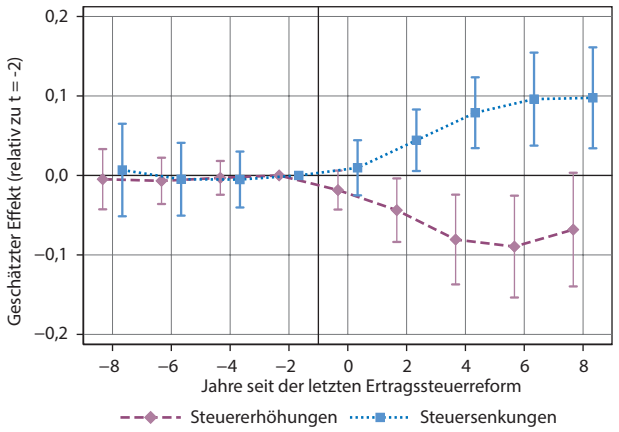


Die linke Abbildung zeigt die Verteilung aller Änderungen der Gewerbesteuer westdeutscher Gemeinden über den Zeitraum 1987 bis 2021. Die rechte Grafik zeigt die lokale Variation in Änderungen der Ertragsbesteuerung, die durch die Unternehmensteuerreform 2008 entstanden.

Quelle: Darstellung basierend auf Lichter et al. (im Erscheinen).

Abbildung 2

Effekt der lokalen Ertragsbesteuerung auf die betriebsspezifischen F&E-Ausgaben



Die Grafik zeigt Punktschätzer und 95% Konfidenzintervalle. Alle geschätzten Effekte sind relativ zu dem Jahr vor der Steuerreform zu interpretieren. Details zum empirischen Modell sowie der Identifikation der Effekte finden sich in Lichter et al. (im Erscheinen).

Rückgang in der Ertragsbesteuerung um bis zu 2 Prozentpunkte zwischen den Gemeinden variierte.

Insgesamt kam es in Deutschland im betrachteten Zeitraum zu einem substanziellen Rückgang in der Ertragsbesteuerung von Personen- und Kapitalgesellschaften. Dieser variierte jedoch deutlich aufgrund signifikanter Unterschiede in der Ausgestaltung der Hebesätze der Gewerbesteuer. In unserer Studie nutzen wir jede der rund 10.000 Hebesatzänderungen sowie die gemeindespezifischen Auswirkungen der bundesweiten Reformen als separate Schocks zur Identifikation des Einflusses der lokalen Ertragsbesteuerung auf betriebliche F&E-Aktivitäten.

Als Hauptgrundlage zur Messung betrieblicher F&E-Tätigkeiten greifen wir dabei auf die alle zwei Jahre stattfindende Befragung aller F&E-aktiven Betriebe in Deutschland durch den Stifterverband zurück, der diese Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchführt (Stifterverband, 2021). Diese Umfrage ist Teil der Berichtserstattung Deutschlands zur inländischen F&E-Tätigkeit an die EU und OECD und enthält eine Vielzahl an Informationen zu betrieblichen Ausgaben in Bereich Forschung und Entwicklung. Besonders wichtig für unsere Studie: Dank der engen Kooperation mit dem Stifterverband erhielten wir Zugriff auf die Adresse, die Rechtsform, sowie den Klarnamen jedes befragten Betriebes. Dies ermöglichte es zum einen, die Höhe der jährlichen Gewerbesteuerbelastung jedem Betrieb zuzuweisen, zum anderen, die lokal variierenden Auswirkungen der bundesweiten Unternehmen- und Einkommensteuerreformen den jeweiligen Personen- und Kapitalgesellschaften zuzuordnen, sowie zusätzliche Daten zu den jährlichen Patentanmeldungen einzelner Betriebe aus der Datenbank des Europäischen Patentamts an die Befragungsdaten mittels maschinellen Lernens zu spielen. Patentanmeldungen dienen dabei als Maß des betrieblichen Innovationsoutputs.[3]

Die detaillierten Informationen zu den F&E-Aktivitäten der beobachteten Betriebe über die Zeit sowie die beschriebene Variation in der lokalen Ertragsbesteuerung erlaubt die Schätzung des ursächlichen Zusammenhangs allgemeiner Ertragsteuern auf betriebliche Ausgaben und Erfolge im Bereich der Forschung und Entwicklung mittels eines sogenannten Event Study Ansatzes (Suárez Serrato & Zidar, 2016 oder Schmidheiny & Siegloch, 2023). Wir berechnen dazu wie ein Betrieb seine F&E-Aktivitäten relativ zum Vorjahr der Steueränderung anpasst und vergleichen diese Anpassung mit Betrieben aus derselben Region und demselben Wirtschaftszweig, die aber in anderen Gemeinden sitzen und deshalb nicht von der Steueränderung betroffen waren. Indem wir nur relative

3 Die Befragungsdaten des Stifterverbands und Daten der Patentanmeldungen weisen keinen identischen Betriebsschlüssel auf, ein simples Zusammenführen der Daten ist nicht möglich. Aufgrund der Vielzahl an Beobachtungen in beiden Datensätzen wäre ein manueller Abgleich nicht durchführbar, sodass wir auf Methoden maschinellen Lernens zurückgreifen. Details zum Prozedere finden sich in Lichter et al. (im Erscheinen).

Anpassungen innerhalb von Betrieben und Gemeinden vergleichen, kontrolliert unser empirisches Modell dafür, dass Betriebe und Gemeinden natürlich inhärent unterschiedlich sind. Ebenfalls bildet das Modell die Möglichkeit ab, dass es über den Beobachtungszeitraum hinweg regional- oder industrie-spezifische Einflüsse gab, die direkte Auswirkungen auf die Entscheidungen der Firmen und die Hebesatzgestaltung der Gemeinden gehabt haben dürften.

Lokale Änderungen der Ertragsteuer beeinflussen die betrieblichen F&E-Aktivitäten

Abbildung 2 zeigt den geschätzten Effekt der lokalen Ertragsbesteuerung auf die jährlichen betriebsspezifischen F&E-Ausgaben. Die Abbildung erlaubt drei Kernaussagen: Zunächst lässt sich erkennen, dass Betriebe ihre Ausgaben im Bereich F&E – relativ zu vergleichbaren Betrieben ohne veränderte Belastung in der Ertragsbesteuerung – zurückfahren, wenn sie selbst einer Steuererhöhung ausgesetzt sind (untere Kurve). Der geschätzte Effekt wächst dabei zunächst mit der Zeit an und bleibt ca. vier Jahre nach der Änderung der lokalen Ertragsbesteuerung konstant. Gleichzeitig lässt sich erkennen, dass Betriebe ihre F&E-Ausgaben erhöhen, wenn es zu lokalen (Ertrag)Steuersenkungen kommt (obere Kurve). Der geschätzte Effekt einer Steuererhöhung entspricht dabei dem Effekt einer Steuersenkung mit Blick auf die zeitliche Entwicklung als auch hinsichtlich der absoluten Größe. Steuererhöhungen und -senkungen wirken symmetrisch. Die geschätzten Effekte sind aus ökonomischer Sicht bedeutend. Betrachtet man Steuererhöhungen und -senkungen gemeinsam, führt eine Anpassung der Ertragsbesteuerung um einen Prozentpunkt im Durchschnitt zu einer Änderung der F&E-Ausgaben betroffener Betriebe um langfristig 8 % (d. h. acht Jahre nach der Reform).

In unserer Studie zeigen wir darüber hinaus, dass eine steuerinduzierte Reduktion der F&E-Tätigkeiten sowohl intern durchgeführte als auch an externe Partner vergebene Projekte betrifft. Ebenso reduzieren Firmen aufgrund einer Steuererhöhung nicht nur die Ausgaben für F&E-spezifisches Kapital und Material, sondern (in etwas geringerem Umfang) auch die Beschäftigung im Bereich der Forschung und Entwicklung. Dabei reagieren, wie theoretisch erwartet, insbesondere die Betriebe auf Änderungen in der Ertragsbesteuerung, die starken Kreditrestriktionen unterworfen sind und somit einen höheren Teil ihrer Ausgaben für F&E mittels Eigenkapital finanzieren müssen. Hingegen zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen kleineren und größeren Betrieben. Dies ist insofern bemerkenswert, da sich viele spezifische steuerliche Förderinstrumente explizit an kleinere Firmen richten. Signifikante Unterschiede zeigen sich allerdings für Betriebe mit bzw. ohne rechtliche Verflechtungen zu anderen Firmen. Unsere Ergebnisse weisen statistisch signifikant stärkere Effekte für solche Betriebe auf, die Teil einer Unternehmensgruppe sind; möglicherweise, weil diese ihre Forschungsaktivitäten leichter innerhalb der Unternehmensgruppe verschieben können (Griffith et al., 2014). Die steuerinduzierten Reduktionen für Ausgaben im Bereich der Forschung und Entwicklung spiegeln sich darüber hinaus auch im Innovationserfolg der betroffenen Betriebe wider. Eine Erhöhung der lokalen Ertragsbesteuerung führt zu einem signifikanten Rückgang in der Zahl der angemeldeten Patente. Bemerkenswert ist dabei, dass lediglich 25 % aller beobachteten F&E-aktiven Betriebe überhaupt jemals ein Patent anmelden, und gar nur 4 % in jedem Jahr. Patentanmeldungen sollten daher lediglich als Annäherungsvariable für den Innovationserfolg von Betrieben gesehen werden.

Implikationen für die Ausgestaltung deutscher Steuerpolitik zur Förderung von F&E

Die Ergebnisse unseres Forschungsbeitrags (Lichter et al., im Erscheinen) zeigen, wie Änderungen der Ertragsteuern die F&E-Aktivitäten von Betrieben signifikant beeinflussen. Gleichzeitig scheinen weitere Erhöhungen der Gewerbesteuer häufig nur einen geringen oder keinen Effekt auf kommunale Steuereinnahmen zu haben (Blesse et al., 2019). Sollte also die Last der Ertragsbesteuerung gesenkt werden, um die F&E-Aktivitäten der ansässigen Unternehmen anzukurbeln und somit Wachstumsimpulse zu setzen? Im Prinzip lautet die Antwort „ja“. Allerdings sollten Steueranreize stets zielgenau sein. Eine pauschale Absenkung der Gewerbesteuer würde auch solche Unternehmen begünstigen, die niemals innovativ tätig sein werden.

Konkret würde nach unseren Schätzungen eine Absenkung der Ertragsbesteuerung um einen Euro die F&E-Aktivitäten betroffener Betriebe um circa 26 Cents erhöhen. Spezifische steuerliche Anreize wie die bereits erwähnten erweiterten Abzugsmöglichkeiten für F&E-aktive Firmen wären im Vergleich deutlich wirksamer als pauschale Steuersenkungen für alle Unternehmen (Guceri & Liu, 2019; Dechezleprêtre et al., 2023). Vor diesem Hintergrund dürfte die im Januar 2020 in Deutschland eingeführte Forschungszulage als spezifisches steuerliches Förderinstrument deutlich vorteilhafter sein – auch wenn eine spezifische Evaluation des Programms noch aussteht. Aus rein ökonomischen Effizienzüberlegungen wäre sogar eine stärkere Förderung der größeren und damit produktiveren Unternehmen überlegenswert (Akcigit et al., 2022).

Literatur

Aghion, P. & Jaravel, X. (2015). Knowledge Spillovers, Innovation and Growth. *Economic Journal*, *125*(583), 533–573.

Agrawal, A., Rosell, C. & Simcoe, T. (2020). Tax Credits and Small Firm R&D Spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, *12*, 1–21.

Akcigit, U., Hanley, D. & Stantcheva, S. (2022). Optimal Taxation and R&D Policies. *Econometrica*, *90*, 645–684.

Blesse, S., Doerrenberg, P. & Rauch, A. (2019). Higher taxes on less elastic goods? Evidence from German municipalities. *Regional Science and Urban Economics*, *75*, 165–186.

Büttner, T. (2003). Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions. *Journal of Urban Economics*, *54*, 110–128.

Chetty, R. & Saez, E. (2010). Dividend and Corporate Taxation in an Agency Model of the Firm. *American Economic Journal: Economic Policy*, *2*, 1–31.

Dechezleprêtre, A., Einio, E., Martin, R., Nguyen, K. & van Reenen, J. (2023). Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D, Patents and Spillovers. *American Economic Journal: Economic Policy*, *15*, 486–521.

Griffith, R., Miller, H. & O'Connell, M. (2014). Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics*, *112*, 12–23.

Guceri, I. & Liu, L. (2019). Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, *11*, 266–291.

Hall, B. H. & Lerner, J. (2010). The Financing of R&D and Innovation. In *Handbook of the Economics of Innovation*, (Vol. 1, S. 609–639).

Holler, F., Raffer, C., Carstens, J. & Löffler, L. (2017). *Weniger Personal – mehr Aufgaben. Studie zur Entwicklung der Personaldichte kreisfreier Städte*. Institut für den öffentlichen Sektor.

Kogan, L., Papanikolaou, D., Seru, A. & Stoffman, N. (2017). Technological Innovation, Resource Allocation, and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, *132*, 665–712.

Lichter, A., Löffler, M., Isphording, I. E., Nguyen, T., Poege, F. & Siegloch, S. (im Erscheinen). Profit Taxation, R&D Spending, and Innovation. *American Economic Journal: Economic Policy*.

Link, S., Menkhoff, M., Peichl, A. & Schüle, P. (2024). Downward Revision of Investment Decisions after Corporate Tax Hikes. *American Economic Journal: Economic Policy, 16*(4), 194–222.

Merlo, V., Schanbacher, A., Thunecke , G. U. & Wamser, G. (2023). Identifying Tax-Setting Responses from Local Fiscal Policy Programs. *CESifo Working Paper,* 10473.

Riedel, N., Simmler, M. & Wittrock, C. (2020). Local fiscal policies and their impact on the number and spatial distribution of new firms. *Regional Science and Urban Economics*, *76*.

Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, *98*, 71–102.

Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, *39*, 312–320.

Stifterverband. (2021). *Daten zu Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Deutschland auf Ebene der Forschungsstätten*. FuE Mikrodaten im FDZ Wissenschaftsstatistik.

Suárez Serrato, J. C. & Zidar, O. (2016). Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Market Approach with Heterogeneous Firms. *American Economic Review*, *106*(9), 2582–2624.

Title: ***The Influence of Local Tax Policy on Corporate R&D Activities***

Abstract: *This article highlights the results of recent academic research on the impact of local profit taxes on establishments' R&D activities in Germany (Lichter et al., forthcoming). It first presents the institutional setting of municipal finances and profit taxation at both the local and the federal level. The article then explains how the study under consideration estimates the causal effect of profit taxation on R&D using detailed establishment-level data and the institutional setting at hand. It further provides a short summary of the paper's key results and underlying mechanisms. The article concludes by discussing the implications of the paper's results for tax policy design.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0196

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(11), 763-767

JEL: H30, H70, R10

Tobias Seidel

Optimale regionale Transfers

Betrachtet man die Länder aus der Vogelperspektive, fällt auf, dass die wirtschaftliche Aktivität räumlich sehr ungleich verteilt ist. Menschen leben in dicht besiedelten Ballungsräumen, aber auch in ländlichen Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte. Diese Struktur führt zu regionalen Unterschieden entlang verschiedener Dimensionen. Arbeitnehmer verdienen in Städten mehr als auf dem Land (Papageorgiou, 2022), zahlen aber auch einen höheren Quadratmeterpreis für ihre Wohnung (Ahlfeldt et al., 2023). Städte bieten eine größere Vielfalt an Restaurants oder ein größeres kulturelles Angebot, sind aber oft durch eine geringere Umweltqualität, Staus und höhere Kriminalitätsraten gekennzeichnet. Darüber hinaus gibt es geografische Unterschiede zwischen den Regionen, wie die Nähe zu Bergen, Seen oder dem Meer.

Viele Länder haben Transferprogramme implementiert, um regionale Ungleichheit zu reduzieren. In Deutschland umfasst das z. B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), aber auch der Bund-Länder-Finanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich verteilen Ressourcen von wirtschaftsstärkeren zu wirtschaftsschwächeren Standorten um. Henkel et al. (2021) schätzen für das Jahr 2010, dass im Rahmen des Finanzausgleichs rund 10 % aller Steuereinnahmen zwischen den 141 deutschen Arbeitsmarktregionen, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung definiert, umverteilt werden. Die Europäische Union stellt im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 rund 392 Mrd. Euro für die Kohäsions- und Strukturpolitik zur Verfügung, das ist knapp ein Drittel des Budgets (Europäische Kommission, o. D.). Vor diesem Hintergrund gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die Gründe für regionale Umverteilung und stellt einige grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Regionalpolitik an.

Regionale Ungleichheit in Deutschland

Der wohl wichtigste Indikator für Ungleichheit ist das Einkommen. Betrachtet man die nominalen verfügbaren Einkommen in Deutschland, zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede. Abbildung 1a zeigt für die deutschen Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2021, dass Starnberg das höchste verfügbare Einkommen hat. Dieses ist 76 % höher als im Referenzkreis Kiel. Die Städte München (+60 %), Hamburg (+22 %), Frankfurt am Main (+18 %), Köln (+15 %) und Berlin (+6 %) liegen ebenfalls vor Kiel, Duisburg (-12 %) und Gelsenkirchen (-16 %) bilden die Schlusslichter.

Eine alleinige Betrachtung der Nominaleinkommen ist jedoch nicht zielführend, da auch die Lebenshaltungskosten regional sehr unterschiedlich sind. Auf Basis des Immobilienpreisindex von Ahlfeldt et al. (2023) zeigt Abbildung 1b die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten.[1] Danach sind Starnberg 119 % und die Städte München 154 %, Hamburg 131 %, Frankfurt am Main 134 %, Köln 118 % und Berlin 127 % teurer als Kiel. Vergleichsweise günstig wohnte man 2021 in Duisburg (-25 %) und Gelsenkirchen (-27 %). Den niedrigsten Preisindex weist der Vogtlandkreis mit 45 % des Kieler Niveaus auf.

Beide Größen zusammen ergeben das reale verfügbare Einkommen. Wie Abbildung 1c zeigt, rangieren die größten Städte nun auf den hinteren Plätzen. Berlin erreicht nur 65 % des real verfügbaren Einkommens von Kiel, Frankfurt am Main (66 %), München (67 %), Hamburg (71 %) und Köln (80 %) kommen auf vergleichbare Werte. Der Vogtlandkreis nimmt aufgrund der niedrigen Lebenshaltungskosten sogar den Spitzenplatz ein. Hier liegt das real verfügbare Einkommen 133 % über dem Wert von Kiel. In Duisburg beträgt der Vorsprung 18 %, in Gelsenkirchen 15 %.

Wenn nun Orte beim nominalen Einkommen eher hinten liegen, beim realen Einkommen aber zur Spitzengruppe

1 Für die Berechnung des Preisindex werden nur Unterschiede in den Mieten und ein Ausgabenanteil von 30 % berücksichtigt. Die Ergebnisse sind vergleichbar zu Weinand und von Auer (2020), die zusätzlich lokale Preisunterschiede von handelbaren und nicht-handelbaren Gütern berücksichtigen.

Prof. Dr. Tobias Seidel ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Duisburg-Essen.

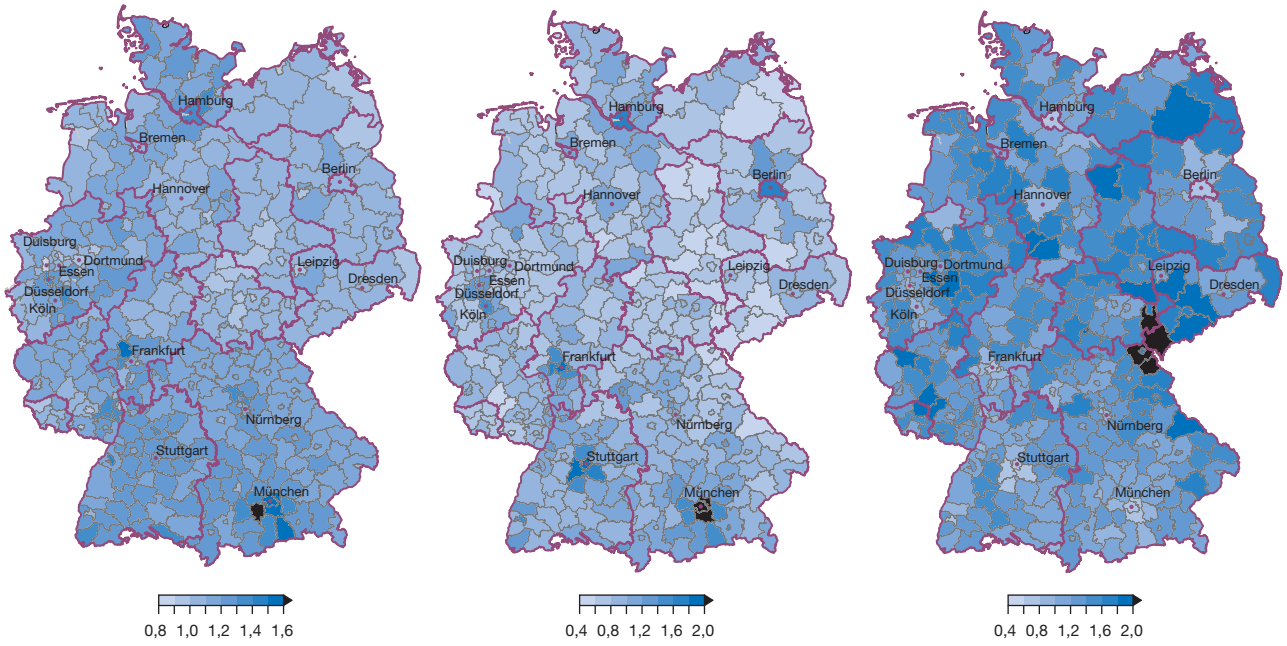
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1

Regionale Unterschiede im Einkommen, nach Kreisen

1a. Nominales verfügbares Einkommen, 2021 (Kiel = 1) 1b. Immobilienpreisindex, 2021 (Kiel = 1) 1c. Reales verfügbares Einkommen, 2021 (Kiel = 1)



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024); Ahlfeldt et al. (2023), eigene Berechnungen.

gehören, muss zunächst geklärt werden, welche Art von Ungleichheit regionalpolitisch angegangen werden soll. Nimmt man das nominale verfügbare Einkommen, müsste z. B. München Transfers an den Vogtlandkreis zahlen. Gemessen am realen Einkommen würden sich die Transfers jedoch umkehren!

Das räumliche Gleichgewicht

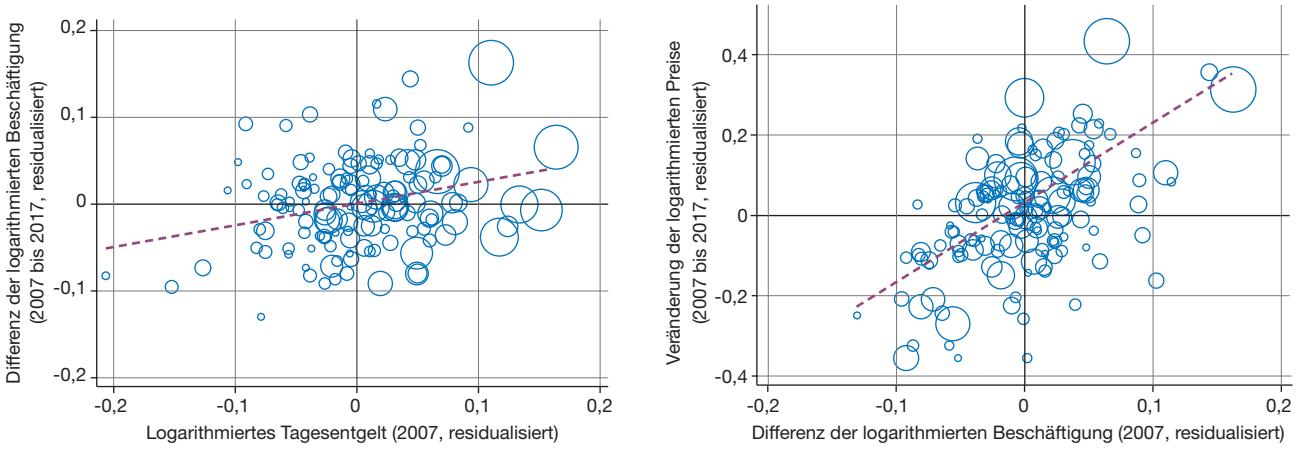
Menschen richten ihr Handeln nicht nur an monetären Größen aus. Insbesondere bei der Wahl des Wohnortes spielt neben Einkommensmöglichkeiten und lokalen Preisen auch die Attraktivität eines Ortes eine wichtige Rolle. Soziale Netzwerke, Klima, kulturelle Angebote oder die Geografie sind wichtige Determinanten für Wanderungsentscheidungen und bestimmen den individuellen Nutzen in erheblichem Maße. Ökonomen fassen diese Determinanten unter dem Begriff „Quality of Life" zusammen, der zusammen mit dem Realeinkommen den individuellen Nutzen bestimmt. Überträgt man diesen Ansatz auf die Regionalökonomie, werden sich Menschen (mittel- bis langfristig) in den Regionen niederlassen, die ihnen den höchsten Nutzen bieten.

Abbildung 2 verdeutlicht die Relevanz dieses Ansatzes. Das linke Panel zeigt für 141 Arbeitsmarktregionen in Deutschland, dass die Beschäftigung zwischen 2007 und 2017 insbesondere in den Regionen zugenommen hat, die 2007 ein vergleichsweise hohes nominales Lohnniveau aufwiesen. Da die Größe der Kreise proportional zur Beschäftigung ist, wird klar, dass dies vor allem die großen Ballungsräume waren. Da wir Arbeitsmarktregionen betrachten, werden die Veränderungen in der Beschäftigung vor allem durch Migration erklärt. Im rechten Panel sehen wir, dass dieser Beschäftigungsanstieg mit hohen Wachstumsraten der Immobilienpreise einhergeht. Zusammen mit den Erkenntnissen aus Abbildung 1 lässt sich festhalten, dass Menschen (auch) in Regionen mit niedrigen Reallöhnen ziehen.

Das Konzept des räumlichen Gleichgewichts erlaubt es uns nun, die „Quality of Life" zu quantifizieren. Geht man davon aus, dass die Menschen ihren Wohn- und Arbeitsort nach ihren Präferenzen wählen, dann sind im einfachsten Modellrahmen ohne Handels- und Mobilitätskosten die realen Lebenshaltungskosten ein Maß für die „Quality of Life" (Rosen ,1979; Roback, 1982).[2]

2 In diese Idee des räumlichen Gleichgewichts, die mindestens auf Ricardo (1817) zurückgeht, lassen sich Friktionen, insbesondere Wanderungskosten, leicht integrieren (Ahlfeldt et al., 2024).

Abbildung 2
Mobilität, Löhne und Immobilienpreise, nach Arbeitsmarktregionen



Quelle: IAB (2024), die Preise nach Ahlfeldt et a. (2023). Die Größe der Kreise korrespondiert zur Größe der Arbeitsmarktregion.

Gründe für räumliche Transfers

Das Konzept des räumlichen Gleichgewichts ist eine wichtige Grundlage, um über regionale Transfers nachzudenken. Wenn im Wanderungsgleichgewicht der Nutzen ausgeglichen ist, warum sollte der Staat dann überhaupt regional umverteilen?

Ein erster Grund könnte sein, dass das räumliche Gleichgewicht ineffizient ist. Wenn Menschen von einer Region in eine andere wandern, entstehen externe Effekte, die über den Preismechanismus nicht vollständig abgebildet werden und somit zu einer suboptimalen Allokation führen. Diese Effekte betreffen beispielsweise die Löhne – ein höheres Arbeitsangebot senkt die Löhne – und die Immobilienpreise – eine höhere Nachfrage nach Wohnraum erhöht die Preise. Da die Individuen diese Effekte bei ihrer Migrationsentscheidung nicht berücksichtigen, können Städte im Gleichgewicht zu groß werden (Henderson, 1974). Bei einer gegebenen Zahl von Städten kann jedoch durch die Reallokation von Arbeitskräften zwischen Regionen keine Wohlfahrtssteigerung erzielt werden, da sich positive und negative Externalitäten ausgleichen. Greift der Staat nun durch regionale Transfers in die räumliche Struktur der Wirtschaft ein, werden die Nutzen im neuen Gleichgewicht durch die Mobilität der Menschen wieder ausgeglichen – je nach Wohlfahrtswirkung des Eingriffs auf höherem oder niedrigerem Niveau im Vergleich zur Ausgangssituation. Zudem bieten Transfers in unproduktive Regionen einen Anreiz, nicht in produktivere Regionen zu ziehen, sodass das (nominale) Einkommensgefälle zementiert wird (Glaeser & Gottlieb, 2008). Vor diesem Hintergrund lautete die Schlussfolgerung aus nationaler Perspektive in weiten Teilen der Literatur bis vor kurzem: „Helping poor people, not helping poor places“ (Austin et al., 2018).

Mit der Entwicklung räumlicher allgemeiner Gleichgewichtsmodelle, die Handels- und Mobilitätskosten abbilden können (Allen & Arkolakis, 2014; Ahlfeldt et al., 2015), ist ein neuer Blick auf die Effekte regionaler Transfers entstanden. Fajgelbaum und Gaubert (2020) zeigen, dass es durchaus Effizienzgewinne durch regionale Transfers geben kann, wenn Ressourcen in Regionen mit niedriger Produktivität bzw. niedrigen Reallöhnen fließen. Die Logik des räumlichen Gleichgewichtsmodells wird dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt. Durch die Mobilität der Akteure verteilen sich auch in einer Welt mit Friktionen die Effekte einer regionalpolitischen Maßnahme teilweise über den Raum. Wie stark, hängt von der Höhe der Migrations- und Handelskosten ab. Fajgelbaum und Gaubert (2020) zeigen für die USA, dass räumliche Transfers die Wohlfahrt um 2 % bis 6 % erhöhen könnten. Blouri und von Ehrlich (2020) finden, dass die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU zu einem Wohlfahrtsgewinn von etwa 2 % geführt hat. Henkel et al. (2021) untersuchen den deutschen Länderfinanzausgleich. Eine Abschaffung würde zu einer ungleicheren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität und aufgrund von Agglomerationseffekten zu höheren Einkommen führen. Die Wohlfahrtseffekte sind jedoch wegen der negativen Agglomerationseffekte gering.[3]

3 Weitere empirische Arbeiten zur EU-Regionalpolitik deuten darauf hin, dass die Transfers keinen aggregierten Wachstumseffekt erzeugt haben (Becker et al., 2010; Pellegrini et al., 2013; Lang et al., 2023).

Ein weiterer Grund für Fiskaltransfers zwischen Regionen sind Verteilungsmotive (Gaubert et al., 2021). In der Bundesrepublik Deutschland ist die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ein wichtiges Ziel politischen Handelns, das in Artikel 72 des Grundgesetzes verankert, aber nicht näher definiert ist. Die Bundesregierung schreibt in ihrem Gleichwertigkeitsbericht 2024, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse […] das Fundament für eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung, Chancengerechtigkeit und faire Teilhabemöglichkeiten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt" bilden (BMWK, 2024). Aus dieser Argumentation lässt sich das Ziel formulieren, dass Regionalpolitik dazu beitragen soll, dass sich Menschen in bestimmten Regionen nicht abgehängt fühlen. Dazu zählen der Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung oder die Anbindung an andere Regionen durch eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur. Damit verbunden ist auch die Hoffnung, das Vertrauen in staatliche Institutionen zu stärken und Populismus entgegenzuwirken (Albanese et al., 2022; Gold & Lehr, 2024).

Drittens können regionale Transfers auch als Versicherungsmechanismus gegen globale makroökonomische Schocks verstanden werden. Da sich Regionen auf die Produktion unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen spezialisieren, sind sie auch unterschiedlich von Schocks betroffen. Die Globalisierung hat beispielsweise dazu geführt, dass Regionen mit importkonkurrierenden Industrien gegenüber Regionen mit starken Exporteuren an Boden verloren haben (Autor et al., 2013; Dauth et al., 2014). Einige Industrien sind sogar fast vollständig in weniger entwickelte Länder mit niedrigeren Lohnkosten abgewandert. Auch der technologische Wandel erzwingt Anpassungen der Wirtschaftsstruktur, die regional sehr unterschiedlich ausfallen können. Und die Auswirkungen des Klimawandels treffen die Regionen in unterschiedlichem Ausmaß, etwa durch Unwetter, Überschwemmungen oder Waldbrände.

Die Kosten und Nebeneffekte der regionalen Umverteilung

Während regionale Transfers unter bestimmten Umständen und Zielfunktionen positive Wohlfahrtseffekte generieren können, entstehen auch volkswirtschaftliche Kosten. Wenn eine Gebietskörperschaft zusätzliche Mittel erhält und dauerhaft damit rechnet, kann dies zu Fehlanreizen bei der Verwendung öffentlicher Mittel führen (Büttner, 2006; Becker et al., 2013; Bergman et al., 2016). Eine gute Ausgestaltung mit hoher Anreizkompatibilität, z. B. durch lokale Kofinanzierung, ist daher entscheidend.

Zweitens verzögert die Reallokation von Ressourcen in unproduktive oder ländliche Gebiete die Urbanisierung, die mit höherer Produktivität und damit höheren Einkommen verbunden ist (Henkel et al., 2021). Da hochproduktive Dienstleistungen vor allem in den großen Ballungszentren entstehen, wird auch der Strukturwandel verlangsamt.

Schließlich sollten regionalpolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen quantitativ evaluiert werden. Die Literatur liefert empirische Evidenz dafür, dass regionale Transfers die wirtschaftliche Aktivität stimulieren können, dies jedoch auch mit einer höheren Nachfrage nach Land einhergeht und die Bodenpreise steigen. Damit würden insbesondere die Eigentümer von Grund und Boden von der Umverteilung profitieren (von Ehrlich & Seidel, 2018; Albanese et al., 2023). Lang et al. (2023) zeigen, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte relativ stärker profitieren.

Ein Leitbild für die Regionalpolitik

Die vorangegangene Diskussion hat gezeigt, dass regionale Transfers mit Nutzen, aber auch mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sein können. Es ist daher Aufgabe der Politik, diese Trade-offs gegeneinander abzuwägen und – je nach politischer Zielfunktion – über Umfang und Ausgestaltung zu entscheiden. Für diesen Prozess lassen sich drei Leitlinien formulieren:

1. Agglomerationseffekte nutzen

Um die Kosten der räumlichen Umverteilung in weniger agglomerierte Regionen gering zu halten, ist eine Anbindung ländlicher Räume an wirtschaftsstarke Zentren wünschenswert. Dies erfordert unter anderem eine gute Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (Home Office). Weniger wirtschaftsstarke Regionen müssen nicht aufgegeben werden, aber dauerhafte Subventionen gegen eine zunehmende Urbanisierung gehen mit Effizienzkosten einher.

2. Anreizstrukturen stärken

Bei der Ausgestaltung sollte auf funktionierende Anreizstrukturen geachtet werden, damit öffentliche Mittel effizient eingesetzt werden, z. B. durch lokale Kofinanzierung zur Stärkung der Eigenverantwortung. Eine Koordination auf zentraler Ebene kann dazu beitragen, dass es nicht zu einem Überbietungswettbewerb der Städte und Gemeinden bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter kommt. Auch bei der Planung von Wirtschaftsclustern lassen sich Effizienzgewinne erzielen.

3. Nachhaltige Transfers

Transfers, die keinen langfristigen Nutzen generieren, bergen die Gefahr, dass Unternehmen nach Auslaufen

der Förderung die Region wieder verlassen. Daher sind Investitionen in Bildung und Forschung, Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung deutlich effizienter als (teure) Lohnsubventionen (von Ehrlich & Seidel, 2018). Auch Investitionen in „Quality of Life" (Parks, Naturschutzgebiete, kulturelles Angebot etc.) ziehen Menschen an, was die Ansiedlung von Unternehmen aufgrund des höheren lokalen Arbeitsangebots attraktiver macht.

Fazit

Regionalpolitik kann ein geeignetes Instrument sein kann, um die Allokationseffizienz in einer Volkswirtschaft zu verbessern oder Verteilungsziele zu erreichen. Regionale Transfers bergen jedoch die Gefahr, dass Urbanisierungstendenzen gebremst oder Mittel ineffizient eingesetzt werden. Eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile ist daher unerlässlich.

Literatur

Ahlfeldt, G., Bald, F., Roth, D. & Seidel, T. (2024). *Measuring quality of life under spatial frictions*, mimeo. Universität Duisburg-Essen.

Ahlfeldt, G., Heblich, S. & Seidel, T. (2023). Micro-geographic property price and rent indices. *Regional Science and Urban Economics*, *98*, 103836.

Ahlfeldt, G., Redding, S., Sturm, D. & Wolf, N. (2015). The Economics of Density: Evidence from the Berlin Wall. *Econometrica*, *83*(4), 2127–2189.

Albanese, G., Barone, G. & de Blasio, G. (2022). Populist Voting and Losers' Discontent: Does Redistribution Matter? *European Economic Review*, *141*, 104000.

Allen, T. & Arkolakis, C. (2014). Trade and the Topography of the Spatial Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, *129*(3), 1085–1140.

Austin, B., Glaeser, E. & Summers, L. (2018). Jobs for the heartland: Place-based policies in 21st-century America. *Brookings Papers on Economic Activity*, (Spring 2018), 578–590.

Autor, D. H., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, *103*(6), 2121–2168.

Becker, S. O., Egger, P. H. & von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, *94*(9), 578–590.

Becker, S., Egger, P. & von Ehrlich, M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Review: Economic Policy*, *5*(4), 29–77.

Bergman, U. M., Hutchison, M. M. & Hougaard Jensen, S. E. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, *44*(2016), 1–19.

Blouri, Y. & von Ehrlich, M. (2020). On the optimal design of place-based policies: A structural evaluation of EU regional transfers. *Journal of International Economics*, *125*, 103319.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024. Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland*.

Büttner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, *90*(2006), 477–497.

Dauth, W., Findeisen, S. & Südekum, J. (2014). The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration. *Journal of the European Economic Association*, *12*(6), 1643–1675.

Europäische Kommission. (o. D.). *Available budget of Cohesion Policy 2021–2027*.

Fajgelbaum, P. & Gaubert, C. (2020). Optimal place-based policies. *The Quarterly Journal of Economics*, *135*(2), 959–1036.

Gaubert, C., Kline, P., Vergara, D. & Yagan, D. (2021). Place-based redistribution. *NBER Working Paper*, 28337.

Glaeser, E. & Gottlieb, J. (2008). The economics of place-making policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 155–239.

Gold, R. & Lehr, J. (2024). Paying off populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien. *Kiel Policy Brief*, Nr. 172.

Henderson, J. V. (1974). The sizes and types of cities. *American Economic Review*, *64*(4), 640–656.

Henkel, M., Suedekum, J. & Seidel, T. (2021). Fiscal transfers in the spatial economy. *American Economic Journal: Economic Policy*, *13*(4), 433–468.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2024). *Beschäftigtenhistorik (BeH)* [Datensatz].

Lang, V., Redeker, N. & Bischof, D. (2023). Place-Based Policies and Inequality Within Regions. *OSF Preprints*. Center for Open Science.

Papageorgiou, T. (2022). Occupational matching and cities. *American Economic Journal: Macroeconomics*, *14*(3), 82–132.

Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T. & Busillo, F. (2013). Measuring the effects of European regional policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, *92*(1), 217–233.

Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.

Roback, J. (1982). Wages, Rents, and the Quality of Life. *Journal of Political Economy*, *90*, 1257–1278.

Rosen, S. (1979). Wages-based Indexes of Urban Quality of Life. In P. Mieszkowski & M. Straszheim (Hrsg.), *Current Issues in Urban Economics*. John Hopkins University Press.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2024). Regionalstatitik. GENESIS-Datenbank V4.4.3 – 2023.

von Ehrlich, M. & Seidel, T. (2018). The persistent effects of place-based policies. Evidence from the West-German Zonenrandgebiet. *American Economic Journal: Economic Policy*, *10*(4), 344–374.

Weinand, S. & von Auer, L. (2020). Anatomy of regional price differentials: evidence from micro-price data. *Spatial Economic Analysis*, *15*(4), 413–440.

Title: ***Optimal Regional Transfers***

Abstract: *Within a country, there are major differences between regions in terms of economic activity and socio-economic, cultural and environmental conditions. These interact to a considerable extent with people's preferences as to where they want to settle and the resulting (dis)agglomeration effects. Although people's decisions and migration movements may result in a spatial balance of individual benefits, political interference and regional transfers from economically stronger to economically weaker regions may be necessary in order to increase overall economic efficiency and ensure political distribution targets. However, as regional transfers are associated with economic costs, these must be carefully weighed against the potential welfare gains.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0197

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(11), 768-772

JEL: H77

Werner Weber

Etabliert und erfolgreich: der Finanzausgleich der Schweiz

Die schweizerische Eidgenossenschaft ist ein Bundesstaat der 1848 geschaffen wurde. Dessen Mitgliedstaaten, die Kantone, waren zuvor teilweise schon jahrhundertelang selbständige Einheiten. Aufgrund dieser historischen Tradition und der hohen Heterogenität und Diversität des Landes, ist die Schweiz ein föderales Gebilde, in dem die Kantone und ihre Gemeinden über einen hohen Grad an Autonomie verfügen. Das föderale System der Schweiz ist geprägt durch eine Kombination von Wettbewerb und Zusammenarbeit. Ein wichtiger Aspekt des schweizerischen Föderalismus stellt dabei der nationale Finanzausgleich dar, der ein wichtiges Element der Zusammenarbeit und der Solidarität zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander darstellt. Ausgehend von der institutionellen Einbettung beschreibt dieser Artikel die Funktionsweise des nationalen Finanzausgleichs und unterstreicht die zentrale Bedeutung dieses Ausgleichsmechanismus für die Funktionsfähigkeit des Föderalismus in der Schweiz wie auch für den nationalen Zusammenhalt.

Institutioneller Rahmen

Der Schweizerische Bundesstaat besteht aus drei Ebenen: dem Bund, 26 Kantonen und rund 2100 Gemeinden. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind groß; so hat der bevölkerungsreichste Kanton (Zürich) mit 1,6 Mio. Menschen hundert Mal mehr Einwohner als der bevölkerungsmäßig kleinste Kanton (Appenzell Innerrhoden). Die Kernelemente des föderalen Systems sind in der Bundesverfassung geregelt, die 1848 eingeführt wurde und seither immer wieder angepasst worden ist. Zu diesen Kernelementen gehören die Eigenständigkeit (Autonomie) der Kantone, die Instrumente der direkten Demokratie (Initiative und Referendum), der Vollzugsföderalismus und die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie der nationale Finanzausgleich.

Die Bundesverfassung gewährt den Kantonen Autonomie bezüglich ihrer Organisation (z. B. Größe der Regierung und des Parlaments), der Bestimmung ihrer Aufgaben und ihrer Einnahmen (Bemessungsgrundlage und Steuersätze). Bei der Festlegung der Aufgaben haben die Kantone gewisse Mindeststandards zu beachten wie z. B. bei der Bildung und bei der öffentlichen Sicherheit. Insbesondere die Autonomie in der Steuerpolitik führt zu einem Wettbewerb zwischen den Kantonen und – in einem etwas geringeren Ausmaß – zwischen den Gemeinden. Die Gemeinden verfügen gemäß Bundesverfassung ebenfalls über Autonomie, die jedoch von den jeweiligen kantonalen Verfassungen abhängt. Dies führt dazu, dass der Grad der Gemeindeautonomie von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

Damit eine Gebietskörperschaft ihre Autonomie überhaupt wahrnehmen kann, muss sie über einen gewissen finanziellen Spielraum verfügen. Der Anteil an den Einnahmen, die ein Gemeinwesen eigenständig bestimmen kann, stellt einen aussagekräftigen Indikator dar. Die Kantone erheben eigene direkte Steuern, die rund die Hälfte ihrer Gesamteinnahmen ausmachen. Bei den Gemeinden ist dieser Anteil sogar noch etwas höher. Die Kantone können die Regeln zur Festlegung der Steuerbasis wie auch die Höhe der Besteuerung autonom bestimmen. Bei ersteren bestehen Bestimmungen, die für alle Kantone gelten. Die Harmonisierung beschränkt sich jedoch nur auf formelle Aspekte. Eine materielle Steuerharmonisierung, d. h. bezüglich der Steuersätze, existiert hingegen nicht. Wichtige Einnahmenquellen der Kantone sind die Einkommens-, die Gewinn-, die Vermögenssteuern sowie Vermögensgewinn- und Motorfahrzeugsteuern.

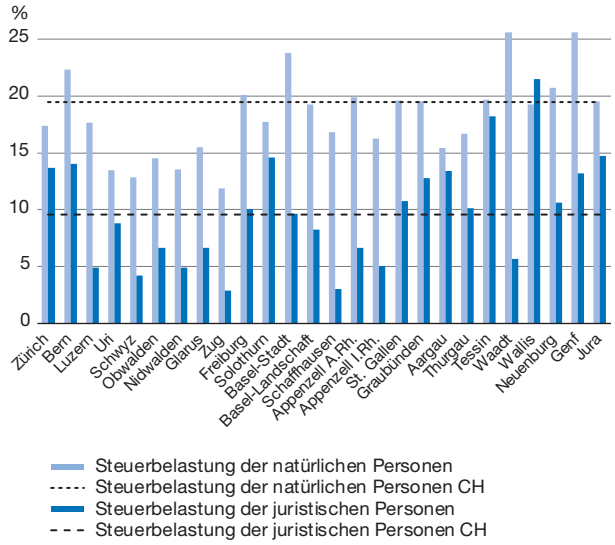
Die Gemeinden erheben ebenfalls direkte Steuern auf Einkommen, Gewinn und Vermögen. Ausgehend von der kantonalen Besteuerung legen die Gemeinden jeweils einen Zuschlag fest, der innerhalb des Kantons von Gemeinde zu Gemeinde teilweise stark variieren kann.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Werner Weber ist stellvertretender Leiter der Abteilung Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in Bern in der Schweiz ist.

Abbildung 1
Unterschiede bei der kantonalen Steuerbelastung



Quelle: Daten aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Es wird jeweils ein Durchschnitt über drei Jahre verwendet (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2024).

Gebühren für Dienstleistungen der Gemeinde bilden eine weitere wichtige Einkommensquelle, deren Höhe die Gemeinden wie die Steuerzuschläge ebenfalls autonom bestimmen können. Insgesamt beläuft sich der Anteil „eigener" Einnahmen, über deren Steuersätze Kantone und Gemeinden selber entscheiden können, auf über die Hälfte der Gesamteinnahmen. Somit verfügen die Kantone und Gemeinden über einen hohen Grad an Autonomie auf der Einnahmenseite.

Auf der Ausgabenseite haben die Kantone in Gebieten wie der Bildung und der Gesundheit und Teilen der sozialen Sicherheit einen hohen Grad an Autonomie. Eingeschränkt wird die kantonale Autonomie durch den Vollzug der Bundesgesetze durch die Kantone und die zahlreichen Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen. Auf Gemeindeebene ist die Autonomie auf der Ausgabenseite sehr unterschiedlich geregelt, sodass keine allgemeinen Aussagen gemacht werden können.

In einem von Wettbewerb geprägten Steuerumfeld überrascht es nicht, dass die Steuerbelastung in den Kantonen unterschiedlich ausfällt. Abbildung 1 zeigt diese Unterschiede anhand der von den natürlichen bzw. den juristischen Personen bezahlten Steuern auf Kantons- und Gemeindeebene im Verhältnis zur steuerlichen Bemessungsgrundlage (zu versteuerndens Einkommen bzw. Gewinn). Hervorzuheben ist, dass die direkte Bundessteuer nicht in den Daten enthalten ist. Im Durchschnitt ist die Steuerbelastung bei den juristischen Personen merklich tiefer als bei den natürlichen Personen, da erstere deutlich mobiler sind.

Ein oft aufgeführtes Argument für den Steuerwettbewerb besteht darin, dass dieser die Ausweitung der Staatstätigkeit bremst. Die Kantone (und Gemeinden) haben jedoch ungleiche Ausgangsbedingungen im Steuerwettbewerb. So haben einige Kantone mehr Möglichkeiten für Steuersenkungen als andere. Der Steuerwettbewerb kann daher zu Übertreibungen führen. Aus diesem Grund ist ein Ausgleichssystem notwendig, das benachteiligte Kantone unterstützt und den Anreiz für ein „race to the bottom" im Steuerwettbewerb dämpft.

Die direkte Demokratie stellt eine wichtige Besonderheit des politischen Systems in der Schweiz dar. Verfassungsänderungen benötigen immer eine Volksabstimmung. Auf Bundes- und Kantonsebene können eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten eine Anpassung der Bundes- bzw. der Kantonsverfassung vorschlagen (Initiative) bzw. gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz oder Gesetzesänderung das Referendum ergreifen. Dies führt zu einer Volksabstimmung darüber, ob die entsprechende Verfassungs- oder Gesetzesanpassung eingeführt werden kann. Auf Gemeindestufe bestehen analoge Regelungen. Bei der Festlegung der Steuersätze ist auf allen drei Staatsebenen in den meisten Fällen eine Volksabstimmung notwendig.

Die Bundesverfassung verpflichtet im Weiteren die Kantone, die Gesetze des Bundes zu vollziehen. Mit diesem Vollzugsföderalismus erfolgt eine einheitliche Gesetzgebung auf Bundesebene, der Vollzug hingegen wird dezentral durchgeführt. Die Kantone werden für diese Vollzugsaufgaben in der Regel nicht entschädigt. Sie erhalten jedoch einen Teil des Aufkommens der direkten Bundessteuer und anderer Steuern des Bundes.

Die Bundesverfassung legt die Aufgaben des Bundes fest. Für alle anderen Aufgaben sind die Kantone zuständig. Für die Zuordnung von neuen Aufgaben enthält die Bundesverfassung Grundsätze bzw. Leitlinien: Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz unterstreicht die Kongruenz zwischen Entscheidungsträger, Zahler und Begünstigtem. Die normative Kraft dieser beiden Grundsätze ist jedoch relativ schwach. Sie sind nicht justiziabel, fordern jedoch eine Begründungspflicht bei der Übernahme neuer Aufgaben durch den Bund.

Trotz dieser in der Verfassung verankerten Grundsätze zeichnet sich in der Schweiz ein deutlicher Trend in Richtung einer Zentralisierung von Aufgaben ab. Zum einen kontrastiert die Kleinräumigkeit der meisten Kantone mit der zunehmenden Mobilität der Bürger:innen. Das Ausmaß der interkantonalen Pendlerströme hat deutlich zugenommen und der soziale und wirtschaftliche Bezugsrahmen der Bevölkerung vergrößert sich. Zum anderen werden die direktdemokratischen Instrumente vor allem auf der Bundesebene wahrgenommen. Für politische Anliegen ist es einfacher, diese primär auf Bundesebene zu thematisieren anstelle von 26 kantonalen Initiativen. Volksinitiativen, die eine Anpassung der Bundesverfassung fordern, werden zwar mehrheitlich von der Stimmbevölkerung und den Kantonen abgelehnt. In manchen Fällen arbeitet jedoch das Parlament einen Gegenvorschlag aus, der mehrheitsfähiger ist. Im Ergebnis werden dem Bund tendenziell vermehrt neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben ausgebaut und intensiviert.

Neben dem Wettbewerb ist im schweizerischen Finanzföderalismus auch der Aspekt der Kooperation von Bedeutung. Die vertikale Zusammenarbeit umfasst den Aspekt des Vollzugsföderalismus sowie die Zusammenarbeit auf der Grundlage von sogenannten Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Mit diesen werden Aufgaben mit Verbundfinanzierung gesteuert. Der Bund definiert die strategischen Ziele und lässt den Kantonen genügend Spielraum bei der Umsetzung. Anwendungsbeispiele finden sich im Umweltbereich oder in der Regionalpolitik.

Die horizontale Zusammenarbeit, d. h. zwischen den Kantonen ohne Beteiligung des Bundes, bildet ein weiteres wichtiges Element. Aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Größe der Kantone macht es kaum Sinn, wenn alle Kantone beispielsweise eine eigene Universität betreiben würden. Aus diesem Grund bestehen vor allem im Bereich der tertiären Bildung interkantonale Verträge, welche die Zusammenarbeit regeln. So wird dort beispielsweise festgelegt, wieviel Kantone für ihre Studierenden an den Hochschulen in anderen Kantonen zu zahlen haben. Neben diesen bereichsspezifischen Verträgen findet eine institutionalisierte Zusammenarbeit auf Stufe der Fachminister und der Kantonsregierungen statt.

Finanzausgleich als Element der Solidarität

Das heute geltende System des nationalen Finanzausgleichs wurde 2008 im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform eingeführt. Davor bestand ein Ausgleichsystem, das intransparent und politisch kaum steuerbar war. 2008 wurden die Ziele und die Instrumente des Finanzausgleichs auf Stufe der Verfassung wie auch des Gesetzes festgelegt und geregelt.

Die Bundesverfassung und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz definieren folgende Ziele:

- Stärkung der kantonalen Finanzautonomie,
- Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung,
- Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone national und international,
- Gewährleistung einer minimalen Ausstattung von Ressourcen (garantierte Mindestausstattung von 86,5 % des schweizerischen Mittelwerts),
- Ausgleich von übermäßigen finanziellen Lasten aufgrund von geografisch-topografischen und soziodemografischen Faktoren,
- Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs (horizontale Zusammenarbeit).

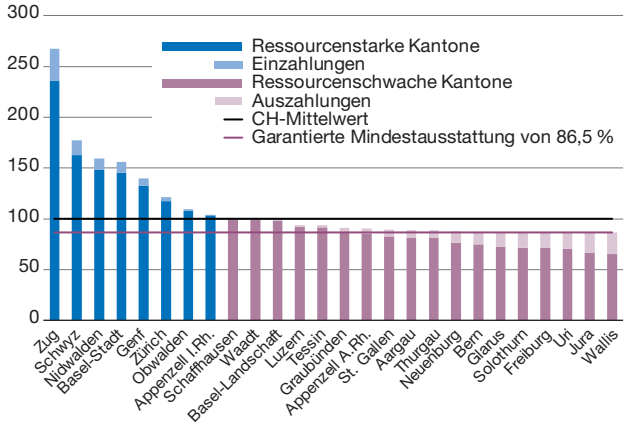
Die Zielerreichung wird alle vier Jahre im sogenannten Wirksamkeitsbericht überprüft und beurteilt. Die Ziele spiegeln die beiden oben erwähnten bedeutenden Aspekte des schweizerischen Föderalismus – Wettbewerb und Kooperation – wider.

Instrumente des Finanzausgleichs

Der Ressourcenausgleich stellt das wichtigste Instrument des nationalen Finanzausgleichs dar. Er soll sicherstellen, dass jeder Kanton genügend finanzielle Mittel hat, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Der Ressourcenindex ist die zentrale Steuerungsgröße im Ressourcenausgleich. Er ist ein Indikator für die finanzielle Stärke eines Kantons. Um Verzerrungen aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Steuergesetze zu verhindern, wird er nicht aufgrund der tatsächlichen Einnahmen eines Kantons berechnet, sondern auf der Basis des sogenannten Ressourcenpotenzials. Dieses besteht aus harmonisierten Daten zu den zu versteuernden Einkommen der natürlichen Personen und den zu versteuernden Gewinnen der juristischen Personen. Da die Vermögenssteuer auf kantonaler Ebene eine wichtige Einnahmenquelle darstellt, werden auch die Vermögen im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Mit den Steuerdaten wird das Ressourcenpotenzial eines Kantons pro Kopf berechnet und im Verhältnis zum schweizerischen Mittel indexiert. Ein Kanton mit einem Ressourcenindex von weniger als 100 Punkten ist ressourcenschwach und

Abbildung 2

Ressourcenindex vor und nach Ausgleich



Quelle: Daten aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Es wird jeweils ein Durchschnitt über drei Jahre verwendet (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2024).

erhält Mittel aus dem Ressourcenausgleich; ein Kanton mit einem Index von über 100 Punkten ist ressourcenstark und hat einen Beitrag zur Finanzierung des Ressourcenausgleichs zu leisten.

Die Höhe der Steuerbelastung eines Kantons spielt bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials keine Rolle, da die Steuerpolitik eines Kantons nicht direkt dessen Ressourcenpotenzial beeinflussen soll. Die Steuerpolitik kann sich hingegen indirekt auf die Entwicklung des Ressourcenpotenzials eines Kantons auswirken: Wenn ein Kanton durch steuerpolitische Maßnahmen neues Steuersubstrat anziehen kann, so erhöht dies sein Ressourcenpotenzial.

Kernelement des Ressourcenausgleichs ist die sogenannte garantierte Mindestausstattung von 86,5 %. Diese bedeutet, dass der ressourcenschwächste Kanton nach Ressourcenausgleich immer genau diese Mindestausstattung erreicht. Die 86,5 % beziehen sich dabei auf die durchschnittlichen Fiskaleinnahmen der Kantone und Gemeinden. Die garantierte Mindestausstattung gilt dabei nur für die ressourcenschwächsten Kantone (Ressourcenindex tiefer als 70 Punkte). Die übrigen ressourcenschwachen Kantone erhalten Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich, die mit steigendem Ressourcenindex überproportional abnehmen. Sie erreichen jeweils einen Index von über 86,5 % nach Ausgleich. Die Mechanik des Ressourcenausgleichs führt somit dazu, dass alle ressourcenschwachen Kantone begünstigt werden, auch wenn das Ausmaß der Zahlungen für Kantone mit knapp unter 100 Indexpunkten marginal ist.

Abbildung 2 zeigt die Wirkung des Ressourcenausgleichs. Es fällt auf, dass die ressourcenstarken Kantone deutlich in der Minderheit sind und dass die Unterschiede der Ressourcenindices zwischen den Kantonen groß sind. So ist der Ressourcenindex des ressourcenstärksten Kantons (Zug) etwa vier Mal so hoch wie derjenige des ressourcenschwächsten Kantons (Wallis). Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 % führt dazu, dass die ressourcenschwachen Kantone teilweise bedeutende Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, was zu einer Nivellierung des Index nach Ressourcenausgleich bei den schwächsten Kantonen führt. Die ressourcenstarken Kantone finanzieren 40 % des gesamten Volumens des Ressourcenausgleichs, womit ihr Index nach Ausgleich entsprechend reduziert wird. Die verbleibenden 60 % werden vom Bund bereitgestellt. Die Mittel aus dem Ressourcenausgleich sind zweckfrei; die Empfänger können diese zur Finanzierung ihrer Aufgaben, für Steuersenkungen oder für den Abbau ihrer Verschuldung einsetzen. Das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs beläuft sich 2024 auf 4,5 Mrd. Franken (ca. 0,5 % des BIP).

Mit dem Ressourcenausgleich gelingt es, die Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone um rund ein Drittel zu reduzieren. Das Volumen des Ressourcenausgleichs wird bestimmt durch die Höhe der Mindestausstattung, durch die Entwicklung der Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden insgesamt und durch die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen. Die Fiskaleinnahmen als nominelle Größe steigen in der Regel von Jahr zu Jahr. Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 % steigt nominell daher ebenfalls entsprechend an. Wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen, so benötigt das System mehr Mittel und umgekehrt. Die politische Steuerung des Ressourcenausgleichs beschränkt sich auf die Festlegung der Höhe der garantierten Mindestausstattung auf Gesetzesstufe. Die politischen Hürden für eine solche Gesetzesanpassung sind jedoch als ziemlich hoch einzuschätzen.

Der Lastenausgleich stellt das zweite Instrument des Finanzausgleichs dar. Er wird vollständig durch den Bund finanziert. Sein Volumen beträgt gegenwärtig knapp ein Fünftel des Ressourcenausgleichs und ist gesetzlich festgelegt. Der Lastenausgleich begünstigt Gebirgs- und Zentrumskantone, die überdurchschnittliche Kosten tragen müssen, die sie nicht beeinflussen können. Es sind dies einerseits Kosten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (Armut, Alter und Ausländerintegration) oder der Zentrumsfunktion, die im soziodemografischen Lastenausgleich berücksichtigt werden. Mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich werden Kantone mit Kosten aufgrund der Höhenlage, der Steilheit des Geländes oder der geringen Besiedlungsdichte entschädigt. Die Lasten-

ausgleichszahlungen sind unabhängig vom Ressourcenausgleich und ebenfalls nicht zweckgebunden.

Fazit

Das System des Finanzausgleichs wird alle vier Jahre bezüglich der Zielerreichung und der Funktionsfähigkeit geprüft. Dies erfolgt im Rahmen des sogenannten Wirksamkeitsberichts. Er enthält zudem Vorschläge für Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Der aktuelle Wirksamkeitsbericht vom März 2024 kommt zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs weitgehend erreicht worden sind und dass das System gut funktioniert. Vorgeschlagen werden daher nur punktuelle Anpassungen des Regelwerks auf Verordnungsstufe. Eine grundlegendere Reform, die eine Gesetzesanpassung erfordern würde, wird gegenwärtig als nicht notwendig erachtet. Die zunehmenden Unterschiede zwischen den Kantonen – sei es bei der finanziellen Leistungsfähigkeit oder bei der Steuerbelastung – gibt jedoch Anlass zu Besorgnis. Da der Ressourcenausgleich weitgehend regelgebunden ist, bedeutet eine Zunahme der Disparitäten bei der finanziellen Leistungsfähigkeit automatisch eine höhere Dotation des Ressourcenausgleichs und damit eine stärkere Belastung des Bundes und der ressourcenstarken Kantone. Im Weiteren besteht in der Mechanik des Ressourcenausgleichs ein negativer Anreizeffekt bei den schwächsten Kantonen, da diese nach Ressourcenausgleich immer genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Dies unabhängig davon, ob sie ihr Ressourcenpotenzial durch Anziehen von zusätzlichem Steuersubstrat verbessern konnten oder nicht. Dieser negative Anreizeffekt nimmt mit steigender Ressourcenstärke jedoch ab. Insgesamt leistet der Finanzausgleich einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt des Landes und stellt eine notwendige Ergänzung zum Steuerwettbewerb dar.

Literatur

Eidgenössische Finanzverwaltung. (2024). *Sonderauswertungen*.

Title: *Switzerland's National Financial Equalisation System and Its Institutional Embedding*

Abstract: *This article explains the Swiss federal fiscal equalisation scheme. The objectives of financial equalisation have largely been achieved and the system is functioning well. However, the increasing differences between the cantons – whether in terms of financial performance or tax burdens – are cause for concern.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0198

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 773-777
JEL: G51, H63, F21

Gunther Tichy

Eine saldenmechanische Perspektive auf die Schuldenbremse

Die Schuldenbremse wurde eingeführt um wahltaktische Ausgabenexzesse zu begrenzen und die (Schulden-)Tragfähigkeit zu sichern. Zwar konnte die Schuldenquote gesenkt werden, doch um den Preis eines Investitionsstaus und anhaltender Leistungsbilanzüberschüsse. Ursache sind die im Inland nicht verwertbaren Sparüberschüsse der Haushalte. Übersteigen diese den Kapitalbedarf der Unternehmen, muss zwangsläufig entweder die Verschuldung des Staates oder die des Auslands ansteigen. Folglich führte die Senkung der Schuldenquote in den letzten Jahren zu einer höheren Verschuldung des Auslands. Angesichts der niedrigen Verzinsung dienen höhere Investitionen künftigen Generationen mehr als der niedrigere Schuldenstand.

Der öffentliche Investitionsstau und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 haben zu einer Intensivierung der Diskussion um die Schuldenbremse geführt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) empfiehlt eine Flexibilisierung der Schuldenbremse und eine leichte Lockerung, da sie in ihrer aktuellen Ausgestaltung „starrer [sei], als es für die Aufrechterhaltung der (Schulden-)Tragfähigkeit in Deutschland notwendig wäre“ (Grimm et al., 2024). Feld et al. (2024) schließen aus dem Vergleich der aktuellen Entwicklung mit einer sogenannten synthetischen Kontrollgruppe, welche ein „Deutschland ohne Schuldenbremse“ abbilden soll, dass die Schuldenbremse keinen negativen Effekt auf öffentliche Investitionen hat, jedoch erheblich zur Konsolidierung des Haushaltes beigetragen und die Zinskosten gesenkt habe. Mühlenweg et al. (2024) bestreiten das: Eine Verfeinerung der Methodik stütze (weiterhin) einen negativen Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und gesamtstaatlichen Investitionen.

Die Konzentration der laufenden Debatte auf die Tragfähigkeit der Budgetfinanzierung und die Folgen der Schuldenbremse für die öffentlichen Investitionen ist insoweit zu eng, als sie die grundlegende historische Veränderung des Finanzierungssystems vernachlässigt. Nach wie vor legt die Debatte die „klassische“ Konstellation einer Knappheit an Ersparnissen und die Forderung einer (potenziellen) Rückzahlbarkeit der Staatsschulden zugrunde. Sie übersieht, dass es in Europa (und in Teilen Asiens) einen ausgeprägten Trend zu Sparüberschüssen gibt, und dass durch die zunehmende Bedeutung öffentlicher Investitionen den Staatsschulden zunehmend materielle (und auch immaterielle) Werte gegenüberstehen. Bereits im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts haben wohlstandsbedingtes Massensparen und geringerer Finanzierungsbedarf der Wirtschaft die These der Kapitalknappheit weitgehend obsolet werden lassen. Zunehmend ergaben sich Sparüberschüsse, die allerdings durch Kriege und Inflation zunächst aufgesogen wurden und insofern keine ernsteren Probleme aufwarfen. Spätestens seit Beginn des 21. Jahrhunderts dämpfen Sparüberschüsse jedoch Konsum und Wachstum. Die Verschuldungsbereitschaft der Wirtschaft ist durch sinkende Kapitalintensität[1] und schwaches Wachstum begrenzt und Regierungen streben nach Austerität, indem sie versuchen die Verschuldung des Staates tendenziell einzudämmen. An dieser Konstellation dürfte sich in absehbarer Zukunft wenig ändern.

Die Wirtschaftspolitik muss daher die grundlegende Beschränkung ihrer Maßnahmen durch die Trivialarithmetik der Saldenmechanik berücksichtigen, derzufolge die Summe der Ersparnisse gesamtwirtschaftlich (einschließ-

1 Der expandierende Dienstleistungssektor ist im Durchschnitt deutlich weniger kapitalintensiv als die Industrie.

© Der/die Autor:in 2024. 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. Gunther Tichy ist emeritierter Professor und Konsulent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WiFO) in Wien.

lich Ausland) der Summe der Schulden entsprechen muss. Sofern die Ersparnisse der Haushalte nicht von der Wirtschaft im Wege der Verschuldung aufgenommen werden, muss sich jemand anderer verschulden. Das können nur der Staat oder das Ausland sein. Sind diese dazu nicht bereit, entsteht zwangsläufig eine rezessive Entwicklung, die die Beteiligten zu Anpassungen zwingt. Die Haushalte werden infolge sinkender Einkommen und Arbeitslosigkeit trotz höherer Unsicherheit weniger sparen können, der Staat wird durch sinkende Einnahmen zu höherer Verschuldung gezwungen, das Ausland zur Verschuldung durch höhere Importe, was zu einem Leistungsbilanzdefizit beiträgt.

Die gewandelte Finanzierungsstruktur

Angesichts der jahrhundertelang dominierenden Knappheit an Finanzierungsmitteln konzentrierte sich die wirtschaftsgeschichtliche Forschung auf die Finanzierung der Investitionen und inwieweit Industrialisierung und Wirtschaftswachstum durch Kapitalknappheit behindert wurden (Bergier, 1973, S. 412). Die Frage, woher die Finanzierungsmittel kamen, wer die Sparer waren und welche Motive sie hatten, wurde ebenso weitgehend vernachlässigt wie eventuelle Diskrepanzen zwischen Spar- und Investitionsplänen und deren Anpassung. Für die Wirtschaftstheorie – zumindest für ihren Mainstream – war die Frage nach möglichen Diskrepanzen zwischen Sparen und Investitionsfinanzierung hingegen wenig interessant. Sie ging davon aus, dass der Zinssatz Angebot und Nachfrage nach Finanzierungsmitteln steuert und dafür sorgt, dass sich Angebot und Nachfrage stets ausgleichen. Abweichungen vom Spar-Investitionsgleichschritt könnten bestenfalls kurzfristige Übergangsprobleme sein. Das entsprach im 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch der Realität, allerdings weniger als Folge effizienter Steuerung durch den Zinssatz, sondern als Folge der dominierenden Selbstfinanzierung. Die Hypothese der Steuerung durch den Zins prägt jedoch das Denken bis heute – zu Unrecht, denn schon bald traten als Folge der relativ geringen Zinselastizität sowohl von Investitionen als auch von Ersparnissen anhaltende Ungleichgewichte auf. Nicht nur der Zinssatz erwies sich als bloß einer von zahlreichen Bestimmungsgründen von (finanziellem) Sparen und Investitionsfinanzierung. Überdies wird er selbst weniger durch Spar-Investitionsdiskrepanzen bestimmt als durch Risikoeinschätzung und Inflationserwartungen.[2]

In der Periode der Klassischen Politischen Ökonomie sorgten die institutionellen Gegebenheiten dafür, dass Spar- und Investitionspläne de facto identisch waren. Mangels Ersparnissen der Bevölkerung mussten die industriellen Investitionen von den Unternehmern so gut wie vollständig selbstfinanziert werden[3], die Infrastrukturinvestitionen (Kanäle, Eisenbahnen, etc.) in England durch Nobility und Gentry, am Kontinent durch Adel und Staat, wenn auch vielfach über den Weg der Aktienemissionen (Gille, 1973, S. 25). Im Laufe des 19. Jahrhunderts verbreiterte sich die Finanzierungsbasis: die Einkommenslage breiterer Bevölkerungsschichten verbesserte sich so weit, dass Vorsorgesparen möglich und üblich wurde (Wilke, 2016); zugleich stieg der Kapitalbedarf für Infrastruktur- (Eisenbahn, städtische Infrastruktur usw.) wie auch für Industrieinvestitionen, sodass Fremdfinanzierung an Bedeutung gewinnen musste. Die Gleichheit von Spar- und Investitionsplänen, die zuvor durch den hohen Selbstfinanzierungsgrad erzwungen worden war, war nicht mehr automatisch gegeben; der Rückgang der Zinssätze (Kugler, 2017) lässt jedoch bereits damals einen gewissen Sparüberschuss vermuten. Die Transmission der Ersparnisse in Kredite wurde durch zwei Finanzinnovationen der damaligen Zeit erleichtert: Kreditbanken (Crédit Mobilier, 1855) und wenig später Sparkassen. Ein erheblicher Teil der Ersparnisse floss, statt direkt in die Investitionen, zunächst zu den Finanzinstituten, die sie zur Investitionsfinanzierung in Kredite transformieren mussten (Intermediation). Damit entstanden die bekannten Probleme der Instabilität, sowie der Fristen- und Risikentransformation.[4]

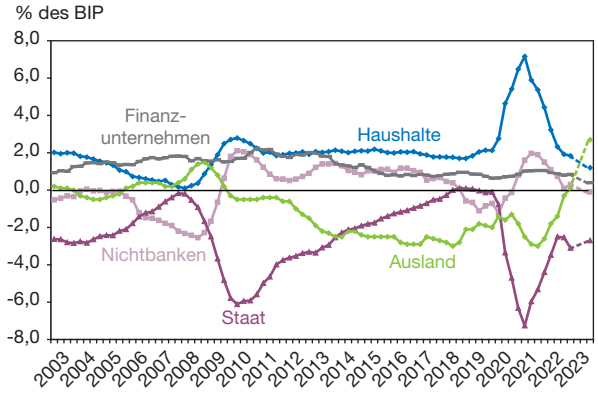
Nach der Kapitalknappheit der Wiederaufbauperiode begannen spätestens gegen Ende des 20. Jahrhunderts Sparüberschüsse zu dominieren. Nach Deutschland und Japan, die diesbezüglich eine bis um die Mitte der 1960er Jahre zurückreichende Tradition aufweisen, übersteigt die Geldkapitalbildung den Finanzbedarf in China und Korea seit der Mitte der 1990er Jahre. Korrespondierend weisen die USA seit den frühen 1980er Jahren erhebliche Spardefizite auf. Seit der Finanzmarktkrise 2008 hat auch die EU einen Finanzierungsüberschuss, da nicht nur die Haushalte kräftig sparen sondern sogar die Unternehmen (Abbildung 1); statt sich zwecks Investitionsfinanzierung

2 Siehe dazu die ausführlichere Darstellung in Tichy (2019).

3 „Self-financing was the rule at the start of industrialisation“ (Bergier, 1973, S. 413). Selbst bekannte Firmen wie Bosch oder Krupp mussten die Gründung ihrer Betriebe überwiegend durch Verwandtendarlehen finanzieren, die weiteren Investitionen aus dem Gewinn (Engelmann, 1970, S. 73–74; Pierenkämper, 1990, S. 91; Hertz-Eichenrode, 2004, S. 48–49).

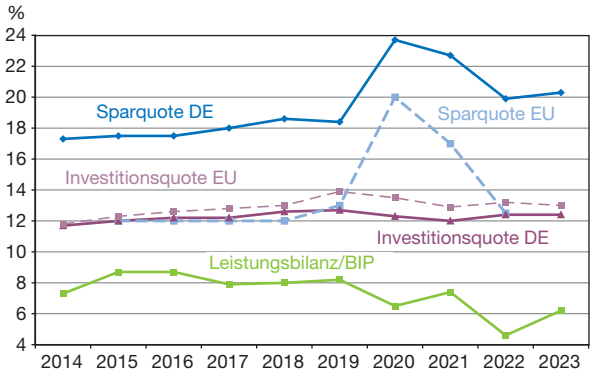
4 Die größere Instabilität zeigte sich nicht zuletzt im Börsencrash 1873. Die anderen Probleme hingegen wurden damals noch nicht schlagend: Die Transformation spielte eine geringere Rolle als heute. Die begüterten Sparer zogen zwecks höherer Erträge eine längere Bindung vor, sparten mehr in Form von Wertpapieren und der rasante Ausbau der Infrastruktur wurde vielfach direkt finanziert (Selbstfinanzierung, Anleihen, Aktien). Auch die mit der Fremdfinanzierung verbundene Gefahr übermäßiger Verschuldung wurde nicht schlagend, weil Krieg und Inflation Schulden wie Geldanlagen noch vor Eintreten einer eventuellen Überschuldung vernichteten.

Abbildung 1
Finanzierungsalden in der EU



Quelle: Eurostat (2024a, S1-7: Contributions of sectors to the net lending (+) / net borrowing (-) of the European Union); Sektorsalden.

Abbildung 2
Der deutsche Sparüberschuss



Brutto-Sparquote der privaten Haushalte in Prozent des verfügbaren Einkommens; Investitionsquote privater Unternehmen und Leistungsbilanz in Prozent des BIP.

Quelle: Eurostat (2024b), OECD, WKO (2024a, 2024b).

zu verschulden, gewähren sie selbst Kredite und erwerben Anteilswerte und (eigene) Aktien. Der Geldkapitalüberschuss der EU musste (saldenmechanisch zwangsläufig) von Ausland und öffentlicher Hand aufgenommen werden.

Die Ursachen des europäischen Sparüberschusses sind umstritten. Bernanke (2005), der den Begriff der Sparschwemme („savings glut") prägte, löste damit eine heftige empirische Debatte darüber aus, ob zu viel gespart oder zu wenig investiert würde („investment drought"). Eggertsson und Mehrotra (2014) näherten sich dem Problem aus der Sicht der sekulären Stagnationshypothese, derzufolge die Nachfrage dauerhaft unzureichend, die Ersparnis demgemäß hoch sei, und der mit Vollbeschäftigung kompatible Zinssatz negativ sein müsste. Ursache der Stagnation seien vor allem langsames Wachstum von Arbeitskräftepotenzial und Produktivität, zunehmend ungleiche Einkommensverteilung und geringere Risikobereitschaft (Summers, 2014). Weizsäcker und Krämer (2019) begründeten den Sparüberschuss kapitaltheoretisch als Diskrepanz zwischen einer durch das Investitionsrisiko limitierten durchschnittlichen Produktionsperiode von etwa fünf Jahren und einer Sparperiode, die infolge der hohen Lebenserwartung mindestens zwölf Jahre beträgt.[5] Generell erscheint der Sparüberschuss als ein Phänomen wohlhabender und langlebiger Gesellschaften.

Die Schuldenbremse im Licht von Sparüberschuss und Saldenmechanik

In Deutschland wird die saldenmechanische Problematik des Sparüberschusses wie durch ein Brennglas überdeutlich erkennbar. Die Haushalte sparen überdurchschnittlich – die Sparquote liegt um etwa ein Sechstel (2 Prozentpunkte) über der der EU, die Unternehmen investieren unterdurchschnittlich (Abbildung 2) und verschulden sich demgemäß wenig. Zuletzt (2023) wurden vom Nettogeldvermögen der Haushalte im Ausmaß von etwa 5,5 Mrd. Euro (brutto 7,75 Mrd. Euro) bloß rund 2 Mrd. Euro als Nettoverschuldung der Unternehmen in Anspruch genommen. Da der Staat überdies bis 2019 stets Finanzierungsüberschüsse von 1 % bis 2 % des BIP aufwies (Eurostat, 2024b) musste der Sparüberschuss vom Ausland aufgenommen werden: Demgemäß schwankte der deutsche Leistungsbilanzüberschuss zwischen 7 % und 9 % des BIP. Das widerspricht nicht nur massiv den Zielvorgaben im Rahmen des makroökonomischen Überwachungsverfahrens der Europäischen Union, sondern erscheint auch gesamtwirtschaftlich wenig effizient. Der Sparüberschuss ließ die deutschen Auslandsaktiva auf etwa 300 % des BIP steigen, die Nettoposition auf 60 %. Abgesehen von der Frage, warum die Deutschen fleißig arbeiten und sparen, um die Produkte dem Ausland auf Kredit zur Verfügung zu stellen, erwiesen sich Auslandsanlagen als schlechtes Geschäft. Zwischen 1975 und 2017 erzielten sie eine Rendite von bloß 4,9 %, halb so

5 Ohne Staatsverschuldung müsste der reale Gleichgewichtszinssatz, der zu gleich hohen Investitionen und Ersparnissen führt, kleiner Null sein. Insofern ist die savings glut Folge von Sparplänen, die die Investitions- bzw. Verschuldungsbereitschaft zwangsläufig übersteigen.

viel wie die der USA, Englands oder auch Kanadas (Hünnekes et al., 2023, S. 5). An der Wall Street spricht man angeblich von „stupid German money".[6]

Die Kritik an der wenig beeindruckenden Rendite der deutschen Auslandsanlagen darf allerdings nicht übersehen, dass diese nicht Folge einer bewussten Strategie waren, sondern sich zwangsläufig aus dem im Inland nicht verwertbaren Sparüberschuss ergaben. Statt die Schuldenbremse angesichts der Konstellation Sparüberschuss und unzureichende Infrastrukturinvestitionen zu lockern, wurde versucht die Anlage der kontinuierlichen Sparüberschüsse im Ausland ex post als Strategie der Altersvorsorge zu rechtfertigen. Wenn die (derzeit) sparende Generation aus dem Berufsleben ausscheidet, könne sie auf (ihre?) Auslandsersparnisse (via Leistungsbilanzdefizit) zurückgreifen, sodass sie die kommende nicht belastet. Die Argumentation ist allerdings wenig überzeugend; die Strategie erscheint wenig effizient. Den unterdurchschnittlichen Erträgen stehen neben den üblichen Anlagerisiken zum Teil auch Wechselkursrisiken gegenüber.

> „[…] German returns on foreign assets were considerably lower than the returns on domestic assets and we find little evidence that foreign returns have positive effects for consumption insurance. The return on Germany's external assets is highly correlated with German economic activity – even more so than domestic returns – and thus provides no hedge against domestic consumption shocks. Moreover, 70 % of Germany's foreign assets are invested in other advanced economies that face similar demographic risks. In the past decade, less than 10 % of capital flows went to younger, more dynamic economies outside of Europe or North America, even though emerging markets now account for more than 50 % of world GDP." (Hünnekes et al., 2023, S. 4)

Die reale (gütermäßige) Rückführung der Auslandsersparnis wird durch die Anlage in demografisch ähnlichen Ländern erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Die Folgen für die Wirtschaftspolitik

Solange die deutschen Haushalte mehr sparen als die deutsche Wirtschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen benötigt, muss sich die öffentliche Hand im Ausmaß des Überschusses verschulden, sofern man die (nicht unproblematischen) Auslandsanlagen nicht noch weiter anwachsen lassen möchte. Weder die internationale noch erst recht die deutsche Entwicklung lassen Anzeichen erkennen, dass sich die ausgeprägte Diskrepanz zwischen Ersparnissen und privaten Investitionen in Deutschland in absehbarer Zeit verringern könnte. Selbst eine stärkere Rezession würde wenig ändern, weil sie die privaten Investitionen vermutlich stärker beträfe als die Spartätigkeit. Versuche, das Haushaltssparen zur Beseitigung der Sparschwemme zu bremsen, wären gesellschaftspolitisch problematisch und wirtschaftspolitisch vermutlich erfolglos. Die deutsche Staatsverschuldung wird daher künftig weiter steigen, ob gewollt oder ungewollt, ob mit oder ohne Schuldenbremse. Das erscheint auch keineswegs problematisch, sofern man sich von der deutschen Schuldenphobie löst.[7] Der Bedarf an öffentlichen Gütern, auch über die strikt materiellen Investitionen hinaus, ist enorm; die meisten von ihnen „rentieren" sich auch, vielfach sogar betriebswirtschaftlich, so gut wie immer wohlstandsmäßig. Überdies stehen den Schulden Werte in Form öffentlicher Güter gegenüber; die sprichwörtliche „nächste Generation" wird somit nicht belastet, sie profitiert!

Damit soll natürlich nicht für eine undifferenzierte Aufhebung der Schuldenbremse plädiert werden, selbst wenn dieses europäische Spezifikum einen isolierten Sonderweg darstellt. Ihr primitives Regelwerk kann eine ökonomisch sinnvolle Bewertung von Budgetdefiziten und Staatsschulden nicht ersetzen. Die Schuldenbremse wurde eingeführt, um wahltaktisch oder populistisch motivierte Ausgabenexzesse der Politiker zu begrenzen; ihre Aufhebung würde nicht zwangsläufig zu höheren Investitionen führen. Denn die Politiker ziehen laufende Ausgaben den investiven zumeist vor: deren Folgen sind sichtbarer, sie wirken rascher und sind damit populärer. Eine Reform der Schuldenbremse müsste daher sowohl berücksichtigen, wofür die Schulden aufgenommen werden (Verwendungszweck der Ausgaben) als auch den Typ der Verschuldung. Es macht einen enormen Unterschied, ob den Schulden inländische Sparüberschüsse gegenüberstehen, ob sie mit der Kreditnachfrage der Wirtschaft konkurrieren oder ob sie im Ausland (eventuell sogar in ausländischer Währung) aufgenommen werden.

Dass zwar ertragreiche Investitionen, nicht aber laufende Ausgaben schuldenfinanziert werden dürfen, ist ein altes Konzept, das unter der Bezeichnung „Golden rule"

6 Ein ursprünglich von der US-amerikanischen Filmwirtschaft geprägter Begriff für Gelder aus geschlossenen Medienfonds des deutschlandspezifischen grauen Kapitalmarkts. Diese Fonds wurden ab der Jahrtausendwende wegen hoher Abschreibungsmöglichkeiten als Steuersparmodell genutzt.

7 Als wichtiger Grund für das beharrliche Ignorieren des systemischen Charakters und der Persistenz der gegenwärtigen Sparschwemme durch die deutsche Öffentlichkeit und Politik sind wohl mikroökonomische Analogien und moralisierend-ideologische Ansätze zu nennen. Die Analogie zur „schwäbischen Hausfrau", für die Sparen zu Recht eine Tugend ist, verstellt den Blick von Öffentlichkeit, Medien und Politik auf die makroökonomischen Folgen: dass eine übersteigerte Spartätigkeit der Gesellschaft die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und in weiterer Folge Beschäftigung und Wohlstand reduziert.

firmiert. Es wird von den Schuldenbremse-Anhängern abgelehnt, weil es angeblich nicht operationalisierbar ist und Umgehungen ermöglicht. Das ist nicht ganz falsch, doch gibt es genügend Vorschläge einer tragbaren Abgrenzung (Anderson & Darvas, 2020; Begg & Cicak, 2024). Selbst wenn sich manche Umgehungen nicht vermeiden lassen, wäre eine Form der Goldenen Regel als richtiges, wenn auch imperfektes Konzept dem gegenwärtigen falschen zweifellos vorzuziehen.

Literatur

Anderson, J. & Darvas, Z. (2020). *New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules*.

Begg, I. & Cicak, D. (2024). The EU's future prosperity: What role for the fiscal framework. *econpolFORUM*, *25*(3), 32–36.

Bergier, J. F. (1973). The industrial bourgeoisie and the rise of the working class, 1700-1914. In C. Cipolla (Hrsg.), *The Fontana economic history of Europe: Volume 3: The industrial revolution* (S. 397–451). Collins/Fontana.

Bernanke, B. S. (2005, 10. März). *The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit* (Speech delivered for the Sandridge Lecture at the Virginia Association of Economists).

Eggertson, G. B. & Mehrotra, N. R. (2014). A model of secular stagnation. *NBER Working Paper*, 20574.

Engelmann, B. (1970). *Krupp. Legenden und Wirklichkeit*. dtv.

Eurostat. (2024a, 10. September). *Haushaltssparquote* [Datensatz].

Eurostat. (2024b, 10. September). *Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten* [Datensatz].

Feld, L. P., Hassib, J., Langer, M., Nientiedt, D. & Weber, P. (2024). Schuldenbremse und öffentliche Investitionen: Erwiderung auf Mühlenweg et al. *Wirtschaftsdienst*, *104*(7), 476–481.

Gille, B. (1973). Banking and industrialisation in Europe. 1730-1914. In C. M. Cipolla (Hrsg.), *The Fontana economic history of Europe: Volume 3: The industrial revolution* (S. 255–300). Collins/Fontana.

Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A. & Werding, M. (2024). Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren. *SVR Policy Brief*, 1/2024.

Hertz-Eichenrode, A. (2004). *Süsses Kreditgift: die Geschichte der Unternehmensfinanzierung in Deutschland*. Frankfurter Allgemeine Buch.

Hünnekes, F., Konradt, M., Schularick, M., Trebesch, C. & Wingenbach, J. (2023). Exportweltmeister: Germany's foreign investment returns in international comparison. *Kiel Working Paper*, 2133.

Kugler, P. (2017). Sinkende Zinsen im Lauf der Geschichte. *Die Volkswirtschaft*, 5, 6–11.

Mühlenweg, L., Kaczmarczyk, P., Hornung, L. & Kleimeier, N. (2024). Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik? Eine Replik auf Feld et al. *Wirtschaftsdienst*, *104*(7), 470–475.

Pierenkämper, T. (1990). Zur Finanzierung von industriellen Unternehmensgründungen im 19. Jahrhundert, mit einigen Bemerkungen über die Bedeutung der Familie. In D. Petzina (Hrsg.), *Zur Geschichte der Unternehmensfinanzierung* (S. 69–97). Duncker & Humblot.

Summers, L. (2014, 7. März). Why austerity is counterproductive in the new economy. *Huffington Post*.

Tichy, G. (2019). Das vernachlässigte Massensparen. Die wirtschaftspolitischen Folgen zunehmender Intermediation. *WIFO-Monatsberichte*, *92*(8), 583–597.

von Weizsäcker, C. C. & Krämer, H. (2019). *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die große Divergenz*. Springer Gabler.

Wilke, F. (2016). *Sparen für unsichere Zeiten*. Springer.

WKO – Wirtschaftskammer Österreich. (2024a). *Investitionsquoten*.

WKO – Wirtschaftskammer Österreich. (2024b). *Leistungsbilanzsalden*.

Title: ***A Balance Sheet Mechanics Perspective on the Debt Brake***

Abstract: *The debt brake was introduced to limit electoral spending excesses and ensure (debt) sustainability. Although the debt ratio has been reduced, this has come at the cost of an investment backlog and persistent current account surpluses. The reason for this is the household savings surplus that cannot be utilised domestically. If these savings exceed the capital requirements of companies, either government debt or foreign debt inevitably increases. Consequently, the reduction in the debt ratio in recent years has led to higher foreign debt. In light of low interest rates, higher investments will benefit future generations more than lower debt levels.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0199

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 778-782

JEL: H63, H68, H74

Sina Drechsler

Die Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushalts 2021 – Bedeutung für Baden-Württemberg

Der zweite Nachtragshaushalt 2021 auf Bundesebene wurde im November 2023 durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt. Diese Entscheidung hat auch Auswirkungen auf Baden-Württemberg, da die Regelungen der Schuldenbremse auf Landesebene seit 2020 greifen. Das Land hat in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 insgesamt rund 14,8 Mrd. Euro an Kreditmitteln legitimiert. Dabei hat Baden-Württemberg gegen das Prinzip der Jährigkeit verstoßen, indem nicht benötigte Kreditermächtigungen in der Rücklage für Haushaltsrisiken zwischen den Haushaltsjahren übertragen wurden. Zusätzlich steigt die aufgeschobene Kreditaufnahme in Baden-Württemberg stetig an. Daraus ergibt sich für das Land ein zukünftiger haushaltärischer Handlungsbedarf, um die Verschuldung zu reduzieren und die Haushaltsgrundsätze einzuhalten.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 2023) hat den zweiten Nachtragshaushalt 2021 auf Bundesebene für nichtig erklärt. Diese Entscheidung könnte nicht nur auf Bundesebene, sondern auch für die Kreditentscheidungen auf Landesebene in Baden-Württemberg Konsequenzen haben. Ursächlich für die Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushalts auf Bundesebene sind dort geregelte, nachträgliche Änderungen für das Haushaltsjahr 2021. So wurden im Jahr 2022 dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) 60 Mrd. Euro rückwirkend für das Haushaltsjahr 2021 zugewiesen (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021). Diese Kreditmittel wurden ursprünglich für die Bewältigung der Folgen der Coronapandemie bewilligt. Aufgabe des KTF ist jedoch, Klimaschutzmaßnahmen sowie die Energiewende zu finanzieren. Darüber hinaus wurde die Buchungsregel für Sondervermögen abgeändert. Anstelle der Zurechnung von Krediten in Sondervermögen zu dem Haushaltsjahr, in dem sie verausgabt werden, sieht die Änderung eine Zurechnung im Jahr der Zuweisung vor (Deutscher Bundestag, 2022). Mit Bezug auf diese Änderungen leitete das BVerfG drei eigenständige Gründe ab, aus welchen der zweite Nachtragshaushalt nichtig ist.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Sina Drechsler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Erstens steht die Begründung des Parlaments für die Ausweitung der Kreditaufnahme laut BVerfG nicht im ausreichend engen Zusammenhang mit der Coronapandemie. Das BVerfG erklärt, dass das Auftreten der Coronapandemie einen plötzlichen, externen Schock darstellt, welcher die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung legitimiert. Der Klimawandel und die Energiekrise sind keine plötzlichen exogenen Schocks und stehen nicht in direkter Folge der Coronapandemie. Die Mittelzuweisung an den KTF durch den zweiten Nachtragshaushalt ist daher nach Auffassung des BVerfG im Rahmen der Schuldenbremsenregelung unzulässig.

Zweitens verletzt der zweite Nachtragshaushalt 2021 die Grundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit. Jährlichkeit besagt, dass in jedem Haushaltsplan die Höhe der Kreditaufnahme für jedes Jahr getrennt ermittelt wird. Nach dem Prinzip der Jährigkeit soll die Kreditaufnahme dem Jahr zugerechnet werden, in welchem sie auch tatsächlich verausgabt wird. Laut dem BVerfG hält sich der zweite Nachtragshaushalt nicht an diese beiden Grundsätze, da, obwohl offen ist, wann an den KTF transferierte Mittel tatsächlich verwendet werden, diese dennoch durch die neu eingeführte Buchungsregel dem Haushaltsjahr 2021 zugerechnet wurden. Zusätzlich ist in der Begründung nach Ansicht des BVerfG nicht ausreichend

dargelegt, weshalb der Bund nicht auf bereits existierende Rücklagen zurückgegriffen hat.

Drittens ist der Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht rechtmäßig, da ein Haushaltsgesetz nicht nach Ablauf des Haushaltsjahres verabschiedet werden kann.

Diese Einwände könnten auch für die Haushaltsplanung Baden-Württembergs während der Jahre der Coronapandemie zum Tragen kommen, da sie nicht ausschließlich auf die Situation im Bundeshaushalt anwendbar sind. Daher beauftragte das Land Baden-Württemberg ein Gutachten, welches aus juristischer Sicht die Kreditaufnahme des Landes untersucht und vor dem Hintergrund des Haushaltsurteils auf Bundesebene analysiert (Kube, 2024). Neben der juristischen Perspektive sind jedoch auch ökonomische Gesichtspunkte bei der Beurteilung der baden-württembergischen Haushaltspolitik zu berücksichtigen. Dieser Artikel untersucht die politischen Entscheidungen in Baden-Württemberg während der Coronapandemie aus beiden Perspektiven.

Baden-Württemberg in der Coronapandemie

Baden-Württemberg ist seit dem Doppelhaushalt 2020/2021 an die Schuldenbremse gebunden (StHG 2020/21). In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hat das Land aufgrund der Coronapandemie die Ausnahmekomponente der Schuldenbremse aktiviert (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21; Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021). Dadurch ist eine Kreditaufnahme zur Bewältigung der Notlage bei gleichzeitiger Verabschiedung eines Tilgungsplans möglich. Insgesamt hat das Land mit seinen Haushaltsplänen und Nachtragshaushalten in den Jahren 2020 und 2021 eine Kreditaufnahme von rund 14,8 Mrd. Euro im Rahmen der Schuldenbremse ermöglicht (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg [Ministerium für Finanzen], 2021b; Landtag von Baden-Württemberg [Landtag], 2021a). Rund 6,7 Mrd. Euro sind hiervon auf die konjunkturelle Entwicklung bezogen. Zirka 8,1 Mrd. Euro der Kreditaufnahme wurden durch die Ausnahmekomponente bewilligt.

Von den durch die Ausnahmekomponente legitimierten Mitteln hat die Rücklage für Haushaltsrisiken rund 5,9 Mrd. Euro erhalten, während knapp 2,2 Mrd. Euro dem Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt zugegangen sind (Landtag, 2021c; 2022c; 2020c). Dieser unterstützt Kommunen bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Coronapandemie (Landtag, 2020c). Von der Kreditaufnahme über die Konjunkturkomponente wurden 4,4 Mrd. Euro dafür verwendet Steuermindereinnahmen zu kompensieren, 1,2 Mrd. Euro flossen der Rücklage „Zukunftsland BW – Stärker aus der Krise“ zu und 1,1 Mrd. Euro gingen in die Rücklage für Haushaltsrisiken (Landtag, 2021c; 2021a).

Zwei der zwölf Rücklagen des Landes sind Kredite zugeflossen, welche entweder durch die Konjunkturkomponente oder die Ausnahmekomponente legitimiert wurden. Die Rücklage für Haushaltsrisiken wurde mit dem Staatshaushaltsgesetz 2015/16 gebildet und hatte ursprünglich den Zweck der Absicherung von Kosten im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise (Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2014). Diese Zwecke wurden unter anderem um jene der Coronapandemie erweitert (Ministerium für Finanzen, 2021a).

Im Jahr 2020 gingen der Rücklage für Haushaltsrisiken neben den durch die Nachtragshaushalte beschlossenen Mittel in Höhe von 5,8 Mrd. Euro, Bundesmittel in Höhe von 3,3 Mrd. Euro und die ursprüngliche Zuführung in Höhe von 0,7 Mrd. Euro zu (Landtag, 2021b). Demgegenüber wurden der Rücklage in Verbindung mit der Coronapandemie 5,9 Mrd. Euro und 0,05 Mrd. Euro ohne Pandemiebezug entnommen (Ministerium für Finanzen, 2021b). Im Jahr 2021 floßen der Rücklage für Haushaltsrisiken insgesamt zirka 8,3 Mrd. Euro zu (Landtag, 2022b). Im selben Haushaltsjahr wurden aus der Rücklage rund 7,2 Mrd. Euro für pandemiebezogene Zwecke und rund 0,1 Mrd. Euro ohne Pandemiebezug verausgabt (Landtag, 2022b; Ministerium für Finanzen, 2022).

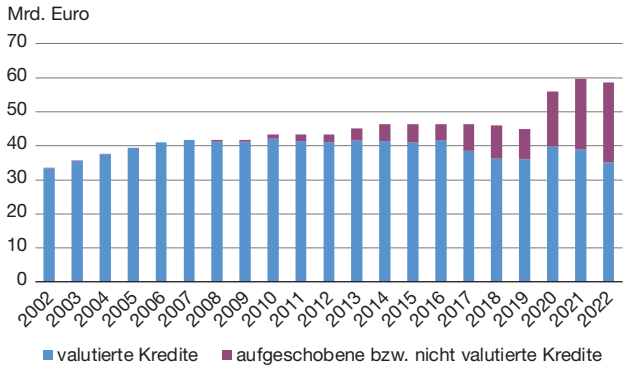
In der Haushaltsrechnung des Jahres 2022 zeigt sich, dass auch nach Beendigung der Ausnahmesituation in Baden-Württemberg weiterhin durch die Rücklage für Haushaltsrisiken Ausgaben für pandemiebezogene Zwecke in Höhe von rund 4,1 Mrd. Euro getätigt wurden (Ministerium für Finanzen, 2023). Rund 0,5 Mrd. Euro wurden ohne Pandemiebezug aus der Rücklage im Jahr 2022 verausgabt. Die Einlagen in die Rücklage in diesem Jahr belaufen sich auf rund 3,7 Mrd. Euro, welche jedoch keine coronabedingten Kreditaufnahmen darstellen (Kube, 2024). Die Rücklage „Zukunftsland BW – Stärker aus der Krise“ wurde mit dem zweiten Nachtrag im Jahr 2020 gebildet, welche Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Innovationen, Digitalisierung und Klimaschutz mitfinanzieren soll (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21). Im Jahr 2020 wurden rund 47.000 Euro, 2021 rund 165 Mio. Euro und 2022 rund 163 Mio. Euro entnommen (Landtag, 2021b; Landtag, 2022b; Ministerium für Finanzen, 2023).

Die Verschuldung des Landes

Seit 2019 ist sowohl die Höhe der Rücklagen als auch der Sondervermögen stetig gestiegen. Gleichzeitig steigt

Abbildung 1

Haushaltsmäßige Verschuldung des Landes Baden-Württemberg



Hinweis: Verschuldung zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

Quelle: eigene Darstellung nach Landtag (2022b).

auch die Höhe der Verschuldung des Landes nahezu stetig an. Abbildung 1 stellt die haushaltsmäßige Verschuldung Baden-Württembergs im Zeitraum der letzten 20 Jahre dar. Sie besteht aus valutierten Krediten und der aufgeschobenen Kreditaufnahme. Valutierte Kredite sind jene, welche tatsächlich als Anleihen oder Darlehen in Anspruch genommen wurden. Aufgeschobene bzw. nicht valutierte Kredite sind hingegen am Kreditmarkt nicht in Anspruch genommene Kredite. Sie werden jedoch nach § 18 Abs. 10 Landeshaushaltsordnung dem Haushaltsjahr zugerechnet, in welchem das Haushaltsgesetz die Berechtigung zu Aufnahme erteilt. Wird eine Kreditaufnahme aufgeschoben, bedeutet dies nichts Anderes, als dass das Land die Kreditmittel im veranschlagten Haushaltsjahr nicht beansprucht hat.

Von 1953 bis 2009 hat Baden-Württemberg wenige bis keine Kredite aufgeschoben (Landtag, 2022b). Seit 2010 steigt der Anteil aufgeschobener Kredite an der gesamten Verschuldung des Landes nahezu kontinuierlich. Bestand die Verschuldung Baden-Württembergs 2010 zu rund 2,7 % (1,2 Mrd. Euro) aus aufgeschobenen Krediten, waren es 2018 bereits 21,1 % (9,7 Mrd. Euro). Resultierend aus einer verpflichtenden Tilgung aus der Schuldenbremsenübergangsregelung sank der Anteil aufgeschobener Kredite an der Gesamtverschuldung 2019 auf zirka 19,8 % (Landtag, 2022b). Mit Ausbruch der Coronapandemie im Jahr 2020 stieg der Anteil um 9,2 Prozentpunkte auf zirka 29 % (16,2 Mrd. Euro) an und wuchs 2021 weiter auf 34,7 % (20,7 Mrd. Euro) an. Es ist zu beobachten, dass dieser starke Anstieg der nicht valutierten Kreditaufnahme zeitlich mit der Ausweitung der Rücklagen des Landes einhergeht. Im Jahr 2022 erreichte der Anteil der aufgeschobenen Verschuldung mit rund 40,3 % (23,6 Mrd. Euro) einen neuen Höchstwert. Der Anstieg ist im Vergleich zum Vorjahr deshalb so deutlich, da die gesamte haushaltsmäßige Verschuldung zurückgegangen ist, während die aufgeschobene Kreditaufnahme nochmals zugenommen hat.

Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils auf Baden-Württemberg

In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wurden durch die Ausnahmekomponente Kreditaufnahmen legitimiert, wodurch die Schuldenbremse in Baden-Württemberg faktisch ausgesetzt wurde. Es ist fraglich, ob die auf Bundesebene durch den BVerfG kritisierten Haushaltsentscheidungen auch in Baden-Württemberg vorgenommen wurden. Eindeutig kann festgestellt werden, dass die Nachtragshaushalte in Baden-Württemberg immer vor Abschluss des entsprechenden Haushaltsjahres verabschiedet wurden. Dadurch hat das Land nicht gegen die Vorherigkeit bei der Verabschiedung der Nachtragshaushalte verstoßen.

Das BVerfG hat in seinem Urteil des Weiteren festgestellt, dass die Notlage, die eine Ausnahme von der Schuldenbremse rechtfertigt, einen höheren Kreditbedarf des öffentlichen Haushalts unmittelbar notwendig machen muss. Aus den Begründungen der Nachtragshaushalte in Baden-Württemberg geht hervor, dass die Coronapandemie als Auslöser der Notlage im Zentrum steht (Landtag, 2020b; Landtag, 2021a). Entscheidend ist jedoch, ob die Mittel auch tatsächlich für die Bewältigung der Pandemie verwendet wurden. Die mit dem zweiten Nachtrag geschaffene Rücklage „Zukunftsland BW – Stärker aus der Krise“ unterstützt landesseitig Investitionen, beispielsweise in den Ausbau nachhaltiger Energiegewinnung und somit abseits der von der Coronapandemie unmittelbar verursachten Notlage. Der Unterschied zum Vorgehen auf Bundesebene ist jedoch, dass in diese Rücklage ausschließlich durch die Konjunkturkomponente legitimierte Kreditberechtigungen geflossen sind (Landtag, 2021c).

Dennoch steht auch die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme im engen Zusammenhang mit der Coronapandemie. Daher ist der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg der Ansicht, dass im Sinne der Schuldenbremse auch die Nettokreditaufnahme in der Konjunkturkomponente zur Bewältigung der Coronapandemie verwendet werden sollte (Landtag, 2020a). Nach ökonomischem Verständnis gehören öffentliche Ausgaben für den Klimaschutz zu den Aufgaben, welche aus dem Kernhaushalt und den regulären Einnahmen des Landes zu finanzieren sind. Haushaltsmittel können nicht nur deswegen für diese Zwecke zur Verfügung

stehen, weil die konjunkturelle Verschuldung aufgrund eines Schocks, welcher in keinem Zusammenhang mit den klimatischen Herausforderungen steht, ausgeweitet werden konnte.

Die Rücklage für Haushaltsrisiken ist die weitere Rücklage des Landes, welche Kreditmittel durch die Notlage der Coronapandemie erhalten hat. Da das Land den größten Anteil der Notlagenkredite dieser Rücklage zugeführt hat, überprüfte der Rechnungshof 13 Einzelmaßnahmen mit einem gesamten Volumen von 65,4 Mio. Euro, welche im Jahr 2020 aus dieser Rücklage finanziert wurden (Landtag, 2022a). Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass rund 14 Mio. Euro nicht hätten entnommen werden dürfen, da das ursprünglich zugewiesene Ressortbudget ausreichend war, um die notwendigen Maßnahmen zu finanzieren (Landtag, 2022a). Die Mittel sollten daher der Rücklage wieder zurückgeführt werden. Dabei sollte beachtet werden, dass diese Kontrolle keine vollständige Überprüfung darstellt. Insgesamt wurden laut Rechtsgutachten Notlagenkredite in der Rücklage für Haushaltsrisiken von rund 2 Mrd. Euro aus dem Jahr 2020 nach 2021 übertragen und aus 2021 rund 518 Mio. Euro nach 2022 übertragen (Kube, 2024).

Darüber hinaus ist fraglich, ob die einzelnen Haushaltsressorts Kreditmittel nachgelagert in Anspruch genommen haben, wenn die anfänglich zugeteilten Mittel nicht ausreichend waren. Die Notwendigkeit des dritten Nachtragshaushaltes wurde vom Rechnungshof kritisiert, da anderweitig Deckungsmittel aus dem Überschuss des Haushaltsjahres zur Verfügung gestanden hätten (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2022). Während dieser Argumentation aus ökonomischer Sicht gefolgt werden kann, hält das Gutachten juristisch dagegen, dass das Parlament die Entscheidungshoheit darüber inne hat, welche Haushaltsmittel wofür verwendet werden. Dass Kredite nachgelagert in Anspruch genommen werden sollen, geht nicht aus den rechtlichen Rahmenbedingungen hervor (Kube, 2024). Im Rahmen der Begrenzung der öffentlichen Verschuldung kann diese rechtliche Einordnung zu politischen Anreizproblemen führen. Das Parlament kann sich auf diese Weise einen höheren Ausgabenspielraum im Kernhaushalt ermöglichen, wenn Kreditmittel vorrangig zu bereits bestehenden Ressorts verwendet werden.

Letztlich verdeutlicht das BVerfG in seinem Haushaltsurteil die Bedeutung des Prinzips der Jährigkeit, wonach auch für Baden-Württemberg gilt, dass die zur Bewältigung der Coronapandemie aufgenommenen Kredite in dem Jahr auch als Ausgaben für Zwecke verbunden mit der Coronapandemie zu verbuchen sind, in dem die Verschuldung erfolgt ist. Das Sammeln von Kreditermächtigungen für zukünftige Jahre, in welchem die Schuldenbremse eine Kreditaufnahme untersagt, soll dadurch verhindert werden. Deshalb ist es aus juristischen Gründen nicht möglich – wie in Baden-Württemberg geschehen – notlagenbedingte Kredite in überjährige Rücklagen zu buchen (Kube, 2024). Auch hätten die Notlagenkredite, wie in den Haushalten 2021 und 2022 geschehen, nicht übertragen werden dürfen, woraus die Verfassungswidrigkeit der Haushalte resultiert (Kube, 2024). Da die Haushalte bereits abgeschlossen sind, ist aus juristischer Perspektive laut Kube (2024) nicht davon auszugehen, dass diese für nichtig erklärt werden, obwohl sie mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind. Auch aus ökonomischer Sicht ist die Übertragung von Kreditmitteln zwischen den Jahren kritisch zu hinterfragen, da dadurch das Land den Anreiz hat, mehr Kredite aufzunehmen, als für die Bewältigung einer Krisensituation notwendig ist und infolge dessen der Schuldenstand stärker ansteigt. In Baden-Württemberg kann beobachtet werden, dass die Höhe der aufgeschobenen Kredite seit 2010 nahezu kontinuierlich steigt (Landtag, 2022b). Im Jahr 2022 sind rund 40 % der Kredite des Landes nicht valutiert (Landtag, 2022b). Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes könnte somit deutlich geringer ausfallen.

Die Haushaltsplanung des Landes Baden-Württemberg ist folglich während der Coronapandemie ebenfalls nicht vollständig im Rahmen der Regelungen der Schuldenbremse erfolgt. Das Land muss zwar mit keinen juristischen Folgen aus der Nichteinhaltung der Schuldenbremse umgehen, jedoch besteht sowohl aus juristischer als auch aus ökonomischer Sicht zukünftiger Handlungsbedarf bei der Haushaltsplanung. Dabei geht es vor allem darum, bestehende aufgeschobene Kredite abzubauen und Rücklagen ohne Kreditermächtigungen zu bilden.

Literatur

BVerfG – Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023. – 2 BvF 1/22 –, Rn. 1-231.

Deutscher Bundestag. (2022). Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes. Drucksache 20/505.

Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 vom 22. Juli 2021, GBl. S. 613.

Kube, H. (2024). *Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023* [Rechtsgutachten].

Landtag von Baden-Württemberg. (2020a). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache16/8827: Gesetz zur Errichtung eines Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg (Beteiligungsfondsgesetz Baden-Württemberg – BetFoG). Drucksache 16/8903.

Landtag von Baden-Württemberg. (2020b). Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum

Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21. Drucksache 16/8857.

Landtag von Baden-Württemberg. (2020c). *Mitteilung des Ministeriums für Finanzen: Bericht der Gemeinsamen Finanzkommission zur Gewährleistung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung vom 20. Juli 2020*. Drucksache 16/8660.

Landtag von Baden-Württemberg. (2021a). Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021. Drucksache 17/400.

Landtag von Baden-Württemberg. (2021b). *Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019* (vgl. Drucksache 17/300) hier: Beitrag Nr. 3 – Entwicklung des Landeshaushalts. Drucksache 17/303.

Landtag von Baden-Württemberg. (2021c). *Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019* (vgl. Drucksache 17/300) hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse. Drucksache 17/304.

Landtag von Baden-Württemberg. (2022a). *Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020* (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 1 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2020. Drucksache 17/3001.

Landtag von Baden-Württemberg. (2022b). *Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020* (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 3 – Entwicklung des Landeshaushalts. Drucksache 17/3003.

Landtag von Baden-Württemberg. (2022c). *Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020* (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse. Drucksache 17/3004.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2021a). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2022*.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2021b). *Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2020*.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2022). *Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2021.*

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2023). *Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2022*.

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg. (2014). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2015/2016*.

Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 19. März 2020, GBl. S. 126.

Rechnungshof Baden-Württemberg. (2022). *Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg*.

StHG – Staatshaushaltsgesetz 2015/16. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2015/16 vom 17. Dezember 2014, GBl. S. 801. zuletzt geändert durch § 1, § 2a, § 3, § 5 Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2016 vom 26. Juli 2016, GBl. S. 412.

StHG – Staatshaushaltsgesetz 2020/21. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 vom 18. Dezember 2019, GBl. S. 596. zuletzt geändert durch § 2 Drittes NachtragshaushaltsG 2021 vom 22. Juli 2021 GBl. S. 613.

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020, GBl. S. 868.

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 18. Februar 2022, BGBl. I S. 194.

Title: ***The Nullity of the Second Supplementary Budget 2021 – Significance for Baden-Württemberg***

Abstract: *The second supplementary budget of 2021 at the federal level was declared null and void by the Federal Constitutional Court in November 2023. The decision has an impact on the state of Baden-Württemberg as the state-level debt brake regulations have been in force since 2020. The state has legitimised a total of around 14.8 billion euros in borrowing in the 2020 and 2021 financial years. In this respect, Baden-Württemberg has violated the principle of annuality by transferring unneeded credit authorisations in the reserve for budgetary risks between financial years. In addition, deferred borrowing in Baden-Württemberg is steadily increasing. Consequently, the state needs to take budgetary action to reduce its debt and comply with the budgetary principles.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0200

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 783-788
JEL: R53, H72, H82

Christian Raffer, Maike Rackwitz

Langzeit-Trends bei kommunalen Unternehmen: mehr und komplexere Auslagerungen

Es gibt einen Trend zur Schaffung zusätzlicher öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene. Eine Analyse von 34 Städten in Nordrhein-Westfalen geht der Frage nach, was diese Entwicklung erklärt. Welchen Einfluss hat die unterschiedliche Transparenz von Kommunen? Wie wirken sich Charaktereigenschaften von Oberbürgermeister:innen aus? Und welchen Einfluss haben Entschuldungsprogramme?

Während viele kommunale Dienstleistungen von der Verwaltung erbracht werden, besteht eine weitere Möglichkeit darin, aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Einheiten zu gründen. Wie wichtig diese mittlerweile sind, zeigt sich beispielsweise an der Verteilung des Personals öffentlicher Arbeitgeber:innen in Deutschland: Im Jahr 2021[1] lag die Zahl der über die kommunalen Kernhaushalte Beschäftigten mit rund 1,3 Mio. etwa genauso hoch wie in den ausgelagerten Unternehmen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher und privater Rechtsform sowie in den Sonderrechnungen. Letzteres sind rechtlich unselbstständige Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Öffentliche Unternehmen verfolgen in der Theorie Sachziele und ihre Wirtschaftlichkeit orientiert sich am Bedarf. Sie sind also nicht primär gewinnorientiert, werden in der Regel durch Gebühren bzw. Entgelte finanziert und verbleiben im „Konzern Kommune", so dass eine politische Steuerung im Grunde erhalten bleibt (Rottmann et al., 2019, S. 791).

In der Debatte um „Staat oder Privat" (Höffler et al., 2013) können kommunale Unternehmen als Versuch verstanden werden, sich aus dem „Korsett" des öffentlichen Sektors zu lösen und gleichzeitig demokratisch-legitimierte Kontrollmöglichkeiten über politisch besetzte Unternehmensorgane aufrechtzuerhalten (Grossi & Reichard, 2008). Im Zentrum steht die Frage, in welchem Umfang sich Kommunen bzw. der Staat als Ganzes wirtschaftlich betätigen sollen, ohne dabei die weitreichende Erfüllungsverantwortung für Aufgaben der Daseinsvorsorge zu vernachlässigen.

Diese jahrzehntealte Diskussion, in der mal mehr, mal weniger Staat gefordert wird, ist immer auch ein Spiegelbild ihrer Zeit und lässt sich als pragmatisch und/oder ideologisch motiviert zusammenfassen. So können etwa regionaler Wettbewerbsdruck oder der Wunsch nach kürzeren Entscheidungswegen, größerem Gestaltungsspielraum und effizienteren Vorgängen eine treibende Kraft für die Gründung kommunaler Unternehmen sein (Friedländer et al., 2021; Kilian et al., 2006; Lindlbauer et al., 2016; Röber, 2012). Hinzu kommen finanzielle Aspekte (Papenfuß & Reichard, 2016; Trapp & Bolay, 2003). Inwieweit kommunale Auslagerungen tatsächlich ihre Leistungsziele erreichen bzw. zu Effizienzsteigerungen führen, ist jedoch bis heute nicht abschließend geklärt (siehe z. B. Stiel, 2022).

Trotz ihrer bedeutenden Rolle in der öffentlichen Leistungsbereitstellung wurde bislang nur vereinzelt der Versuch unternommen, Relevanz, Charakteristika oder auch Treiber/Hemmnisse für die Gründung kommunaler Unternehmen in Deutschland aus einzelgemeindlicher Sicht quantitativ zu erfassen und abzubilden, was nicht zuletzt auf einen Mangel an Datenquellen zurückzufüh-

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

Dr. Maike Rackwitz ist Beraterin für den öffentlichen Sektor bei der Cassini Consulting AG und Absolventin des Doktorandenprogramms Governance an der Hertie School in Berlin.

1 Zum 30.06.2021 (Statistisches Bundesamt, 2021).

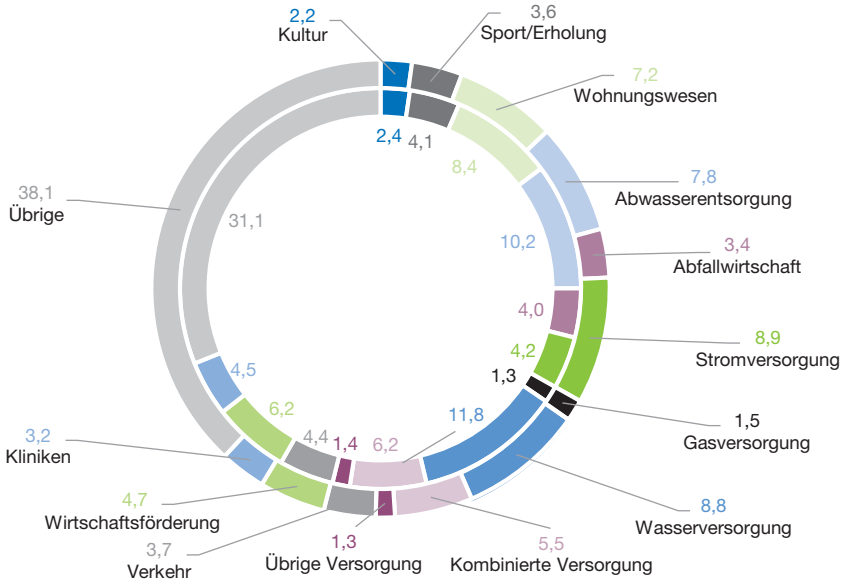
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlich arbeitende Unternehmen (FEU) der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen

Relative Anteile in Prozent in den Jahren 2014 (innerer Kreis) und 2021 (äußerer Kreis)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis amtlicher Daten des statistischen Bundesamtes: FEU nach Ebenen des öffentlichen Bereichs und Aufgabenbereichen (Statistisches Bundesamt, 2024).

ren ist (Röber & Schröter, 2016). Die verfügbaren quantitativen Studien stützen sich auf Datensätze, die entweder auf bestimmte Branchen (für eine ausführliche Analyse des deutschen Krankenhaussektors siehe Lindlbauer et al., 2016) oder auf wenige Jahre begrenzt sind (Daiser & Wirtz, 2019; Killian et al., 2006; Papenfuß, 2012; Stiel, 2022; Trapp & Bolay, 2003; Wohlfahrt, 2011)[2]. Ein vielversprechender Ansatz ist hier die Analyse von Beteiligungsberichten, in denen Kommunen jährlich ihre wirtschaftlichen Aktivitäten veröffentlichen müssen (Schefzyk, 2000).

Aus diesem Grund haben wir die Beteiligungsberichte von 34 Städten aus Nordrhein-Westfalen (NRW) über einen Zeitraum von 20 Jahren ausgewertet. Mit Hilfe des resultierenden Paneldatensatzes ist es möglich, die Auslagerungstätigkeit einzelner Kommunen besser als bislang deskriptiv-statistisch nachzuvollziehen und darauf aufbauend die möglichen Ursachen für die zugrunde liegenden kommunalen Entscheidungsprozesse zu analysieren. Bevor wir darauf eingehen, zeichnen wir die aktuelle Entwicklung in aller Kürze über die Daten der amtlichen Statistik nach.

2 Das Thema wird auch international diskutiert, siehe z. B. Schoute et al. (2018) für Dänemark; Andrews et al. (2020) für England oder Tavares und Camões (2010) für Portugal.

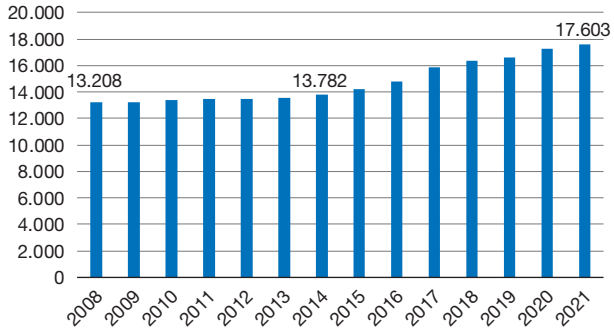
Entwicklung der FEUs bis 2021

Für das Jahr 2021 wies das Statistische Bundesamt knapp über 20.000 öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) aus, von denen 87,9 % oder rund 17.600 auf Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände entfielen (Statistisches Bundesamt, 2024). Im Jahr 2008 lag diese Zahl lediglich bei rund 13.200, was einem Anstieg um rund 33 % entspricht (Abbildung 2). Auf gemeindlicher Ebene kann daher von einem bereits seit Langem beobachtbaren Trend zur Schaffung zusätzlicher öffentlicher Unternehmen gesprochen werden (Statistisches Bundesamt, 2021).

Analysiert man die Zahl der öffentlichen Unternehmen und ihre Entwicklung nach Aufgabenbereichen, so zeigt sich, dass vor allem die Zahl der Unternehmen im Bereich der Stromversorgung in den vergangenen Jahren zugenommen hat (Abbildung 1). Während die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2014 noch an 583 solcher öffentlichen Unternehmen mit mehr als 50 % beteiligt waren, so hat sich die Zahl im Jahr 2021 mit 1.548 Unternehmen fast verdreifacht. Im Vergleich dazu ist der Anteil der öffentlichen Unternehmen in anderen klassischen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge – wie der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung oder der Abfallwirtschaft – in absoluten Zahlen nur

Abbildung 2

Absolute Zahl der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände seit dem Jahr 2008

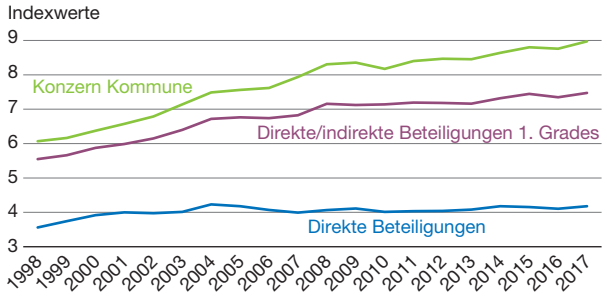


Quelle: eigene Darstellung auf Basis amtlicher Daten des statistischen Bundesamtes: Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) (Statistisches Bundesamt, 2024).

Abbildung 3

Entwicklung der durchschnittlichen Auslagerungsintensität (34 NRW-Städte), 1998 bis 2017

Korporatisierungsindex enthält Anteile > 10 %



Quelle: eigene Darstellung. Dargestellt ist die Entwicklung der Auslagerungsintensität der betrachteten Städte von 1998 bis 2017, dargestellt anhand eines Korporatisierungsindex.

leicht gestiegen oder sogar leicht gesunken. Der starke Bedeutungszuwachs im Bereich der Energieversorgung dürfte auf die insgesamt dynamische Entwicklung im Zusammenhang mit der Energiewende zurückzuführen sein, z. B. in Form zahlreicher neuer Solar- und Windparks.

Mit dem recht deutlichen Anstieg der Zahl der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlich arbeitenden Unternehmen (FEUs) von Gemeinden und Gemeindeverbänden nimmt zugleich auch der Koordinationsaufwand für Kommunen – deren Zahl seit Jahren moderat sinkt – zweifellos zu, was angesichts des vielfach beklagten Personalmangels in der öffentlichen Verwaltung (DBB, 2021) besonders relevant ist. Eine tiefergehende Analyse des Phänomens aus der Perspektive der Einzelgemeinde erscheint daher lohnenswert.

Methodik

Für unsere Analyse haben wir das Bundesland Nordrhein-Westfalen gewählt, da es hier die meisten Städte zwischen 50.000 und 500.000 Einwohner:innen und damit in einer Größenordnung gibt, in der sich auf Stadtebene umfangreichere, aber in der Regel noch nicht ausufernde Konzernstrukturen herausgebildet haben. Gleichzeitig gewährleistet der Fokus auf nur ein Bundesland rechtliche und institutionelle Homogenität in der Gruppe untersuchter Städte.

Die Daten wurden im Jahr 2020 aus insgesamt 680 Beteiligungsberichten von 34 Städten über einen Zeitraum von 20 Jahren (1998 bis 2017) manuell erhoben. Die Zusammensetzung der Gruppe der 34 Städte resultiert daraus, dass diese die einzigen der insgesamt 72 NRW-Städte mit entsprechender Bevölkerungsgröße waren, die noch alle Berichte für die Jahre 1998 bis 2017 in ihren Archiven hatten.

Ein Hauptaugenmerk bei der Datensammlung lag auf den Eigentumsverhältnissen der ausgelagerten Unternehmen, d. h. auf dem Anteil, den die Kommunen direkt oder indirekt im jeweiligen Jahr hielten. Auf diese Weise konnten wir einen Großteil der Unternehmen erfassen, die direkt oder indirekt mit der jeweiligen Stadt verbunden sind. Aus den Anteilen, die eine Stadt an einem Tochter- oder Enkelunternehmen hält, wurde dann ein Index berechnet, der sich methodisch an der klassischen Konzernbilanzierung orientiert (ausführlich in Rackwitz & Raffer, 2024).

Zur Berechnung des Index haben wir vereinfacht gesagt die Anteile, die eine Stadt direkt oder indirekt an ihren verschiedenen öffentlichen Unternehmen hält, aufsummiert und diese Gesamtsumme anschließend über die Zahl der Einwohner:innen normiert. Steigt dieser Index über die Zeit an, so steigt auch die Summe der Anteile, die eine Stadt insgesamt an ihren Unternehmen hält. Wir nennen diesen Index in Anlehnung an die bestehende Literatur „Korporatisierungsindex“. Der Unterschied zwischen Unternehmen in direktem und indirektem Besitz besteht darin, dass die Stadt unmittelbar an Unternehmen im direkten Besitz beteiligt ist – es handelt sich also um die direkten Tochterunternehmen einer Stadt. Im Vergleich dazu sind Unternehmen im indirekten Besitz nachgelagerte Enkelunternehmen, die sich wiederum im direkten

Besitz der städtischen Tochterunternehmen und darum im indirekten Besitz der Stadt selbst befinden. Die Entwicklung der Indexwerte über die Zeit wurde zum einen deskriptiv-statistisch analysiert. Zum anderen haben wir die Struktur des Datensatzes genutzt, um mithilfe einer Panelregression mehr über mögliche Treiber/Hemmnisse herauszufinden.

Untersuchungsergebnisse

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung von drei durchschnittlichen Korporatisierungsindizes für die 34 NRW-Städte von 1998 bis 2017. Index 1 erfasst nur direkte Töchter der Städte (blaue Linie), Index 2 addiert dazu indirekte Beteiligungen erster Ordnung (indirekte Enkelbeteiligungen, violette Linie), und Index 3 erfasst den kommunalen Konzern in seiner Gesamtheit (durch Addition aller weiteren Organisationen in den tieferen Ebenen des Konzerns zu Index 2, grüne Linie).

Die deskriptive Analyse zeigt eine ansteigende Auslagerungsintensität auf allen drei dargestellten Ebenen. Der Anstieg bei Index 1, der nur direkte Beteiligungen berücksichtigt, ist im Vergleich zu den anderen beiden Indizes eher moderat: Nach einem Anstieg von 1998 bis 2004 blieb das Niveau bis 2017 relativ konstant. Da Index 3 sowohl alle indirekten als auch direkten Beteiligungen umfasst und somit der Anstieg der blauen Linie Teil des Anstiegs der grünen Linie ist, ist das Delta im Anstieg der beiden Linien ausschließlich auf Veränderungen in den teilweise stark verzweigten Unterebenen im indirekten Besitz der Stadt zurückführen. Das bedeutet, dass der Anstieg der Auslagerungsintensität im Konzern Kommune von 2004 bis 2017 allein auf die Gründung weiterer Tochterunternehmen bereits ausgelagerter Unternehmen, auf die Schaffung von Holdings und potenziell auch auf die Erhöhung der kommunalen Kapitalanteile zurückzuführen ist, wobei Letzteres eine eher untergeordnete Rolle spielt. Während in den untersuchten Kommunen seit 2004 im Schnitt kaum zusätzliche direkte Beteiligungen über das damalige Niveau hinaus geschaffen wurden, hat sich die Struktur der Enkelunternehmen zweiten oder höheren Grades im Zeitverlauf stark ausdifferenziert.

Als nächstes stellt sich die Frage nach den potenziellen Triebkräften bzw. Hemmnissen dieses Phänomens. Um sie zu beantworten, schätzen wir eine Panelregression für zwei der drei in Abbildung 3 dargestellten Indexversionen (für Index 1 – nur direkte Beteiligungen – und Index 3 – Konzern Kommune). Die erklärenden Variablen lassen sich dabei in vier Gruppen einteilen: (1) Variablen, die sich auf die Transparenz im operativen Geschäft und Berichtswesen des Konzerns Kommune beziehen; (2) Variablen, die sich auf persönliche Charakteristika des/der Oberbürgermeisters:in (OB) beziehen, (3) Variablen, die auf die kurz- bzw. langfristige Haushaltssituation der Kommunen schließen lassen; und (4) Kontrollvariablen. Diese Methode eignet sich insbesondere dafür, Entwicklungen in einer Gruppe von Untersuchungseinheiten wie zum Beispiel Städten über einen längeren Zeitverlauf zu analysieren.

Im Hinblick auf die Transparenz zeigen sich signifikante Zusammenhänge zwischen dem Korporatisierungsindex und transparenzfördernden Maßnahmen wie der erstmali-

Tabelle 1
Ergebnisse Panelregression

Erklärende Variablen	Direkte Beteiligung	Konzern Kommune
Langfristige Verschuldung	▽	○
Kurzfristige Verschuldung (Kassenkredite)	△	▽
Gewerbesteuereinnahmen	▽	○
Anteil junger Menschen an der Bevölkerung	▽	▼
Partei des/der OB	▽	▲
Wirtschaftsbezogene Ausbildung des/r OB	▲	○
Berufserfahrung des/r OB in der Privatwirtschaft	▼	▼
Gesamtabschluss	▽	▼
Stärkungspakt	▼	▼
Public Corporate Governance Kodex	▽	△

▲/▼: Signifikanter positiver/negativer Effekt über beide geschätzten Perioden;

△/▽: Teilweise signifikanter positiver/negativer Effekt in einer von zwei geschätzten Perioden.

○: Kein signifikanter Effekt.

OB = Oberbürgermeister:in. Weitere, hier nicht dargestellte Kontrollvariablen: Personalausgaben, Wahljahr-Dummy, Mehrheitspartei im Rat, Anteil der befristeten Arbeitsverträge im Kernhaushalt. Für jede Ebene (direkte Beteiligung/Konzern Kommune) wurden jeweils Schätzungen für die gesamte Periode (1998 bis 2017) sowie als Robustness-Check für eine eingeschränkte Periode (2008 bis 2017) durchgeführt. Die Variablen privatwirtschaftliche Berufserfahrung, wirtschaftsnahe Ausbildung sind 0/1-Dummies mit 1 für das Vorliegen einer privatwirtschaftlichen Berufserfahrung bzw. einer wirtschaftsnahen Ausbildung. Die Variable Partei des OB ist ein 0/1-Dummy mit einer 1 für Parteien aus dem eher linken Parteienspektrum und einer 0 für Parteien aus dem eher konservativen Parteienspektrum. Auch die Variablen Gesamtabschluss, Stärkungspakt und Public Corporate Governance Pakt sind 0/1 Dummies, die bei Eintreten/Vorliegen des jeweiligen Sachverhalts eine 1 aufweisen. Alle Erklärenden gehen mit einem Jahr Verzögerung in die Schätzung ein.

Quelle: eigene Darstellung der Kernergebnisse aus der Studie von Rackwitz und Raffer (2024).

gen Umsetzung des Gesamtabschlusses oder der Einführung eines Public Corporate Governance Kodex (Tabelle 1). Auch der Stärkungspakt – seinem Wesen nach ein kommunales Entschuldungsprogramm – wird aufgrund der damit gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit für den Kommunalhaushalt und der intensiveren Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden als transparenzfördende Maßnahme interpretiert. Insgesamt scheint eine erhöhte Transparenz durch Gesamtabschluss und Stärkungspakt auf kommunaler Ebene in den untersuchten Städten mit niedrigeren Werten des Korporatisierungsindex zusammenzuhängen. Allein die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex geht mit einer höheren Auslagerungsintensität im weiteren Konzern Kommune einher – was mit den damit verbundenen steuerungsrelevanten Selbstverpflichtungen erklärt werden könnte.

Auch die wirtschaftliche Prägung des/der OB scheint eine signifikante Rolle zu spielen. Insgesamt deuten hier die Schätzergebnisse für die wirtschaftsbezogene Ausbildung auf einen positiven Zusammenhang mit der Auslagerungsintensität in direkte Beteiligungen hin, während die Berufserfahrung in der Privatwirtschaft einen signifikant negativen Punktschätzer über alle Ebenen ausweist. Die Partei des/der Oberbürgermeisters:in ist je nach Ebene (direkte Beteiligung versus Konzern Kommune) entweder positiv oder negativ mit der Auslagerungsintensität der Kommune verbunden. Diese eher uneindeutigen Ergebnisse bedürfen einer differenzierteren Interpretation, die z. B. dahin gehen könnte, dass ein/e OB mit wirtschaftsbezogener Ausbildung eine positive Einstellung zu Auslagerungen mit direkter Beteiligung (und hoher Steuerbarkeit) hat, wohingegen eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft vor dem Wechsel in die Politik zu einer gewissen Ernüchterung gegenüber privatwirtschaftlicher Dienstleistungserbringung führt und Auslagerungen daher nicht mehr das Mittel der ersten Wahl sind.

Mit Blick auf den Konzern Kommune sind sowohl die kurzfristige Verschuldung (als fiskalischer Krisenindikator) als auch der Anteil junger Menschen an der Bevölkerung (als Indikator für langfristige Ausgabeverpflichtungen) negativ mit der Auslagerungsintensität verbunden. Eine höhere fiskalische Anspannung geht in den betrachteten Städten also mit geringerer Auslagerungstätigkeit auf den tieferen Ebenen des Konzerns einher. Auf der Ebene der direkten Auslagerungen ist es sinnvoll, zwischen der kurz- und der langfristigen finanziellen Situation der Kommune zu unterscheiden. Betrachtet man lediglich die Kassenkredite als regelmäßig herangezogenen Krisenindikator und die Gewerbesteuereinnahmen als Indikator für kurzfristige Einnahmeschwankungen, so geht eine kurzfristig angespanntere Haushaltslage (höheres Kassenkreditniveau bzw. niedrigeres Niveau an Gewerbesteuereinnahmen) mit einer höheren Auslagerungstätigkeit auf Ebene der direkten Auslagerungen der Städte einher. Im Gegensatz dazu sind eine langfristige Verschuldung und der Anteil junger Menschen an der Bevölkerung – beides eher Indikatoren für langfristige fiskalische Belastungen – negativ mit der Auslagerungsintensität in Bezug auf Unternehmen im direkten Besitz der Stadt verbunden. Dies deutet darauf hin, dass die Gründung öffentlicher Unternehmen im direkten Besitz immer dann attraktiv ist, wenn die Haushaltslage kurzfristig angespannt ist.

Fazit

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Auslagerungsintensität der untersuchten NRW-Städte von 1998 bis 2017 – abgesehen von temporären Wachstumsschwächen – recht dynamisch gestiegen ist. Seit dem Jahr 2004 wird dies ausschließlich durch immer komplexer werdende Beteiligungsstrukturen im Konzern Kommune getrieben. Die Intensität in Bezug auf Beteiligungen im direkten Besitz der Städte hat sich seit 2004 kaum noch verändert. Die Analyse der potenziellen Treiber/Hemmnisse für Auslagerungstätigkeiten zeigt, dass sowohl transparenzfördernde Reformen als auch persönliche politische sowie wirtschaftliche Prägungen und die fiskalische Situation eine Rolle für die Auslagerungstätigkeit spielen. Ein weiteres wesentliches Ergebnis ist, dass der Einfluss zwischen den betrachteten Ebenen – also zwischen der Ebene der direkten Auslagerungen und dem gesamten Konzern Kommune – variiert.

Insgesamt liefert unsere Untersuchung einen Beitrag in der Dauerdebatte um kommunale Auslagerungen und zeigt erstmals Entwicklungen über einen längeren Zeitraum auf – wenn auch nur von 34 Städten im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Anhand dieser Städte zeigt sich jedoch, dass die Diskussion um zunehmende Auslagerungen im Kern eine Diskussion um immer komplexere Unternehmensgeflechte ist, die die Kommunen vor wachsende Herausforderungen in der Unternehmenssteuerung stellen. Zwar wurde in vielen Fällen bereits der Versuch unternommen, dem gestiegenen Koordinationsbedarf durch Holdings gerecht zu werden. Doch ist damit genau genommen nur eine weitere Ebene zwischen die Bürgerschaft als eigentlicher „Aktionär“ und die kommunalen Unternehmen getreten. Vor diesem Hintergrund ist es auch denkbar, dass dem Trend der wachsenden Komplexität des Konzerns Kommune perspektivisch durch Portfoliobereinigungen entgegengewirkt werden muss, um eine demokratisch legitimierte Steuerungsfähigkeit der Kommunen weiterhin zu gewährleisten.

Literatur

Andrews, R., Skelcher, C., Ferry, L. & Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, *80*(3), 1–12.

Daiser, P. & Wirtz, B. W. (2021). Strategic Corporate Governance Factors for Municipally Owned Companies: An Empirical Analysis From A Municipal Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, *87*(1), 135–153.

DBB – Beamtenbund und Tarifunion. (2021). *Personalmangel im öffentlichen Dienst. Dem Staat fehlen fast 330.000 Mitarbeiter.*

Friedländer, B., Röber, M. & Schaefer, C. (2021). Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany* (S. 291-309). Palgrave Macmillan.

Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, *10*(5), 597–617.

Höffler, F., Schaefer, C., Papenfuß, U., Rosenfeld, M. T. & Landsberg, G. (2013). Rekommunalisierung: Renaissance öffentlicher Unternehmen? *Wirtschaftsdienst*, *93*(2), 71–86.

Kilian, W., Richter, P. & Trapp, J. H. (2006). *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen*. Nomos Verlag.

Lindlbauer, I., Winter, V. & Schreyögg, J. (2016). Antecedents and consequences of corporatization: An empirical analysis of German public hospitals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *26*(2), 309–326.

Papenfuß, U. (2012). Status quo der öffentlichen Wirtschaft: Empirische Analyse von Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen von unmittelbaren Beteiligungen der öffentlichen Hand. In C. Schaefer & L. Theuvsen (Hrsg.), *Renaissance öffentlicher Wirtschaft* (S. 49–71). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Papenfuß, U. (2016). Ein Transparenzindex für gemischtwirtschaftliche Unternehmen–Corporate Governance Defizite und Weiterentwicklungschancen durch EU-Initiativen. In U. Papenfuß & C. Reichard (Hrsg.), *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen* (S. 46–60). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Papenfuß, U. & Reichard, C. (2016). Gemischtwirtschaftliche Unternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und Gewinnorientierung. In U. Papenfuß & C. Reichard (Hrsg.), *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen* (S. 1-9). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Rackwitz, M. & Raffer, C. (2024). Shifts in local governments' corporatization. Evidence from German cities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *34*(3), 371–387.

Röber, M. (2012). *Institutionelle Vielfalt und neue Übersichtlichkeit: Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance* (Bd. 212). BWV Verlag.

Röber, M. & Schröter, E. (2016). Gemischtwirtschaftliche Unternehmen: Nicht öffentlich, nicht privat–eine geniale Synthese?. In U. Papenfuß & C. Reichard (Hrsg.), *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen* (S. 25–45). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Rottmann, O., Grüttner, A. & Gramlich, L. (2019). Zukunftsorientierte Daseinsvorsorge. *Wirtschaftsdienst*, *99*(11), 789–794.

Schefzyk, O. (2000). *Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen*. Stuttgart: Kohlhammer.

Schoute, M., Budding, T. & Raymond, G. (2018). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: the Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*, *21*(4), 502–532.

Statistisches Bundesamt. (2021). *Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6.

Statistisches Bundesamt. (2024). *FEU-Statistik (Code 71811)* – Erläuterungen und Daten.

Stiel, C. (2022). Remunicipalization, corporatization, and outsourcing: the performance of public-sector firms after reorganization. *International Public Management Journal*, *26*(4), 463–488.

Tavares, A. F. & Camões, P. J. (2010). New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal. *Public Management Review*, *12*(5), 587–608.

Trapp, J. H. & Bolay, S. (2003). *Privatisierung in Kommunen - eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte*. Deutsches Institut für Urbanistik.

Wohlfahrt, N. (2011). Privatisierung und Ausgliederung auf kommunaler Ebene. In H. J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Title: Long-Term Trends in Municipal Companies: Increasingly Complex Outsourcing

Abstract: *There is a trend towards the creation of additional public companies at the municipal level. An analysis of 34 cities in the state of North Rhine-Westphalia examines what explains this development. What influence does the different transparency of municipalities have? What effects do the character traits of mayors have? And what influence do debt relief programs have?*

DOI: 10.2478/wd-2024-0201

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 789-793
JEL: I11, I38, L13, H51

Iris Kesternich, André Romahn, Johannes Van Biesebroeck, Marjolein Van Damme

Pflege und Pflegekosten in der Zukunft – Brauchen wir mehr Versicherungsschutz?

Wir evaluieren den Effekt einer Pflegezusatzversicherung, die die Kosten eines Pflegeheimaufenthalts begrenzen würde. Ein stärkerer Zuschuss der Pflegeversicherung verringert die Kosten für den Aufenthalt in Pflegeheimen und steigert die Wohlfahrt der Pflegebedürftigen. Allerdings könnten sinkende Kosten dazu führen, dass Pflegebedürftige von ambulanter Pflege ins Pflegeheim wechseln, was die Kosten stark ansteigen ließe und die Wohlfahrt übersteigen würde. Von höheren Zuschüssen profitieren vor allem Unverheiratete sowie Pflegebedürftige mit sehr niedrigem und hohem Einkommen. Ein pauschaler Zuschuss wäre bei der Ausgestaltung dem prozentualen vorzuziehen.

Die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in Deutschland steigt stetig an. Zudem ändern sich die Familienstrukturen: Menschen haben weniger Kinder, die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen steigt, und ältere Menschen wohnen weiter entfernt von ihren Kindern. All dies führt zu einem starken Anstieg in der Nachfrage nach professionellen Pflegeleistungen, die bei höherer Pflegebedürftigkeit oft in Pflegeheimen stattfindet. Die Kosten dieser Versorgung sind enorm hoch.

Um pflegebedürftigen Menschen zu helfen, diese Kosten zu tragen, gibt es in Deutschland seit 1995 eine gesetzliche Pflegeversicherung. Um Auszahlungen durch die Pflegeversicherung zu erhalten, muss zunächst die Pflegebedürftigkeit durch einen unabhängigen Experten festgestellt werden. Die Pflegebedürftigen werden je nach Ausmaß der Pflegebedürftigkeit in fünf Pflegegrade eingestuft, wobei ein höherer Pflegegrad eine stärkere Pflegebedürftigkeit ausdrückt. Falls Pflegebedürftigkeit festgestellt wurde, können die Pflegebedürftigen sich für informelle Pflege (durch z. B. Angehörige) zu Hause, ambulante Pflege zu Hause oder Pflege in einem Pflegeheim entscheiden. Je nach Pflegegrad und Art der Pflege erhalten die Pflegebedürftigen unterschiedliche Auszahlungen aus der Pflegeversicherung. Etwa 2,7 Mio. Personen erhielten 2023 das sogenannte Pflegegeld zur Finanzierung von selbst organisierter Pflege in Höhe von 316 Euro pro Monat im niedrigsten bis zu 901 Euro pro Monat im höchsten Pflegegrad (BMG, 2023a; BMG, 2023b). Etwa 173.000 Menschen erhielten einen Zuschuss zur ambulanten Pflege zu Hause von etwa 724 Euro pro Monat im niedrigsten bis zu 2.095 Euro pro Monat im höchsten Pflegegrad. Etwa 730.300 Personen erhielten einen Zuschuss zur Pflege in einem Pflegeheim von 125 Euro pro Monat im niedrigsten und bis zu 2.009 Euro pro Monat im höchsten Pflegegrad. Insgesamt betrugen die Auszahlungen 40,9 Mrd. Euro, wovon etwa 16 Mrd. Euro auf das Pflegegeld, 6 Mrd. Euro auf die ambulante Pflege und 18,9 Mrd. Euro auf Zuschüsse zum Pflegeheim entfallen (BMG, 2023c).

Die Pflege in einem Heim ist allerdings so teuer, dass für die Pflegebedürftigen trotz der Zuschüsse noch hohe

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Wir bedanken uns bei Dr. Janisch vom Forschungsdatenzentrum des Freistaats Sachsen sowie dem Team vom Forschungsdatenzentrum in Düsseldorf für ihre Unterstützung. Zudem bedanken wir uns bei Prof. Dr. Friedrich Breyer für seine sehr hilfreichen Kommentare. Iris Kesternich und Marjolein Van Damme bedanken sich beim Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) für finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Iris Kesternich ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere empirische Gesundheitsökonomie an der Universität Hamburg.

Jun.-Prof. André Romahn ist Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre, insb. Industrieökonomik an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Prof. Johannes Van Biesebroeck ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der KU Leuven, Belgien.

Marjolein Van Damme ist Doktorandin an der KU Leuven, Belgien.

Kosten entstehen, die selbst getragen werden müssen. Die Kosten eines Heimaufenthalts bestehen zum einen aus den Pflegekosten, zum anderen aus den Kosten für Unterbringung und Verpflegung sowie einem Entgelt für Investitionen. Am 1. Juli 2023 betrug der durchschnittliche Eigenanteil allein an den Pflegekosten 1.295 Euro monatlich, der Eigenanteil an den gesamten Kosten liegt im Durchschnitt bei 2.660 Euro monatlich (VDEK, 2024). Diese Angaben gelten für das erste Jahr des Aufenthalts im Pflegeheim. Demgegenüber steht eine durchschnittliche Bruttorente von etwa 1.200 Euro (Holtemöller et al., 2024).

Deshalb sind viele Pflegebedürftige neben den Zuschüssen der Pflegeversicherung auf zusätzliche staatliche Hilfe angewiesen. Vor der Einführung der Pflegeversicherung waren mehr als ein Drittel der Pflegebedürftigen in Pflegeheimen auf Hilfe zur Pflege, eine Form der Sozialhilfe, angewiesen (eigene Berechnungen basierend auf Eurostat, 2024; Hackmann et al., 2024 und Statistisches Bundesamt, 1993). Dieser Anteil hat sich mit der Einführung der Pflegeversicherung stark verringert, betrug aber 2022 dennoch etwa 7 % (eigene Berechnungen, basierend auf BMG, 2023a; und Destatis, 2023). Die Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP hat in ihrem Koalitionsvertrag von 2021 vereinbart, die Eigenanteile bei stationärer Pflege zu begrenzen, eventuell sogar eine Vollversicherung anzubieten (Koalitionsvertrag, 2021). Die privaten Krankenkassen haben einen Expertenrat beauftragt, einen Vorschlag auszuarbeiten. Dieser Rat hat zur Absicherung der Eigenanteile der stationären Pflege eine sogenannte „Pflege+ Versicherung“ vorgeschlagen. Diese kapitalgedeckte Zusatzversicherung ist darauf angelegt, die pflegebedingten Kosten bis auf einen prozentualen Selbstbehalt in Höhe von 10 % abzudecken. Die alleinige Subventionierung der pflegebedingten Kosten ist ein wichtiger Unterschied zur jetzigen Versicherung, die einen Fixbetrag auszahlt.

In diesem Beitrag wird untersucht, wie sich die Entscheidungen pflegebedürftiger Menschen sowie die Preise der Pflegeheime ändern würden, wenn eine solche Pflege+ Versicherung eingeführt würde. Für diese Analyse wird in einem Szenario angenommen, dass die Übernahme von 90 % der Pflegekosten anstelle der aktuellen Auszahlung eines Fixbetrages eingeführt würde. Es wird also die Kombination aus der aktuellen Versicherung plus einer Zusatzversicherung betrachtet, die dafür sorgt, dass niemand mehr als 10 % der pflegebedingten Kosten selbst zahlen muss. Hierbei ist auf drei Punkte hinzuweisen: *Erstens* werden pflegebedürftige Menschen im Angesicht fallender Heimpreise öfter die Pflege im Heim der Pflege zu Hause vorziehen. Diese Verhaltensanpassung ist von Seiten der Pflegeversicherung sehr teuer, da die Zuschüsse zu Pflegeheimen viel höher sind als zur Pflege zu Hause. Diesen hohen Kosten stehen weniger hohe Anstiege in der Konsumentenwohlfahrt gegenüber, da viele Menschen eine starke Präferenz dafür haben, zu Hause gepflegt zu werden, solange es möglich ist. *Zweitens* ist zu erwarten, dass Pflegeheime auf diesen Anstieg der Nachfrage reagieren, indem sie die Preise erhöhen. *Drittens* erwarten wir, dass diese mögliche Reform unterschiedlich große Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsschichten hat. Mit unseren Berechnungen möchten wir die möglichen Effekte einer Pflege+ Versicherung auf diese drei Bereiche untersuchen.

Entscheidungsprozesse Pflegebedürftiger

In einem aktuellen Forschungsprojekt „Cash or Care: Insights from the German Long-term Care System“ (Kesternich et. al, 2024) untersuchen wir die Entscheidungsprozesse pflegebedürftiger Menschen und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen. Konkret wird untersucht, wie pflegebedürftige Menschen sich zwischen den Optionen Pflegegeld für informelle Pflege zu Hause, ambulanter Pflege zu Hause und stationärer Pflege im Pflegeheim entscheiden. Wir entwickeln ein Modell der Entscheidungen und ermitteln die Entscheidungsparameter mit Hilfe der Pflegestatistik und einem administrativen Datensatz.[1] Dabei treffen wir eine Annahme im Sinne offenbarter Präferenzen, sodass die gewählte Art der Pflege jeweils einen höheren Nutzen stiftet als die beiden nicht gewählten Alternativen. Weiterhin wird angenommen, dass die Entscheidungen pflegebedürftiger Menschen abhängen von beobachteten Faktoren wie dem eigenen Einkommen, der Familiensituation, den Preisen und der Qualität der Heime, den Auszahlungen aus der Pflegeversicherung sowie auch von unbeobachteten Faktoren wie den Opportunitätskosten der informell Pflegenden. Anschließend wird statistisch ermittelt, wie stark die Entscheidungen der Pflegebedürftigen von den verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Wir berücksichtigen zudem, dass Pflegeheime ihre Preise erhöhen können, wenn viele Menschen einen Pflegeheimplatz nachfragen.

Seit 1999 erfasst die Pflegestatistik im Rhythmus von zwei Jahren und mit Hilfe einer Vollerhebung alle Menschen in Deutschland, die Zahlungen aus der Pflegeversicherung erhalten sowie alle Pflegeheime und alle ambulanten Pflegedienste. Wir verwenden für unsere Schätzungen die Jahre 1999 bis 2015. Nach 2015 gab es eine Reform in den vormals drei Pflegestufen, sodass keine über die Zeit vergleichbaren Berechnungen mehr durchgeführt werden können. Allerdings interessieren ohnehin nur die zeitkonstanten Präferenzen der Patienten, um die Auswirkungen der, um

1 Basiert auf den Forschungsdatensätzen der Pflegestatistik von 1999 bis 2015, einer zweiten Pflegestatistik von 1999 bis 2015 und standardisierten Pflegestatistik von 1999 bis 2015. Abzurufen unter beim Forschungsdatenzentrum (www.forschungsdatenzentrum.de).

Tabelle 1
Auszahlungen der Pflegeversicherung und Anteil Pflegebedürftiger im Jahr 2015 vor der Reform

	Pflegestufe 1	Pflegestufe 2	Pflegestufe 3
Auszahlungen (Euro)			
Pflegegeld	235	440	700
Ambulante Pflege	450	1.100	1.550
Pflegeheime	1.023	1.279	1.550
Anteil Patienten (%)			
Pflegegeld	55,3	37,7	22,4
Ambulante Pflege	22,2	22,6	19,0
Pflegeheim	22,5	39,7	58,6

Quelle: eigene Berechnungen.

die Auswirkungen der Pflege+ Versicherung zu berechnen. Im Jahr 2015 umfasst der Datensatz etwa 3 Mio. Pflegebedürftige, etwa 13.000 ambulante Pflegedienste und 14.000 Pflegeheime. Zusätzlich werden Informationen zu Familienstand und Einkommen aus dem Mikrozensus verwendet, in dem jährlich 1 % der Haushalte in Deutschland zu ihren Arbeits- und Lebensbedingungen befragt werden. Betrachtet werden hier nur die vollstationäre Pflege, es werden also Pflegebedürftige von der Analyse ausgeschlossen, die Kurzzeit- oder Tages- und Nachtpflege erhalten.

Die Ergebnisse zeigen, dass wie zu erwarten die Entscheidung für ein Pflegeheim positiv von dessen Qualität und negativ von dessen Preis abhängt. Männliche und verheiratete Pflegebedürftige sind mit geringerer Wahrscheinlichkeit in einem Pflegeheim als weibliche und unverheiratete. Am stärksten reagieren Menschen mit mittlerem Einkommen auf die Preise von Pflegeheimen. Dass die höchste Einkommensgruppe nicht sehr preissensitiv ist, überrascht nicht. Dass die niedrigste Einkommensgruppe nicht sehr preissensitiv ist, lässt sich dadurch erklären, dass in dieser Gruppe die Kosten überwiegend durch die Sozialhilfe getragen werden. In der niedrigsten Pflegestufe 1 bevorzugen die Pflegebedürftigen informelle Pflege zu Hause gegenüber ambulanter Pflege, und die am wenigsten bevorzugte Art der Pflege ist die Pflege im Heim. Die Präferenzen für informelle Pflege nehmen in den höheren Pflegestufen ab. In Pflegestufe 3 bevorzugen die Pflegebedürftigen im Mittel sogar die Pflege im Heim.

Ergebnisse der Politiksimulation

Unsere Analyse erlaubt eine Vorhersage, wie Pflegebedürftige auf die Änderung der Auszahlungen der Pflegeversicherung reagieren würden. Die Pläne für die Pflege+ Versicherung bzw. die Vollversicherung betreffen nur die Kosten für Pflege. Es wird angenommen, dass die Pflegeheime die Kosten für Unterbringung und Verpflegung

Tabelle 2
Berechnete Effekte der Pflege+ Versicherung (90 % Deckung) pro Jahr

	Pflege-stufe 1	Pflege-stufe 2	Pflege-stufe 3
Pflegeheime (%)			
Bruttopreis	1,5	1,1	0,75
Nettopreis	-12,6	-31,9	-20,3
Anteil Patienten (%)			
Pflegegeld	62,0 (+12,1)	39,2 (+4,0)	20,8 (-7,1)
Ambulante Pflege	7,5 (-66,2)	5,5 (-75,7)	5,7 (-70,0)
Pflegeheim	30,5 (+35,6)	55,4 (+39,6)	73,5 (+25,4)
Patienten			
Wohlfahrtsänderung (Mio. Euro)	2,15	46,8	47,6
Wohlfahrtsänderung p. c. (Euro)	52,6	96,6	191
Pflege+ Versicherung			
Mehrkosten (Mio. Euro)	334,5	339,6	174,0

Quelle: eigene Berechnungen.

konstant halten. Dies ist eine konservative Annahme in der Hinsicht, dass es den Heimen nicht erlaubt ist, einen Teil dieser Kosten, für die die Pflegeversicherung keine Deckung bietet, auf die Pflegekomponente zu verlagern.

In Tabelle 1 werden die Auszahlungen aus der Pflegeversicherung und der Anteil der Pflegebedürftigen im Jahr 2015 vor der Reform dargestellt. Die Tabelle zeigt, dass die Auszahlungen für das Pflegegeld am niedrigsten, im Fall eines Pflegeheimaufenthalts am höchsten sind. Die Auszahlungen steigen zudem mit der Pflegestufe an. In der niedrigsten Pflegestufe 1 erhalten noch die meisten Pflegebedürftigen Pflegegeld, in den höheren Pflegestufen wird der größte Anteil von Pflegebedürftigen im Pflegeheim gepflegt.

Tabelle 2 fasst die Ergebnisse unserer Simulation unter der Prämisse zusammen, wonach die Pflegebedürftigen im Pflegeheim 10 % der pflegebedingten Kosten und die anderen Kosten ganz selbst tragen. Die Spalten zeigen die Änderungen durch die Reform in den drei Pflegestufen. Die Berechnungen beziehen sich auf die Kombination von gesetzlicher Pflegeversicherung und einer Pflege+ Versicherung. Bei den Heimpreisen wird der durchschnittliche Effekt über alle Landkreise hinweg berichtet und danach aufgeschlüsselt, wie die Heime ihre Preise ändern und welche Preisänderung nach Abzug der Versicherungsleistung bei den Patienten ankommt. Die Marktanteile nach Einführung der Pflege+ Versicherung folgen in den nächsten Zeilen. Hier geben wir die prozentuale Änderung in Klammern an. Die gesamte Wohlfahrtsänderung für die Patienten sowie die aus der Reform resultierenden Mehrausgaben der Pflege+ Versicherung schließen die Ergebnisse ab.

Die Preisänderung messen wir auf der Ebene der Heime („Bruttopreis“) und der Patienten („Nettopreis“). Die Patientenebene berücksichtigt, dass ein Teil der Heimkosten durch die Zahlungen der Pflege+ Versicherung übernommen werden. Über alle Pflegestufen hinweg führt die 90-prozentige Übernahme der Kosten für die Pflege zu substanziell fallenden Kosten eines Pflegeheimaufenthalts für die Patienten, zwischen 12,6 % in Pflegestufe 1 bis zu 20,3 % in Pflegestufe 3. Im Durchschnitt vereinnahmen die Pflegeheime selbst nur einen geringen Teil der gestiegenen Versicherungsleistung. Im Großen und Ganzen deuten unsere Ergebnisse also nicht auf eine problematische Marktmacht der Pflegeheime hin. Hinter der durchschnittlichen Preisänderung verbergen sich allerdings in Pflegestufe 1 und 2 jeweils rund 15 % und 5 % der Heime, die ihre Bruttopreise so deutlich erhöhen, dass die Preise für die Patienten abzüglich der Versicherungsleistung steigen. Dies erklärt, warum mit der Pflege+ Versicherung in Pflegestufe 1 und 2 mehr Patienten das Pflegegeld bevorzugen. In Pflegestufe 3 ist die Patientenpräferenz für Pflegeheime allerdings so stark, dass dieser Effekt verschwindet und nach der Reform nur noch der Anteil der Pflegebedürftigen in einem Pflegeheim ansteigt. Die große Spanne der Preiseffekte bei den Pflegeheimen ist dadurch begründet, dass auch der Anteil der Pflegekosten an den Heimpreisen schwankt. Da die Pflege+ Versicherung sich nur auf die Pflegekomponente bezieht, entstehen somit die unterschiedlichen Änderungen der Heimpreise. Dies kommt dadurch zustande, dass die Pflege+ Versicherung eine anteilige Deckung statt einer pauschalen Versicherungsleistung anbietet.

Über alle Pflegestufen hinweg sehen wir außerdem, dass die pflegebedürftigen Patienten aus der informellen Pflege und vor allem auch aus der ambulanten Pflege zu Hause in die stationäre Pflege ins Heim wechseln. Dies treibt den Anstieg der Kosten für die Pflege+ Versicherung in die Höhe. Diesem Kostenanstieg von 848,1 Mio. Euro jährlich steht die gemessene Änderung der Patientenwohlfahrt entgegen. Diese Änderung ist als Antwort auf folgende Frage zu verstehen: Was wäre die Gesamtheit der Patienten bereit für die Einführung der Pflege+ Versicherung zu zahlen? Über alle Pflegestufen hinweg ergibt sich hier eine Zahlungsbereitschaft von 96,6 Mio. Euro jährlich. Die Patienten erfahren also insgesamt eine Verbesserung ihrer Situation durch die neue Versicherung. Diese Verbesserung steht allerdings in keinem günstigen Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten. Dies lässt sich hauptsächlich dadurch erklären, dass wir bei den Patienten generell eine stark ausgeprägte Präferenz für die informelle Pflege im eigenen Zuhause ermitteln. Durch die fallenden Heimpreise ergibt sich zwar eine Verbesserung, aber die Patienten wechseln in die relativ weniger beliebten Heime. Verglichen mit den obigen Gesamtauszahlungen der Pflegeversicherung ergibt sich somit eine Steigerung der Kosten von knapp 34 %.

Tabelle 3
Berechnete Effekte einer Vollversicherung (100 % Deckung) pro Jahr

	Pflegestufe 1	Pflegestufe 2	Pflegestufe 3
Pflegeheime (%)			
Bruttopreis	3,1	2,0	1,1
Nettopreis	-29,4	-31,9	-34,7
Anteil Patienten (%)			
Pflegegeld	52,1 (-5,8)	31,4 (-16,7)	16,9 (-24,6)
Ambulante Pflege	6,3 (-71,6)	4,5 (-80,1)	5,0 (-73,7)
Pflegeheim	41,6 (+84,9)	64,1 (+61,5)	78,2 (+33,5)
Patienten			
Wohlfahrtsänderung (Mio. Euro)	105,8	156,2	102,1
Wohlfahrtsänderung p.c. (Euro)	166,7	258,4	414,5
Vollversicherung			
Mehrkosten (Mio. Euro)	682,8	562,5	250,9

Quelle: eigene Berechnungen.

In Tabelle 3 zeigen wir dieselbe Analyse für eine Vollversicherung. Hier würde also der 10 % Selbstbehalt für die pflegebedingten Kosten wegfallen. In diesem Fall werden alle Effekte noch verstärkt, was zu einer Steigerung der Kosten für die Pflegeversicherung von knapp 60 % führt. Das Verhältnis der Steigerung der Patientenwohlfahrt zu den resultierenden Mehrkosten bleibt ungünstig.

Wir können unsere Berechnungen ebenfalls nutzen, um zu ermitteln, welche pflegebedürftigen Menschen am meisten von der Pflege+ Versicherung profitieren. Dies sind gerade die Patienten, die bereits vor Einführung der Pflege+ Versicherung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit die Pflege im Heim wählen. Nach der Einführung profitieren diese Patienten somit von den gefallenen Heimpreisen. Dies sind insbesondere die Patienten am unteren und oberen Ende der Einkommensverteilung. Bei Patienten mit niedrigem Einkommen trägt die Sozialhilfe die hohen Heimpreise, und die Patienten mit hohem Einkommen können die finanzielle Last selbst tragen. Am geringsten profitieren die Patienten mit mittleren Einkommen, die keine Unterstützung der Sozialhilfe erhalten, weil sie noch genug verdienen, um die Kosten der Pflege im Heim tragen zu können.

Fazit, Diskussion und Limitationen

Insgesamt sagen unsere Analysen voraus, dass eine stärkere Zuzahlung zu den Pflegeheimkosten zwar zu einer Erhöhung der Patientenwohlfahrt führt. Die entstehenden Kosten übersteigen die Erhöhung der Patientenwohlfahrt jedoch bei weitem.

In unserer Studie Kesternich et al. (2024) zeigen wir zudem, dass die Erhöhung der Zuschüsse zu Pflegeheimen relativ zum Pflegegeld mit einem starken Anstieg der öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Aus unserer Sicht wäre also eine kosteneffektivere politische Maßnahme, die Zuschüsse zur Pflege zu Hause zu erhöhen, ob in Form des Pflegegeldes oder ambulant. Unsere Ergebnisse bezüglich des Einkommens der Pflegebedürftigen werfen zudem die Frage auf, ob es sinnvoll sein könnte, die Leistungen der Pflegeversicherung an das Einkommensniveau der Pflegebedürftigen zu koppeln. Wenn in Zukunft nur noch die Kosten der Pflegekomponente übernommen werden, nicht jedoch Kosten für Unterbringung, Verpflegung oder Investitionskosten, gibt es natürlich einen Anreiz für Pflegeheime, einen Teil der Kosten für Unterbringung, Verpflegung und Investition auf die Pflegekomponente zu verlagern. Die Preissetzung der Heime müsste dann stärker kontrolliert werden. Ein pauschaler Zuschuss anstelle einer fixen Deckungsquote, so wie in der aktuellen Pflegeversicherung, würde diese Probleme gar nicht erst entstehen lassen.

Unsere Kostenberechnungen berücksichtigen noch nicht, dass die Ausweitung der Kapazität in Form von Pflegeheimplätzen finanziert werden muss. Wir sagen vorher, dass die Reform zu einem massiven Anstieg in der Nachfrage nach Pflegeheimplätzen führen würde. Diese Ausweitung würde die ohnehin schon hohen Kosten der Reform noch weiter steigern. Allerdings ist der aktuelle Reformvorschlag so geplant, dass die Zusatzversicherung langsam über die Zeit aufgebaut würde. Der Anstieg in den Kosten sowie der Kapazitätsanforderungen würde also allmählich geschehen.

Zu bedenken ist außerdem, dass die hier berechneten Kosten einer Reform in Zukunft substanziell höher sein werden, da wir einen starken Anstieg der alternden Bevölkerung erwarten, von derzeit 18,7 Mio. über 65-Jährigen auf 23 Mio. in 2050. Bei den über 80-Jährigen steigt die Anzahl von 6,1 Mio. auf 9,5 Mio. in 2050 (Eurostat, 2023; Eurostat, 2024). Positiv im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung wäre an der vorgeschlagenen Pflege+ Versicherung, dass sie als kapitalgedeckte Versicherung gedacht ist. Die Pflegebedürftigen würden also das Kapital für die Versicherung über den Lebenszyklus selbst aufbauen, und es müssten nicht die immer weniger werdenden Arbeitskräfte für die Versorgung der steigenden Zahl der Pflegebedürftigen finanzieren.

Allerdings wird die Bevölkerungsalterung auch den Fachkräftemangel verstärken und so Pflege im Pflegeheim noch stärker verteuern. Ein von der niederländischen Regierung veröffentlichter Bericht über die Alterung der niederländischen Bevölkerung sagt vorher, dass der Anteil der Menschen, die im Gesundheits- und Pflegesektor arbeiten, von 14 % auf 25 % bis 2040 steigen müsste, um das Verhältnis von Pflegepersonal zu älterer Bevölkerung konstant zu halten (Sociaal-Economische Raad, 2020). Da die demografische Alterung in Deutschland sogar noch stärker ausfällt, werden wir mit ähnlichen Anforderungen konfrontiert werden. Ob sich Pflege in Zukunft dann ganz anders gestalten wird – beispielsweise mit Hilfe einer stärkeren Rolle von Technologie – ist eine wichtige, derzeit noch unbeantwortete Forschungsfrage.

Literatur

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023a). *Soziale Pflegeversicherung Leistungsempfänger nach Leistungsarten und Pflegegraden im Jahresdurchschnitt 2023*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023b). *Leistungsansprüche der Versicherten im Jahr 2023 an die Pflegeversicherung im Kurzüberblick*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023c). *Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024). *Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung*.

Destatis. (2023, 17. Oktober). *Hilfe zur Pflege im Laufe des Jahres*.

Eurostat. (2023, 28. Juni). *Population on 1st January by age, sex and type of projection* [Data set].

Eurostat. (2024, 22. Juli). *Population on 1 January by age group and sex* [Data set].

Hackmann, M. B., Heining, J., Klimke, R., Polyakova, M. & Siebert, H. (2021). *General Equilibrium Effects of Insurance Expansions: Evidence from Long-Term Care Labor Markets*. SSRN 3975416.

Holtemöller, O., Schultz, B. & Zeddies, G. (2024). Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. *IWH Policy Notes*, Nr. 1/2024.

Kesternich, I., Romahn, A., Van Biesebroeck, J. & Van Damme, M. (2024). *Cash or care? Insights from the German long-term care system* [Unveröffentlichtes Manuskript].

Koalitionsvertrag. (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*.

Sociaal-Economische Raad. (2020). *VERKENNING 20/02 | Juni 2020 Zorg voor de toekomst: Over de toekomstbestendigheid van de zorg*.

Statistisches Bundesamt. (1993). Reihe 2 Sozialhilfe, Fachserie 13, 1993.

VDEK. (2024, 10. Juli). *Finanzielle Eigenbeteiligung von Pflegebedürftigen in Pflegeheimen steigt weiter – Bund und Länder in der Verantwortung* [Pressemitteilung].

Title: ***The Future of Care and Its Costs – Do We Need Higher Insurance Cover?***

Abstract: *We evaluate the effect of supplementary long-term care insurance, which would limit the costs of a stay in a care facility. A higher long-term care insurance subsidy reduces the costs of a stay in a care facility and increases the welfare of those in need of care. However, falling costs could lead to people in need of care switching from outpatient care to in-patient facilities, which would cause costs to rise sharply and exceed the welfare gains. The main beneficiaries of higher subsidies are unmarried people and those in need of care with very low and high incomes. A flat-rate subsidy would be preferable to a percentage-based subsidy.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0202

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 794-799

JEL: D44, D47, L96

Vitali Gretschko, Axel Ockenfels, Achim Wambach

Optimierung des Verhandlungsgebots auf dem Telekommunikationsmarkt

Die Bundesnetzagentur plant, die Frequenznutzungsrechte der etablierten Mobilfunkbetreiber bis 2030 zu verlängern, verbunden mit einem Verhandlungsgebot für den Zugang von 1&1 zu Frequenzen unter 1 GHz. Diese Analyse identifiziert zentrale Schwachstellen des Verhandlungsgebots: fehlende Klarheit über regulatorische Eingriffe bei Nichteinigung, ineffiziente Last-Minute-Effekte, asymmetrische Verhandlungsmacht und Probleme bei der Offenlegung sensibler Informationen. Als Alternative wird ein strukturiertes Auktionsverfahren vorgeschlagen, das die Produktdefinition durch 1&1, einen expliziten Höchstpreis und eine „descending clock auction" umfasst, um einen effizienteren und transparenteren Vergabeprozess zu ermöglichen.

Die Bundesnetzagentur plant eine Verlängerung der Frequenznutzungsrechte für Telefonica, Telekom und Vodafone bis zum Jahr 2030. Damit verbunden ist ein Verhandlungsgebot. Dieses verpflichtet die etablierten Netzbetreiber, mit 1&1 über den Zugang zu Frequenzen unterhalb von 1 GHz zu verhandeln und diese zu angemessenen Bedingungen anzubieten. Ziel ist es, den Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt zu intensivieren. Gleichzeitig soll 1&1 als viertem Netzbetreiber der Markteintritt erleichtert werden. Das Verhandlungsgebot und die dadurch erfolgte Verlagerung der Verhandlung an die Marktteilnehmer bedeutet nicht, dass die Bundesnetzagentur bei den Zugangskonditionen keine entscheidende Rolle spielt. Vielmehr hat die Bundesnetzagentur durch ihre Auslegung des Begriffs der „angemessenen Bedingungen" einen maßgeblichen Einfluss auf den Verhandlungsprozess. In diesem Zusammenhang führt die Unsicherheit bei den Marktteilnehmern über die genauen Kriterien der Bundesnetzagentur für angemessene Bedingungen und über mögliche regulatorische Eingriffe auf der nachgelagerten Ebene zu unerwünschten Effekten. Hierzu zählt insbesondere, dass das Verhalten in den Verhandlungen stark von den Erwartungen der Teilnehmer darüber abhängt, was als angemessen akzeptiert wird. Das kann wiederum zu ineffizienten Ergebnissen führen. Auch kann es in den Verhandlungen zu potenziell ineffizienten Last-Minute-Effekten kommen, die einen geordneten Ablauf der Verhandlungen verhindern. Weitere unerwünschte Effekte können sein, dass 1&1 seine Position potenziell zur Erzielung von für das Unternehmen vorteilhaften, aber gesamtwirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen ausnutzen kann, und dass die Gefahr strategischen Verhaltens besteht. Außerdem könnte die Offenlegung sensibler Informationen zukünftige Verhandlungspositionen schwächen.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Wir bedanken uns bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen der Exzellenzstrategie EXC 2126/1 390838866 für die Unterstützung.

Prof. Dr. Vitali Gretschko ist Professor für Nachhaltiges Marktdesign an der Universität Münster.

Prof. Dr. Axel Ockenfels ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn.

Prof. Achim Wambach, Ph.D., ist Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

Ausgangslage: Verhandlungsgebot als Regulierungsinstrument

Die Bundesnetzagentur plant, die 2025 auslaufenden Rechte der etablierten Mobilfunknetzbetreiber Telefoni-

ca, Telekom und Vodafone an Mobilfunkfrequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz bis 2030 zu verlängern und dann mit weiteren Frequenzen neu zu vergeben (Bundesnetzagentur, 2024). Gleichzeitig werden diesen Unternehmen Ausbauverpflichtungen auferlegt. Insbesondere sollen sie 1&1 (ab 2019 neuer Netzbetreiber) Zugang zu ihren Netzen gewähren. Ziel dieser Maßnahmen ist die Optimierung der Frequenznutzung durch die Bündelung von Vergaben und die Förderung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt. In diesem Artikel konzentrieren wir uns auf die Teilmaßnahme der Netzzugangsvergabe.

Im Zentrum der Planung stehen drei Verhandlungsgebote. Diese sollen das Zusammenspiel der Marktteilnehmer regeln. *Erstens* müssen die etablierten Netzbetreiber mit 1&1 Verhandlungen über ein nationales Roaming führen. Diese Verhandlungen müssen „fair" geführt werden. Die Verpflichtung gilt als erfüllt, sobald ein Roaming-Vertrag abgeschlossen wurde. *Zweitens* müssen die Netzbetreiber mit geeigneten Diensteanbietern und Betreibern virtueller Mobilfunknetze (Mobile Virtual Network Operators, MVNOs) über den Zugang zu ihren Netzen verhandeln. Diese Verhandlungen müssen diskriminierungsfrei sein. Sie dürfen nicht auf bestimmte Dienste oder Technologien beschränkt sein. *Drittens* sind die etablierten Netzbetreiber als Inhaber der 800 MHz-Frequenzen verpflichtet, für die Dauer der Verlängerung der Nutzungsrechte mit 1&1 eine Kooperationsvereinbarung abzuschließen. Diese soll 1&1 den Zugang zu mindestens zweimal 5 MHz dieser oder ähnlicher Frequenzen unterhalb von 1 GHz zur Verbesserung der bestehenden Versorgung ermöglichen. Hierzu müssen die etablierten Netzbetreiber innerhalb von drei Monaten nach Aufforderung Angebote zu „fairen Bedingungen" unterbreiten.

Die Bundesnetzagentur hat auch Konsequenzen für den Fall vorgesehen, dass diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Für den Fall der Nichteinhaltung der Verpflichtung zum National Roaming behält sich die Behörde die Anordnung von Roaming ab dem Jahr 2026 vor. Für die kooperative Frequenznutzung gilt, dass deren Umsetzung Voraussetzung für die Verlängerung der Frequenznutzungsrechte ist. Bei Verstößen kann die Bundesnetzagentur eingreifen. Sie kann z. B. Abhilfe verlangen, Zwangsgelder verhängen oder im Extremfall die Verlängerung der Frequenznutzungsrechte widerrufen und neu vergeben. Die Erleichterung des weiteren Markteintritts von 1&1 als viertem Netzbetreiber ist das übergeordnete Ziel dieser Maßnahmen. Gleichzeitig soll der Wettbewerb im Mobilfunkmarkt intensiviert werden. In diesem Artikel konzentrieren wir uns auf die Wirksamkeit und die Nebenwirkungen der Verpflichtung zur Aushandlung einer Kooperationsvereinbarung für Frequenzen unterhalb von 1 GHz als neues Element der Regulierung. Vereinbarungen über National Roaming und Diensteanbieterverpflichtungen wurden bereits in der Vergangenheit getroffen.

Verhandlungsgebot ohne Konkretisierung ineffizient

Es gibt eine Reihe von Problemen mit dem von der Bundesnetzagentur vorgesehenen Verhandlungsgebot. Diese Probleme können sich auf die Wirksamkeit des Gebots auswirken und zu nicht beabsichtigten Folgen führen.

Erstens lässt die Bundesnetzagentur offen, was passiert, wenn keine Einigung erzielt wird. Zwar wird die Aufhebung der Verlängerungsentscheidung angedeutet, diese wird im Konsultationsentwurf aber als „ultima ratio" bezeichnet. Dies bedeutet, dass weitere Maßnahmen wahrscheinlich sind, aber nicht näher spezifiziert werden (Bundesnetzagentur, 2024). Das Ergebnis der Verhandlungen hängt aber entscheidend von den Erwartungen der Marktteilnehmer über mögliche Entscheidungen der Bundesnetzagentur im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen ab. Wenn die Marktteilnehmer Unsicherheit scheuen, kann es sein, dass das Zustandekommen einer Einigung durch die Vermeidung von Unsicherheit wahrscheinlicher wird. Schwerwiegender scheint jedoch, dass Unsicherheit zu strategischem Verhalten führen kann, bei dem die Parteien versuchen, ihre Position durch Antizipation möglicher regulatorischer Eingriffe zu verbessern, anstatt sich auf eine Verhandlungslösung zu konzentrieren. Im Extremfall könnte dies zu Verhandlungsergebnissen führen, die weder dem Ziel der Wettbewerbsförderung noch einer effizienten Frequenznutzung dienen.

Zweitens kann eine fehlende Struktur zu unerwünschten Last-Minute-Effekten führen. Da nicht klar formuliert ist, was von der Bundesnetzagentur als faires Angebot angesehen wird, besteht sowohl für 1&1 als auch für die etablierten Netzbetreiber kein Anreiz, sich in einem frühen Stadium zu einigen. Für 1&1 ist es immer besser, eine Entscheidung der Bundesnetzagentur herbeizuführen. Entweder die Bundesnetzagentur bewertet das letzte Angebot als fair, dann kann es angenommen werden, oder die Bundesnetzagentur bewertet es als unfair, dann müssen die etablierten Netzbetreiber (Incumbents) nachbessern. Im Gegenzug werden die etablierten Netzbetreiber dann aber auch keine attraktiven Angebote mehr machen: Da zu erwarten ist, dass die Bundesnetzagentur eingreift, und da sie auch nicht wissen, was die Bundesnetzagentur als fair ansieht, werden sie in jeder Stunde der Verhandlung möglichst gar nicht oder mög-

lichst wenig nachgeben, bis die Bundesnetzagentur entscheidet. Das Verfahren wird dann nicht durch einen Verhandlungsprozess zwischen den Parteien zum Abschluss gebracht, sondern durch die Bundesnetzagentur. Es ist absehbar, dass dies ein zäher und langwieriger Prozess sein wird. Im Falle einer Deadline für die Verhandlungen könnten in der Literatur bekannte strategische Überlegungen zu Angeboten in letzter Minute führen, was wiederum ein Scheitern der Verhandlungen oder ein ineffizientes Ergebnis zur Folge haben könnte (Ma & Manove, 1993; Fershtman & Seidmann, 1993; Roth & Ockenfels, 2002).

Zum Beispiel könnte ein spätes Angebot eine Selbstverpflichtung glaubwürdiger machen, weil es keine Zeit zum Nachbessern gibt; oder es wird als Vorteil angesehen, den Wettbewerbern oder der Bundesnetzagentur wenig Zeit für die Formulierung einer Gegenposition zu geben.

Drittens kann 1&1 seine Verhandlungsmacht zur Erzielung profitabler, aber sozial ineffizienter Ergebnisse nutzen. 1&1 hat sich in früheren Konsultationen gegen Frequenzverlängerungen und für eine Neuvergabe ausgesprochen. Die „ultima ratio" einer Neuvergabe ist daher für 1&1 möglicherweise eine wenig wirksame Sanktion, um als Drohkulisse in den Verhandlungen wirksam zu werden. Damit entsteht eine asymmetrische Verhandlungssituation. Die etablierten Netzbetreiber haben bei einem Abbruch der Verhandlungen viel zu verlieren, 1&1 nicht. Daraus ergibt sich für 1&1 eine besondere Verhandlungsmacht. Diese könnte 1&1 nutzen, um die Verhandlungen so zu gestalten, dass sie primär den eigenen Interessen und nicht der gesamtwirtschaftlichen Effizienz dienen.

Zum Beispiel durch den Erwerb von Frequenznutzungsrechten zu günstigen Konditionen in Gebieten, in denen 1&1 in absehbarer Zeit keinen Ausbau plant.

Viertens stellt die Offenlegung von Informationen während der Verhandlungen ein weiteres kritisches Problem dar. Es wird als Sperrklinkeneffekt bezeichnet (Gul et al., 1986). Die Offenlegung sensibler Kosten- und Technologiedaten während der Verhandlungen könnte die zukünftige Verhandlungsposition der Parteien schwächen. Etablierte Netzbetreiber könnten zögern, detaillierte Informationen preiszugeben, weil sie befürchten, dass diese bei späteren Regulierungsentscheidungen oder Marktinteraktionen gegen sie verwendet werden könnten. Dies gilt insbesondere für zukünftige Frequenzvergabeverfahren. Diese Zurückhaltung kann zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen führen, da nicht alle relevanten Informationen in den Entscheidungsprozess einfließen.

Mögliche Koordinationsprobleme durch implizite Preisobergrenze

Wir entwickeln ein einfaches Modell zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen dem Verhandlungsgebot und einem möglichen Eingreifen der Bundesnetzagentur. Das Modell hilft, die wesentlichen Wechselwirkungen des Verhandlungsgebots zu konzeptualisieren. Eine solche Konzeptualisierung unterstützt nicht nur die Entwicklung eines alternativen Lösungsvorschlags, sondern erleichtert auch die Bewertung möglicher anderer Alternativen zum Verhandlungsgebot. Zunächst werden die Präferenzen und Ziele der Akteure beschrieben.

Drei Kostenkomponenten bestimmen die Entscheidung eines etablierten Netzbetreibers, eine Kooperationsvereinbarung für die Dauer der Verlängerung der Frequenznutzungsrechte einzugehen. *Erstens* die technischen Kosten für die Bereitstellung des Spektrums für 1&1. *Zweitens* die Opportunitätskosten, die dadurch entstehen, dass das Spektrum im Falle einer Kooperation nicht selbst genutzt werden kann. *Drittens* die Wettbewerbskosten, die den etablierten Netzbetreibern dadurch entstehen, dass 1&1 durch zusätzliche Frequenzen gestärkt und der Wettbewerb im Markt intensiviert wird.

Die Zahlungsbereitschaft von 1&1 für eine Kooperationsvereinbarung orientiert sich an den Gewinnen, die mit den zusätzlichen Frequenzen erzielt werden können, und den Kosten, die durch deren Nutzung entstehen. Die Bundesnetzagentur verfolgt als erklärtes Hauptziel die Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt. Darüber hinaus soll die Verlängerung der Frequenzzuteilungen umgesetzt werden. Die Aufhebung der Verlängerungsentscheidung im Falle einer Nichteinigung zwischen den etablierten Netzbetreibern und 1&1 wird im Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur als „ultima ratio" bezeichnet (Bundesnetzagentur, 2024). Die Bundesnetzagentur sollte auch an der Effizienz der Kooperationsvereinbarung interessiert sein, d. h. 1&1 sollte Frequenzen eines etablierten Netzbetreibers (nur) dann nutzen, wenn dies den volkswirtschaftlichen Wert erhöht.

Die zu erwartende Entscheidung der Bundesnetzagentur im Falle der Nichteinigung setzt eine implizite Preisobergrenze für die Kooperationsvereinbarung. Ein Verhandlungsgebot, ohne dass die Bundesnetzagentur bei Nichteinigung eingreift, würde keine Wirkung entfalten, da es die etablierten Mobilfunknetzbetreiber nicht dazu veranlassen würde Angebote abzugeben, die nicht auch ohne ein Verhandlungsgebot in ihrem Eigeninteresse liegen. Durch die Androhung von Zwangsmaßnahmen, insbesondere durch die angedrohte Aufhebung der Verlängerungsentscheidung, ändert sich jedoch das Eigeninteres-

se der Akteure, sodass ein Anreiz zur Abgabe niedrigerer Preisangebote entsteht. Entscheidend ist, unter welchen Voraussetzungen Zwangsmaßnahmen angeordnet werden und wie diese ausgestaltet sind.

Die Bundesnetzagentur schreibt im Konsultationsentwurf, dass die Kooperationsvereinbarung zu „angemessenen Bedingungen" angeboten werden muss. Andernfalls behält sich die Bundesnetzagentur Zwangsmaßnahmen vor. Kommt keine Kooperationsvereinbarung zustande, hat die Bundesnetzagentur zu beurteilen, ob die angebotenen Konditionen, insbesondere der von den etablierten Netzbetreibern angebotene Preis bzw. die von 1&1 angebotene Zahlungsbereitschaft, angemessen sind. Die Beurteilung der „Angemessenheit" durch die Bundesnetzagentur bedeutet, dass die Bundesnetzagentur implizit einen Höchstpreis für die Kooperationsvereinbarung festlegt. Unterhalb dieses Preises sind die Angebotsbedingungen fair und es werden keine weiteren Maßnahmen ergriffen. Oberhalb dieses Preises sind die Bedingungen unfair und es werden Zwangsmaßnahmen ergriffen. Wir konzentrieren uns hier auf den Preis als die wesentliche Komponente der Verhandlung. Um zu beurteilen, ob faire Bedingungen vorliegen, braucht aber nicht nur die Preiskomponente eine Rolle zu spielen, sondern unsere Überlegungen gelten analog auch für andere Verhandlungsaspekte. Daraus folgt: Da 1&1 weiß, dass im Falle einer Nichteinigung die Bundesnetzagentur die Situation beurteilen und gegebenenfalls eingreifen wird, wird 1&1 kein Angebot oberhalb dieses Höchstpreises akzeptieren.

Fallunterscheidung über den Höchstpreis

Ein zu hoher impliziter Höchstpreis hat keine Auswirkungen, während ein zu niedriger Höchstpreis effiziente Kooperationsvereinbarungen verhindert. Wir untersuchen die Auswirkungen dieses Höchstpreises in drei Kategorien. *Erstens* ein hoher Höchstpreis, der über den Kosten der etablierten Netzbetreiber einschließlich der Wettbewerbskosten liegt. *Zweitens* ein mittlerer Höchstpreis, der über den technischen Kosten und den Opportunitätskosten, aber unter den Wettbewerbskosten liegt. *Drittens* ein niedriger Höchstpreis, der unter den technischen Kosten plus Opportunitätskosten für alle etablierten Netzbetreiber liegt.

Höchstpreis über den Kosten der etablierten Netzbetreiber

Ein hoher Höchstpreis hat keine eigene Anreizwirkung für die etablierten Netzbetreiber. Wie in einer Situation ohne Verhandlungsgebot gibt es zwei mögliche Ausgänge: Im ersten Fall bietet jeder der etablierten Netzbetreiber einen Preis, der mindestens der Summe der drei Kostenarten (technische Kosten, Opportunitätskosten, Wettbewerbskosten) entspricht. Ist der Preis so hoch, dass er für 1&1 nicht attraktiv ist und 1&1 deshalb kein Angebot annimmt, bleibt der Wettbewerb auf dem heutigen Niveau. Dies wiederum macht es für jeden etablierten Netzbetreiber optimal, die Wettbewerbskosten in sein Angebot einzukalkulieren. Im zweiten Fall trifft Letzteres nicht zu: Mindestens ein etablierter Netzbetreiber unterbreitet ein für 1&1 akzeptables Angebot. Da 1&1 in diesem Fall zusätzlichen Frequenzzugang erhält, ist es für alle etablierten Netzbetreiber optimal, bei der Angebotsabgabe keine Wettbewerbskosten mehr zu berücksichtigen. Denn sobald ein Anbieter ein solches Gebot abgibt, ist die Intensivierung des Wettbewerbs durch den Markteintritt von 1&1 unvermeidlich, sodass die Wettbewerbskosten keine Opportunitätskosten mehr darstellen und alle Anbieter aggressive Gebote abgeben können. Die etablierten Netzbetreiber würden in diesem Fall versuchen, durch Angebote an 1&1 einen Gewinn aus der Gewährung des Zugangs zu generieren.

Die beiden beschriebenen Ausgänge bei einem hohen Höchstpreis sind auch ohne ein Verhandlungsgebot möglich. Welches Ergebnis eintritt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem von den Erwartungen der Marktteilnehmer über das Verhalten der Wettbewerber und deren Kostensituation.

Höchstpreis zwischen technischen Kosten aber unter Wettbewerbskosten der etablierten Betreiber

Ein mittlerer Höchstpreis schließt per Definition die Möglichkeit aus, dass alle etablierten Netzbetreiber ihre Wettbewerbskosten bei der Gebotsabgabe berücksichtigen. Die Situation ist daher analog zum zweiten oben genannten Fall.

Höchstpreis unter den technischen Kosten aller etablierten Netzbetreiber

Ein niedriger Höchstpreis unterhalb der technischen und Opportunitätskosten bedeutet, dass die etablierten Netzbetreiber durch die Kooperationsvereinbarung zu diesem Preis Verluste erleiden. Es ist daher davon auszugehen, dass die etablierten Netzbetreiber genau diesen Höchstpreis bestätigen werden, um die von der Bundesnetzagentur für den Fall des Nichtzustandekommens der Kooperationsvereinbarung angekündigte Aufhebung der Verlängerungsmaßnahme zu vermeiden, die zu noch höheren Verlusten führen würde.

Die Kooperationsvereinbarung hat in diesem Fall den Charakter eines öffentlichen Gutes. Ein Netzbetreiber,

der sich darauf einlässt, macht Verluste, während die anderen von der Frequenzerweiterung profitieren. Es entsteht ein Koordinationsproblem zwischen den etablierten Netzbetreibern und es kann, wie bei anderen Koordinationsproblemen, auch bei rationalem Verhalten dazu kommen, dass keiner ein „faires Angebot" abgibt, obwohl dies für alle Parteien vorteilhaft wäre.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei einem Verhandlungsgebot die Erwartungen über das Verhalten der Bundesnetzagentur im Falle einer Nichteinigung das Verhandlungsergebnis wesentlich beeinflussen. Diese Erwartungen haben wir durch den (impliziten) Höchstpreis modelliert, der aber auch explizit vorgegeben werden kann. Dieser Gedanke soll nun aufgegriffen werden: Im Folgenden werden die Nachteile des impliziten Höchstpreises des Verhandlungsgebots gegenüber der Alternative eines geordneten Vergabeverfahrens diskutiert, in dem die Bundesnetzagentur den Prozess explizit steuert.

Empfehlung: strukturiertes Verhandlungsverfahren statt Verhandlungsauflage

Mit dem Verhandlungsgebot hat die Bundesnetzagentur den Beteiligten auferlegt, sich in einer für den Mobilfunkmarkt zentralen Frage – dem Zugang von 1&1 zu Mobilfunkfrequenzen – zu einigen. Die damit verbundenen Probleme sind oben beschrieben. Wir schlagen vor, das Verhandlungsverfahren durch ein strukturiertes Verfahren in Form einer Auktion zu ergänzen: Wenn die Teilnehmer diesem Verhandlungsverfahren zustimmen, wird die Verhandlung in dieser Form durchgeführt. Andernfalls wird die Verlängerungsentscheidung aufgehoben und die auslaufenden Frequenzen werden, wie bei einem nicht erfolgreichen Verhandlungsgebot, regulär versteigert.

In einem *ersten* Schritt sollte die Produktdefinition an 1&1 übergeben werden. Da 1&1 das Produkt bzw. die Leistung nachfragt, sollte das Unternehmen auch das gewünschte Produkt bzw. Produktvarianten spezifizieren. Dabei kann es sich um Frequenzzugang, RAN-Sharing oder andere Formen der Netznutzung handeln. Gleichzeitig muss 1&1 auch die relative Bewertung verschiedener Produktoptionen angeben, um ein wettbewerbliches und effizientes Vergabeverfahren zu ermöglichen. Die Bundesnetzagentur würde prüfen und korrigierend eingreifen, wenn die definierten Produkte den Regulierungszielen nicht entsprechen. Ein solches Vorgehen würde das Problem der Marktmacht von 1&1 verringern und gleichzeitig sicherstellen, dass die angebotenen Produkte sowohl den tatsächlichen Bedürfnissen des Marktes als auch der Förderung des Wettbewerbs gerecht werden.

Die Rolle der Bundesnetzagentur in diesem Prozess könnte sich in einem *zweiten* Schritt darauf beschränken, vorab die notwendigen Rahmenbedingungen zu setzen und die Fairness des Verfahrens zu gewährleisten. Eine wesentliche Aufgabe ist dabei die Festlegung eines angemessenen Höchstpreises, gegebenenfalls auf Basis eines extern verifizierten Bewertungsmodells für die von 1&1 definierten und von der Bundesnetzagentur als zulässig erachteten Produkte. Sollte das Auktionsverfahren zur wettbewerblichen Ermittlung eines akzeptablen Angebots zu keinem Ergebnis führen, weil kein Anbieter den Höchstpreis akzeptiert, würde eine konventionelle Frequenzauktion für alle Unternehmen durchgeführt. Dieser Rahmen würde die oben beschriebenen Probleme der zeitlichen Dynamik eines unkoordinierten Verhandlungsprozesses und der Koordination zwischen den etablierten Netzbetreibern adressieren und gleichzeitig einen klaren Prozess für den Fall des Scheiterns definieren.

Der *dritte* Schritt, die Durchführung einer Einkaufsauktion in Form einer sog. „descending clock auction", würde den Wettbewerb zwischen den etablierten Netzbetreibern fördern und gleichzeitig die Preisbildung transparenter gestalten. Die Berücksichtigung der von 1&1 angegebenen relativen Bewertungen würde eine faire Bewertung und eine möglichst wettbewerbliche Auswahl der verschiedenen in Frage kommenden Produktoptionen ermöglichen. So ist es z. B. auch möglich, die Regionen, in denen die Frequenzen zur Verfügung gestellt werden, so zu definieren, dass nicht notwendigerweise ein etablierter Netzbetreiber die Frequenzen bundesweit zur Verfügung stellt, sondern in jeder Region der Netzbetreiber, der die Frequenzen am effizientesten zur Verfügung stellen kann.

Im letzteren Fall müsste vorab determiniert werden, was passiert, wenn es z. B. für einige Regionen akzeptable Gebote gibt, für andere aber nicht. Außerdem müsste das Auktionsdesign gegebenenfalls berücksichtigen, dass es Komplementaritäten zwischen verschiedenen Teilleistungen geben kann. Solche Herausforderungen werden nicht durch die Auktion kreiert; sie treten auch unter dem Verhandlungsgebot auf, doch dort gibt es keine formalen Verfahren, um diese zu lösen.

Zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen sollten die Informationen über die Gebote und die Rückmeldungen an die Netzbetreiber und die Bundesnetzagentur während und nach der Auktion eingeschränkt werden. Die Durchführung der Auktion durch eine unabhängige Instanz

könnte zusätzliches Vertrauen in das Verfahren schaffen und sensible Informationen schützen. Sollte dieses Verfahren zu keinem Ergebnis führen, z. B. weil niemand den Höchstpreis bestätigt, würde in einem *vierten* Schritt die Verlängerungsentscheidung aufgehoben und die frei werdenden Frequenzen im Rahmen einer konventionellen Frequenzauktion neu vergeben. Das vorgeschlagene Verfahren würde die Probleme der zeitlichen Dynamik und der Koordination zwischen den etablierten Netzbetreibern adressieren und gleichzeitig einen klaren Prozess für den Fall des Scheiterns definieren.

Literatur

Bundesnetzagentur. (2024, 06. Mai). Konsultationsentwurf zur Verlängerung von Mobilfunkfrequenzen.

Fershtman, C. & Seidmann, D. J. (1993): Deadline Effects and Inefficient Delay in Bargaining with Endogenous Commitment. *Journal of Economic Theory, 60*(2), 306–321.

Gul, F., Sonnenschein, H. & Wilson, R. (1986). Foundations of dynamic monopoly and the coase conjecture. *Journal of Economic Theory, 39*(1), 155–190.

Ma, C. A. & Manove, M. (1993). Bargaining with Deadlines and Imperfect Player Control. *Econometrica, 61*(6), 1313–1339.

Roth, A. E. & Ockenfels, A. (2002). Last-Minute Bidding and the Rules for Ending Second-Price Auctions: Evidence from eBay and Amazon Auctions on the Internet. *American Economic Review, 92*(4), 1093–1103.

Title: ***Optimisation of the Negotiation Requirement on the Telecommunications Market***

Abstract: *The Federal Network Agency plans to extend the frequency usage rights of the established mobile network operators until 2030, combined with a negotiation requirement for 1&1's access to frequencies below 1 GHz. This analysis identifies key weaknesses of the negotiation bid: lack of clarity regarding regulatory intervention in the event of a non-agreement, inefficient last-minute effects, asymmetric negotiating power and problems with the disclosure of sensitive information. As an alternative, a structured auction procedure is proposed that includes product definition by 1&1, an explicit maximum price and a "descending clock auction" to enable a more efficient and transparent award process.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0203

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 800-806

JEL: J46, J20

Ralf Himmelreicher, Matthias Dütsch, Arne Baumann

Schwarzarbeit in Deutschland: bisherige Erkenntnisse und neue Befunde

Schwarzarbeit ist ein Teilbereich der Schattenwirtschaft und umfasst die Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen unter Umgehung von steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten beziehungsweise unter Missachtung gewerberechtlicher Vorgaben. Sie wird von Organisationen oder Individuen angeboten und von beiden Akteursgruppen in ihrer Eigenschaft als Konsument:innen auch nachgefragt. Im Jahr 2023 ermittelte die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls im Rahmen der eingeleiteten Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren eine Schadenssumme durch Schwarzarbeit in Höhe von rund 615 Mio. Euro. Die Dunkelziffer des finanziellen Schadens für den deutschen Staat dürfte wesentlich höher ausfallen. Vor diesem Hintergrund fasst der Beitrag bisherige Erkenntnisse zum Umfang von Schwarzarbeit systematisch zusammen und gibt anhand einer Befragung aus den Jahren 2022 und 2023 einen aktuellen Einblick in die Prävalenz von Schwarzarbeit.

Grundsätzlich ist Schwarzarbeit illegal und spielt sich „im Dunkeln“ ab. Es handelt sich um ein in fiskalischer sowie in wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Hinsicht relevantes Phänomen. So werden Steuer- und Beitragspflichten umgangen und damit finanzielle Spielräume für die Aufgaben von Bund und Ländern sowie für die soziale Sicherung aller Arbeitnehmer:innen entzogen. Es werden auch der Bestand und der Aufbau regulär angemeldeter Betriebe und ihrer Beschäftigten durch die Konkurrenz von günstigerer Schwarzarbeit gefährdet. Die Erfassung des Ausmaßes an Schwarzarbeit stellt eine große Herausforderung dar, da amtliche Statistiken und Umfragen hierzu aufgrund der Illegalität von Schwarzarbeit blinde Flecken aufweisen. Näherungsweise Informationen zum Ausmaß von Schwarzarbeit liegen in Deutschland für vier Untersuchungsebenen vor: Unterscheiden lassen sich die *Makroebene*, die *institutionelle Ebene*, die *organisationale Ebene* und die *Mikroebene*, wobei die Daten und Schätzungen zum Umfang von Schwarzarbeit auf diesen Ebenen auf unterschiedliche Weise erhoben bzw. durchgeführt werden.

© Der/die Autor:in 2024. 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 Senior Scientist in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Berlin und Privatdozent am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin.

Prof. Dr. Matthias Dütsch ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Berlin und Professor für Soziologie, insbesondere Arbeitsforschung an der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Dr. Arne Baumann ist Fachgruppenleiter in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Berlin.

Daten und Schätzungen zum Ausmaß von Schwarzarbeit

Auf der *Makroebene* sind makroökonomische Schätzmodelle angesiedelt, die seit dem Jahr 2002 von Friedrich Schneider (Universität Linz) und Bernhard Bookmann (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, IAW – Universität Tübingen) jährlich für Deutschland und einige OECD-Länder für Prognosen zum Ausmaß der Schattenwirtschaft erstellt werden. Sie basieren auf zahlreichen, empirisch jedoch kaum überprüfbaren Annahmen, die über die Prognosen hinweg fortgeschrieben werden (Schneider & Boockmann, 2022; Schneider & Feld, 2012). Dargestellt wird das Ausmaß der Schwarz-

arbeit im Verhältnis zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es belief sich in Deutschland für das Jahr 2018 auf etwa 10 %. Als langjährigen Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2018 ermittelt Enste (2019a) eine Größenordnung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft im Verhältnis zum BIP von 14 %. Der Rückgang von Schwarzarbeit in den vergangenen Jahren wird auf verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen und eine erfolgreiche Ursachenbekämpfung zurückgeführt (Enste, 2019a). Für das Jahr 2023 berechnen Schneider und Boockmann (2023, S. 23) ein Verhältnis der Schattenwirtschaft zum offiziellen BIP auf Basis vorläufiger Werte oder aktueller Prognosen von 10,2 %. Im Ergebnis zeigen sich seit Ende der 2010er Jahren lediglich marginale Veränderungen des Verhältnisses der Schattenwirtschaft zum offiziellen BIP.

Auf der *institutionellen Ebene* stammen Informationen zum Ausmaß von Schwarzarbeit insbesondere von der Generalzolldirektion und der dort ansässigen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) zuständig ist. Zu prüfende Sachverhalte, darunter auch die Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG), dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), werden nach Kriterien wie branchenspezifischen Erkenntnissen oder aufgrund von Hinweisen von Behörden oder Einzelpersonen ausgewählt. Für einzelne in §2a SchwarzArbG genannte Branchen bestehen besondere Dokumentationspflichten. Wegen der stichpunktartigen und risikoorientierten Auswahl der (Schwerpunkt-)Prüfungen sind die FKS-Zahlen für die Gesamtwirtschaft nicht repräsentativ. Im Jahr 2023 hat die FKS 42.631 Arbeitgeber:innen kontrolliert, insbesondere im Baugewerbe, im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, im Wach- und Sicherheitsgewerbe und im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe. Im Ergebnis wurden über 100.000 Strafverfahren und knapp 50.000 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet (BMF, 2024). Im Jahr 2022 gab es in Deutschland nach dem Unternehmensregister des Statistischen Bundesamtes 3,4 Mio. rechtliche Einheiten. Dies sind beispielsweise Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Offene Handelsgesellschaften oder Einzelunternehmen (Statistisches Bundesamt, 2023). Insgesamt wurde durch die FKS somit etwa jede:r einhundertste Arbeitgeber:in überprüft, wobei bei vielen dieser risikoorientierten Arbeitgeber:innenprüfungen im Anschluss Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts von Straf- und Ordnungswidrigkeiten eingeleitet wurden.

Auf der *organisationalen Ebene* steht das Ausmaß der Schwarzarbeit aus der Perspektive von Betrieben im Fokus. Auf Grundlage von repräsentativen Befragungen betrieblicher Entscheidungsträger:innen im Jahr 2018 wurden Angaben über durch Schwarzarbeit entgangene Umsätze erhoben (Enste, 2019b). Hiernach lagen die bei Unternehmen erfragten negativen Auswirkungen von Schwarzarbeit auf den Umsatz im Durchschnitt bei knapp 5 %. Weitere Untersuchungen zum Thema Schwarzarbeit auf der organisationalen Ebene für Deutschland liegen nicht vor. In einer im Jahr 2003 in Brasilien durchgeführten Studie wurden 48.000 Kleinunternehmen zum Thema Schattenwirtschaft, definiert als betriebliche Maßnahme zur Steuervermeidung, befragt. Die Befunde zeigen, dass informelle Betriebe eher kleiner und stärker arbeitskosten- als kapitalkostenintensiv sind. In Bezug auf Mehrwertsteuern wurde herausgefunden, dass die Informalität eines Unternehmens mit der Informalität der Unternehmen, von denen es kauft oder an die es verkauft, positiv korreliert ist (de Paula & Scheinkman, 2007).

Auf der *Mikroebene* werden Personen in Bevölkerungsumfragen direkt oder indirekt danach gefragt, ob sie Schwarzarbeit anbieten oder nachfragen, oder ob sie Personen kennen, die in Schwarzarbeit involviert sind. Informationen über das Ausmaß an Schwarzarbeit wurden in Deutschland bislang im Rahmen von zwei repräsentativen Bevölkerungsumfragen erhoben: Im Rahmen des Personenfragebogens des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) wurde im Jahr 2015 nach Schwarzarbeit im Freundeskreis gefragt (TNS Infratest Sozialforschung, 2015). Dort gab jede fünfte Person (20,7 %) an, jemanden aus dem Bekanntenkreis zu kennen, der/die im letzten Jahr schwarzgearbeitet hat. Nur knapp 40 % sagten, dass sie niemanden kennen würden, der Rest war unsicher oder wusste dies nicht (Enste, 2017).

Zudem wurden Informationen zur Schwarzarbeit in den Eurobarometer-Erhebungen vom April und Mai 2013 sowie September 2019 erhoben (European Commission, 2020). Diese Befragung enthält direkte (QD 16: „Have you yourself carried out undeclared paid activities …“) und indirekte Fragen (QD 1: „Do you know personally any people who work without declaring all or part …“) zum Thema Schwarzarbeit. Auf die direkte Frage haben in Deutschland im Jahr 2019 rund 3 % mit „Ja“ geantwortet. Dies war ein Prozentpunkt mehr im Vergleich zu 2013. Die indirekte Frage haben in Deutschland 2019 rund 28 % bejaht. Dies war ebenfalls ein Prozentpunkt mehr als im Jahr 2013. Dieses Verhältnis von etwa 1:10 positiven Antworten zwischen direkter und indirekter Frage bezüglich des Umfangs von Schwarzarbeit wurde laut dem Report der Europäischen Kommission in vielen Ländern festgestellt. Hieran wird deutlich, dass es sich um eine methodologische Herausforderung handelt, zuverlässige Daten über

Regelverstöße direkt von den befragten Personen zu erhalten (Nuno & St. John, 2015).

Zudem besteht ein alternativer Zugangsweg in der Nutzung qualitativer Methoden, darunter vor allem leitfadengestützte Interviews mit Betrieben oder Beschäftigten oder Experteninterviews bei Verbänden und Gewerkschaften. Diese ermöglichen keine repräsentativen Befunde, können jedoch helfen die Motive zur Ausübung von Schwarzarbeit besser zu verstehen (von der Heiden & Himmelreicher, 2022).

Neue Befunde zum Umfang der Schwarzarbeit

Um einen aktuellen Vergleichswert zu früheren Befragungen zur Verbreitung von Schwarzarbeit in Deutschland zu erhalten, wurde in den Jahren 2022 und 2023 eine Befragung unter Erwerbstätigen durchgeführt. Dazu wurden Erhebungsverfahren gewählt, die als besonders geeignet gelten, illegales Verhalten zu erfassen, da sie sozial erwünschtes Antwortverhalten der Befragten verringern und die Anonymität der Befragten erhöhen (Burgstaller et al., 2022; Krumpal et al., 2011). Dabei handelt es sich um die Nominative-Technik (NT) und die Item-Count-Technik (ICT). Die Datenerhebung fand unter abhängig Beschäftigten im Alter von 18 bis 65 Jahren in ihrer beruflichen Hauptbeschäftigung ohne Auszubildende und Praktikant:innen zu den drei Zeitpunkten September 2022, November 2022 und September 2023 statt. Die drei Erhebungszeitpunkte wurden deshalb gewählt, um mögliche Auswirkungen der Verteuerung des Faktors Arbeit im Niedriglohnbereich aufgrund der starken Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 auf Schwarzarbeit abbilden zu können (Verbeek et al., 2020).

Beim NT-Verfahren wurde eine indirekte, das bedeutet nicht die befragte Person selbst betreffende, Frage zum Angebot von Schwarzarbeit gestellt. Nach der Nachfrage nach Schwarzarbeit wurde in diesem Rahmen nicht gefragt. Die Befragten wurden aufgefordert, über das abweichende Verhalten von engen Freunden zu berichten (Davis et al., 2022; Krumpal, 2011). Dazu wurde nach dem einleitenden Satz – „Unter Schwarzarbeit verstehen Experten, dass jemand für einen anderen arbeitet, und beide sind sich einig, dass das Entgelt nur teilweise oder gar nicht versteuert wird, obwohl man das eigentlich müsste“ – folgende Anschlussfrage gestellt: „Wissen Sie, ob jemand in Ihrem persönlichen Umfeld in den letzten 12 Monaten Schwarzarbeit geleistet hat? Welche der folgenden Antworten trifft auf Sie zu?“. Die Befragten konnten daraufhin angeben, ob sie eher viele oder eher wenige Personen oder niemanden kennen würden. Diese Frage wurde im September 2022 und ein Jahr später im September 2023 gestellt. Im Hinblick auf die Befragung mittels NT liegt die mittlere Zahl der Freund:innen in den beiden Ipsos-Befragungen vom September 2022 und 2023 bei zwischen rund 4,3 und 4,1 Personen. Auch hinsichtlich der Verteilung der Zahl enger Freund:innen zeigen sich zwischen den beiden Erhebungen nur geringe Unterschiede.

Tabelle 1
Schwarzarbeit im persönlichen Umfeld in den letzten zwölf Monaten[1]
in %

	September 2022	September 2023
Ja, viele Personen	1,4	3,1
Ja, wenige Personen	16,5	15,0
niemand	68	71,7
weiß nicht	14,1	10,2
Beobachtungen (n)	1.037	1.011

[1] Die Frage nach Schwarzarbeit im persönlichen Umfeld wurde den Befragten im November 2022 nicht gestellt.

Quelle: Ipsos CAPI-Bus im September 2022, September 2023, ungewichtet, eigene Berechnungen.

Etwa sieben von zehn Personen haben in beiden Erhebungen angegeben im eigenen Umfeld keine Personen zu kennen, die Schwarzarbeit geleistet, das heißt angeboten, haben (Tabelle 1). In beiden Erhebungen kennt knapp jede fünfte befragte Person im persönlichen Umfeld Personen, die Schwarzarbeit angeboten haben. Dieser Anteil liegt in etwa auf einem Niveau der Angaben im SOEP aus dem Jahr 2015. In der Eurobarometer-Erhebung aus dem Jahr 2019 haben rund 28 % der Befragten angegeben Personen zu kennen, die Schwarzarbeit anbieten. Dieser Personenkreis bezieht sich nicht nur auf abhängig Beschäftigte, wie in der SOEP-Population und Ipsos-Population, sondern enthält auch Selbständige sowie arbeitslose und nicht erwerbstätige Personen.

In der Erhebung nach dem NT-Verfahren konnten die Befragten als Antwort auswählen, ob sie „viele Personen“ oder „wenige Personen“ im persönlichen Umfeld kennen, die Schwarzarbeit angeboten haben. Zur Quantifizierung des Umfangs von Schwarzarbeit unter Nutzung dieser Angaben sind Annahmen hinsichtlich ihres Anteils zu formulieren. Die Angaben zur Zahl enger Freunde sollen das „persönliche Umfeld“ repräsentieren. Dabei handelt es sich um eine konservative Herangehensweise, da neben Bekannten auch der Familienkreis unberücksichtigt bleibt. Für die Ausprägung „Ja, viele Personen“ wird ein Anteil von 72 % bis 90 % und für die Ausprägung „Ja, wenige Personen“ ein Anteil von 20 % bis 25 % der Zahl enger Freund:innen festgelegt, wobei das Verhältnis der jewei-

Tabelle 2
NT-Schätzung der Zahl der schwarzarbeitenden Personen vor und nach der Mindestlohn-Erhöhung[1]

	September 2022	September 2023
Anzahl (N): viele Personen in Mio.	0,4	1,1
Anzahl (N): wenige Personen in Mio.	6,3	5,4
Summe	6,7	6,5
Ja, viele Personen in Mio.[2]	0,4 × 4,39	1,1 × 4,53
unterer Ansatz (0,72)	× 0,72 = 1,4	× 0,72 = 3,6
oberer Ansatz (0,90)	× 0,90 = 1,8	× 0,90 = 4,5
Ja, wenige Personen in Mio.[2]	6,2 × 5,09	5,4 × 4,00
unterer Ansatz (0,20)	× 0,20 = 6,4	× 0,20 = 4,3
oberer Ansatz (0,25)	× 0,25 = 8,0	× 0,25 = 5,4
Anzahl schwarzarbeitender Personen in Mio.		
Summe: unterer Ansatz	7,8	8,0
Summe: oberer Ansatz	10,0	10,0
Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 74 Jahren (2020) in Mio.[3]	62,3	62,3
Prävalenz von Schwarzarbeit in %		
unterer Ansatz	12,53	12,76
oberer Ansatz	15,67	15,96

[1] Die Frage nach Schwarzarbeit im persönlichen Umfeld wurde den Befragten im November 2022 nicht gestellt. [2] Rechenweg: N × mittlere Zahl an Freunden (September 2022 = 4,39; September 2023 = 4,53) × angenommener Anteilswert. [3] Ergebnisse der aktuellsten 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2020, www.demografie-portal.de/DE/Fakten/erwerbsbevoelkerung.html.

Quelle: Ipsos CAPI-Bus im September 2022, September 2023, hochgerechnet, eigene Berechnungen.

ligen Ober- zur Untergrenze 1,25 beträgt. Die Schätzung des Gesamtumfangs der Schwarzarbeit unter Bezug auf den oberen bzw. den unteren Rand der Anteilskategorien wird mit Hochrechnungsfaktoren durchgeführt, um bevölkerungsrepräsentative Eckzahlen erzeugen zu können. Im Ergebnis der NT-Schätzungen zeigt sich, dass das Angebot von Schwarzarbeit zwischen den beiden Jahren 2022 und 2023 und damit nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro gemäß beider Schätzansätze nicht zugenommen hat (Tabelle 2). Zwischen den zwei Messzeitpunkten kam es jedoch zu einer Verschiebung innerhalb der Personengruppen. Die Zahl der Befragten, die angaben, dass viele Personen in ihrem persönlichen Umfeld Schwarzarbeit anbieten, nahm zu. Die Zahl derjenigen, die wenige Personen kannten, nahm ab. Von einer inhaltlichen Interpretation dieser veränderten Anteile wird abgesehen, da die Zahl der Befragten, die die Frage nach Schwarzarbeit im persönlichen Umfeld bejahten, in der Summe der beiden Gruppen zwischen September 2022 und September 2023 sank. Bezogen auf Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 74 Jahren liegt die Prävalenz der Schwarzarbeit je nach Schätzansatz zwischen rund 13 % und rund 16 % und hat sich nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro nicht verändert.

Das zweite Verfahren, die Item-Count-Technik (ICT), soll mit einem experimentellen Ansatz ermöglichen, sich dem wahren Ausmaß von Schwarzarbeit anzunähern (Burgstaller et al., 2022; Kirchner et al., 2013). Dabei wurden in der Befragung 2022 und 2023 sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Schwarzarbeit untersucht. Zunächst wurden Beschäftigte zufällig in zwei Gruppen eingeteilt. Die erste Gruppe (Kontrollgruppe) wurde mit drei harmlosen Aussagen konfrontiert, die sie bejahen oder verneinen sollte. Der zweiten Gruppe (Experimentalgruppe) wurde zusätzlich jeweils eine heikle Aussage nach dem eigenen Angebot an und der eigenen Nachfrage nach Schwarzarbeit gestellt. Mit Blick auf das eigene Angebot an Schwarzarbeit lautete diese: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausgeführt oder Leistungen ohne Rechnungen erbracht“ (Fragen 10 und 12 in Tabelle 3). Bezüglich der eigenen Nachfrage nach Schwarzarbeit wurde den Befragten folgende Aussage genannt: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausführen lassen oder Leistungen ohne Rechnung nachgefragt“ (Fragen 9 und 11 in Tabelle 3). Da die befragte Person lediglich angeben sollte, wie viele Aussagen auf sie zutrafen, nicht aber welche der Aussagen, wurde die Anonymität der Befragten gewahrt.

Um die statistische Effizienz des ICT-Schätzers zu erhöhen, wurde das Double-List-Design der ICT verwendet: Bei diesem Design wird das heikle Item in beiden Gruppen erhoben (Teilstichprobe A und B in Tabelle 3, siehe Kirchner et al., 2013).[1] Für das Double-List-Design werden basierend auf den beiden Frageblöcken zwei separate Schätzungen für das heikle Verhalten angestellt, indem die Differenz der arithmetischen Mittel zwischen den zwei Fragetypen in der Kontrollgruppe und der Experimentalgruppe berechnet wird. Wiederum der Mittelwert aus bei-

1 List-Experimenten liegen drei Annahmen zugrunde (siehe auch Doerr et al., 2022): a) Randomisierung: Dies wurde gewährleistet, indem in der Befragung in der Fragebogensteuerung die Personen zufällig in zwei Gruppen aufgeteilt wurden. Empirisch zeigt ein Vergleich der Charakteristika der Personen beider Gruppen, dass diese sehr ähnlich ausfallen. Deshalb kann von einer gelungenen Randomisierung ausgegangen werden. b) Keine Design-Effekte: Die Einbeziehung des sensiblen Items sollte nicht das Antwortverhalten auf die nicht sensiblen Items verändern. Dazu haben wir den von Blair und Imai (2012) entwickelten Test mit dem Stata-ado „kict deff“ durchgeführt. Wir finden keine Design-Effekte in unseren Daten. c) Kein Lügenverhalten: Alle Befragten antworten auf das sensible Element wahrheitsgemäß. Eine deskriptive Auswertung von Floor- und Ceiling-Effekten in beiden Gruppen, wie auch von Doerr et al. (2022, 17) durchgeführt, verdeutlicht, dass Floor- bzw. Ceiling-Effekte lediglich in einer sehr geringen Größenordnung zwischen 0,1 % und 3,4 % auftreten.

Tabelle 3
Teil- und Gesamtprävalenz der ICT-Double-List-Design

	Teilstichprobe A	Teilstichprobe B	Differenz zwischen Mittelwert (Gruppe heikle Frage) und Mittelwert (Gruppe ohne heikle Frage) (Teil-Prävalenz)	Gesamt-Prävalenz Single List (Summe Teil-Prävalenz/2) (in %)	Gesamt-Prävalenz Double List (in %)
Welle 1 im September 2022					
Single List Angebot	10a Mittelwert = 1,80 12a Mittelwert = 1,91	10b Mittelwert = 1,89 12b Mittelwert = 1,84	10 (b-a) = 0,09 12 (a-b) = 0,07	8	
Single List Nachfrage	9a Mittelwert = 1,07 11a Mittelwert = 1,23	9b Mittelwert = 1,10 11b Mittelwert = 1,08	9 (b-a) = 0,03 11 (a-b) = 0,15	9	
Double-List Angebot	(10b+12a)/2 = 1,90	(10a+12b)/2 = 1,82	0,08		8
Double-List Nachfrage	(9b+11a)/2 = 1,165	(9a+11b)/2 = 1,075	0,09		9
Welle 2 im November 2022					
Single List Angebot	10a Mittelwert = 1,85 12a Mittelwert = 1,96	10b Mittelwert = 1,93 12b Mittelwert = 1,85	10 (b-a) = 0,08 12 (a-b) = 0,11	9,5	
Single List Nachfrage	9a Mittelwert = 1,05 11a Mittelwert = 1,16	9b Mittelwert = 1,15 11b Mittelwert = 1,10	9 (b-a) = 0,10 11 (a-b) = 0,06	8	
Double-List Angebot	(10b+12a)/2 = 1,95	(10a+12b)/2 = 1,85	0,10		10
Double-List Nachfrage	(9b+11a)/2 = 1,16	(9a+11b)/2 = 1,08	0,08		8
Welle 3 im September 2023					
Single List Angebot	10a Mittelwert = 1,89 12a Mittelwert = 1,96	10b Mittelwert = 1,97 12b Mittelwert = 1,86	10 (b-a) = 0,08 12 (a-b) = 0,10	9	
Single List Nachfrage	9a Mittelwert = 1,05 11a Mittelwert = 1,13	9b Mittelwert = 1,13 11b Mittelwert = 1,10	9 (b-a) = 0,08 11 (a-b) = 0,03	5,5	
Double-List Angebot	(10b+12a)/2 = 1,97	(10a+12b)/2 = 1,88	0,09		9
Double-List Nachfrage	(9b+11a)/2 = 1,13	(9a+11b)/2 = 1,08	0,05		5***

Signifikanzniveaus der z-Tests für die Mittelwertvergleiche zwischen den Wellen für das Angebot an und die Nachfrage nach Schwarzarbeit: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Für das Angebot an Schwarzarbeit gibt es keinen signifikanten Entwicklungseffekt. Die Nachfrage nach Schwarzarbeit in Welle 3 unterscheidet sich signifikant von Welle 2 und Welle 1.

Quelle: Ipsos CAPI-Bus im September 2022, November 2022, September 2023, gewichtet – ohne Hochrechnung, eigene Berechnungen.

den Teil-Prävalenzen ergibt die Gesamtprävalenz. Diese wurde für die drei Erhebungszeitpunkte im September und November 2022 sowie im September 2023 ermittelt (Tabelle 3).

Die Gesamtprävalenz, die sich aus der ICT-Methode ergibt, kann als Ausmaß des Vorkommens von angebotener und nachgefragter Schwarzarbeit unter allen abhängig Beschäftigten in Deutschland interpretiert werden. Mit einem Anteil zwischen 8 % und 10 % in den drei Erhebungswellen ergibt sich aus der ICT-Methode ein geringerer Anteil an angebotener Schwarzarbeit als in den NT-Schätzungen. Dort gaben rund 18 % der Befragten an, dass in ihrem persönlichen Umfeld schwarzgearbeitet wird (Tabelle 1). Die Quantifizierung – unter Zuhilfenahme von Annahmen – von vielen und wenigen Freunden reduzierte den Anteil auf rund 13 % bis 16 % (Tabelle 2). Die ICT-Methode erfordert Selbstauskünfte, weshalb sie trotz der anonymisierten Fragemethode eher eine untere Grenze für das Vorkommen von Schwarzarbeit darstellen dürfte. Die NT-Methode hingegen generiert Einschätzungen über das persönliche Umfeld, also über Dritte, und ist auf mehr Annahmen als die ICT-Methode angewiesen. Sie dürfte deshalb eher eine obere Grenze für die Verbreitung von Schwarzarbeit darstellen.

Die Ergebnisse des ICT-Verfahrens verdeutlichen, dass im September 2022 die Prävalenz der Nachfrage nach Schwarzarbeit bei 9 % lag. Im September 2023 waren es 5 %. Damit sank die Prävalenz der Nachfrage nach Schwarzarbeit statistisch signifikant von 9 % über 8 % auf 5 % im Wellenvergleich. Der stärkste Rückgang der

Nachfrage ist im September 2023 und damit etwa ein Jahr nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro festzustellen. Ob und inwiefern dieser Rückgang durch die Anhebung des Mindestlohns ursächlich bedingt ist, kann in dieser Studie nicht beantwortet werden. Die Prävalenz des Angebots an Schwarzarbeit lag zwischen 8 % und 10 %. Sie hat im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr geringfügig um einen Prozentpunkt zugenommen. Somit gab es nur geringe Veränderungen mit Blick auf das Ausmaß der Schwarzarbeit und folglich keine starken Auswirkungen der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro.

Fazit

Empirische Befunde auf allen vier Untersuchungsebenen weisen darauf hin, dass Schwarzarbeit in Deutschland in erheblichem Umfang existiert, wobei die Größenordnungen voneinander abweichen. Am geringsten ist das festgestellte Ausmaß von Schwarzarbeit auf der *institutionellen Ebene* im Rahmen der Überprüfungen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Werden Betriebe von der FKS überprüft, werden häufig Aspekte von Schwarzarbeit gefunden. Da die Prüfungen risikoorientiert und nicht flächendeckend organisiert sind, wird das Ausmaß von Schwarzarbeit jedoch systematisch unterschätzt.

Auf der *Makroebene* wird das Ausmaß von Schwarzarbeit anhand von Simulationsmodellen ermittelt und als Verhältnis der Schattenwirtschaft zum offiziellen BIP ausgewiesen. Im Zeitraum zwischen den Jahren 2017 und 2023 oszillierte dieses Verhältnis leicht um die 10 %-Schwelle. Im internationalen Vergleich lag Deutschland im Jahr 2023 hinsichtlich seines Niveaus der Schattenwirtschaft im untersten Drittel. Im OECD-Ländervergleich wies die Schweiz mit 6,1 % das geringste Ausmaß an Schwarzarbeit aus und Italien mit 21,9 % das höchste (Schneider & Boockmann, 2023).

Auf der *organisationalen Ebene* gibt es für Deutschland aktuell nur eine Studie zum Ausmaß der Schwarzarbeit. Sie basiert auf einer repräsentativen Betriebsbefragung. Danach wurden die Umsätze der legal tätigen Unternehmen durch Schwarzarbeit um rund 5 % verringert (Enste, 2019a).

Auf der *Mikroebene* existieren für Deutschland drei quantitative Erhebungen zum Ausmaß der Schwarzarbeit. Nach der Eurobarometer-Erhebung aus dem Jahr 2019 haben 28 % der Befragten angegeben, schwarzarbeitende Freund:innen zu haben (European Commission, 2020). Laut SOEP 2015 beläuft sich dieser Anteil auf knapp 21 % für abhängig Beschäftigte (Enste, 2017). In den Ipsos-Befragungen vom September 2022 und 2023 haben jeweils rund 18 % der befragten abhängig beschäftigten Personen von Schwarzarbeit im persönlichen Umfeld berichtet. Umgerechnet mittels der durchschnittlichen Zahl der Freund:innen ergaben sich je nach Annahmen zwischen rund 8 Mio. und rund 10 Mio. schwarzarbeitende Personen. Der mithilfe der experimentellen ICT-Methode ermittelte Anteil der Beschäftigten, die Schwarzarbeit angeboten haben, betrug 8 % bis 10 %. Zwischen 5 % und 8 % der Beschäftigten fragten Schwarzarbeit nach. Die Prävalenz des Angebots verharrte zwischen September 2022 und September 2023 bei knapp 9 %. Die Prävalenz der Nachfrage nach Schwarzarbeit sank geringfügig von 8 % auf 5 %.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass Schwarzarbeit auf allen vier Ebenen identifiziert werden kann. Vergleichsweise wenige Kontrollen der FKS führen zu einer niedrigen gemessenen Prävalenz der Schwarzarbeit. Auf der organisationalen Ebene der Betriebe werden durch Schwarzarbeit entgangene Umsatzeinbußen eher von kleineren Betrieben berichtet. Diese fallen im Durchschnitt mit 5 % insbesondere im Verhältnis zu den 10 % gering aus, die anhand von Simulationsmodellen auf der Makroebene ermittelt wurden. Das höchste Ausmaß an Schwarzarbeit ergibt sich aus der indirekten Frage nach schwarzarbeitenden Freund:innen in repräsentativen Befragungen mit einem berichteten Anteil je nach Erhebung von 18 % bis zu 28 %. Die präziseren Ergebnisse der ICT-Frage ergeben eine Schwarzarbeitsprävalenz von etwa 5 % bis 10 % und bestätigen damit eher die Ergebnisse der Simulationsmodelle als die der Frage nach der Verbreitung von Schwarzarbeit im Freundeskreis.

Literatur

Blair, G. & Imai, K. (2012). Statistical Analysis of List Experiments. *Political Analysis*, *20*(1), 47–77.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). *Der Zoll bekämpft Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug*.

Burgstaller, L., Feld, L. P. & Pfeil, K. (2022). Working in the Shadow: Survey Techniques for Measuring and Explaining Undeclared Work. *Journal of Economic Behavior and Organization*, *200*(2), 661–671.

Davis, E. O., Crudge, B. & Glikman, J. A. (2022). The Nominative Technique: A Simple Tool for Assessing Illegal Wildlife Consumption. *Oryx*, *56*(2), 284–287.

de Paula, A. & Scheinkman, J. A. (2007). The Informal Sector. *NBER Working Paper Series.* Nr. 13486.

Doerr, A., Hartmann, C. & Sajons, C. (2022). Unregistered work among refugees: Evidence from a list experiment in Germany. *WWZ Working Paper*, 2022/01. Center of Business and Economics (WWZ), University of Basel.

Enste, D. (2017). Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft – Argumente und Fakten zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in Deutschland und Europa. *IW Report*, 9/2017. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Enste, D. (2019a). Unternehmen: 300 Milliarden Euro Umsatzverluste durch Schwarzarbeit. *IW-Kurzbericht*, 3/2019. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW).

Enste, D. (2019b). Verluste der Unternehmen durch Schwarzarbeit. *Wirtschaftsdienst*, *99*(2), 152–154.

European Commission (2020). *Undeclared work in the European Union*.

Kirchner, A., Krumpal, I., Trappmann, M. & von Hermanni, H. (2013). Messung und Erklärung von Schwarzarbeit in Deutschland – Eine empirische Befragungsstudie unter besonderer Berücksichtigung des Problems der sozialen Erwünschtheit. *Zeitschrift für Soziologie*, *42*(4), 291–314.

Krumpal, I. (2011). Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. *Quality & Quantity*, *47*(4), 2025–2047.

Nuno, A. & St. John, F. (2015). How to ask sensitive questions in conservation: A review of specialized questioning techniques. *Biological Conservation*, *189*(2015), 5–15.

Schneider, F. & Feld, L. P. (2012). *The shadow economy and shadow economy labor force in OECD countries: what do we (not) know? Migration und Integration als wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnungsprobleme*. Lucius & Lucius.

Schneider, F. & Boockmann, B. (2022). *Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2022*. Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen.

Schneider, F. & Boockmann, B. (2023). *Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnung für das Jahr 2023*. Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen.

Statistisches Bundesamt. (2023). *Rechtliche Einheiten, Beschäftigte und Umsatz im Berichtsjahr 2022* [Data set].

TNS Infratest Sozialforschung. (2015). SOEP 2015 – Erhebungsinstrumente 2015 (Welle 32) des Sozio-oekonomischen Panels: Personenfragebogen, Altstichproben. *SOEP Survey Papers*, 274. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)/SOEP.

Verbeek, H., Fritz, B. & Knotz, C. (2020). *Ansätze zur Evaluation von Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit* (Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission). Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG).

von der Heiden, M. & Himmelreicher, R. (2022). Was halten Geringverdienende vom Mindestlohn? *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 1158. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Title: ***Undeclared Work in Germany: Previous Insights and New Findings***

Abstract: *Undeclared work is a sub-sector of the shadow economy and includes the provision of services or work in circumvention of tax and social security obligations or in disregard of trade law requirements. In 2023, the Financial Control of Undeclared Work of the customs authorities determined a loss amount of around 615 million euros due to undeclared work as part of the criminal and administrative offense proceedings initiated. The number of unreported financial losses for the German state is likely to be considerably higher. Against this background, the article systematically summarises previous findings on the extent of undeclared work and provides up-to-date insight into the prevalence of undeclared work based on a 2022-23 survey.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0204

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 807-810
JEL: D02, K20, L51

Christian Rusche

Wachsen regulierte digitale Märkte?

Die Staaten der Europäischen Union (EU), das Vereinigte Königreich (UK) und China zeichnen sich durch ein hohes Ausmaß der Regulierung digitaler Märkte aus. Dabei haben die EU und das UK ihre Regulierung in den vergangenen Jahren deutlich verschärft. Der wenig dynamische Datenmarkt in der EU und dem UK im Vergleich zu wesentlichen Akteuren der Weltwirtschaft deutet darauf hin, dass eine stärkere Regulierung digitale Innovationen ausbremst. Die USA, China und Japan haben bei geringerer Verschärfung der Regulierung digitaler Märkte ein höheres Wachstum des Datenmarktes erlebt. Die Behauptung, „The US Innovates, the EU Regulates" kann somit anhand der vorliegenden Daten nicht abgelehnt werden.

Ausgangslage

Digitale Technologien sind kaum noch aus dem Alltag wegzudenken, ob es sich nun um Smartphones, Smartwatches, Videokonferenzen, Onlinehandel, Sprachassistenz-Systeme oder Messenger-Dienste handelt. Die beliebtesten digitalen Produkte und Dienstleistungen werden dabei vor allem von großen Digitalkonzernen entwickelt und angeboten. Die Angebote, die in Deutschland sowie in der gesamten EU dominieren, kommen dabei vor allem aus Nordamerika (Büchel & Rusche, 2020). Eine Hypothese für diese Entwicklung stellt ein Artikel in der englischsprachigen Zeitschrift Forbes (Forbes.com, 2024) auf, dessen Titel lautet „The US Innovates, The EU Regulates: How Can The EU Change This Narrative?". Dieser Artikel ist einer von diversen Artikeln, die insbesondere der EU eine gewisse Regulierungsfreude und Innovationsfeindlichkeit nahelegen.

Ein Datensatz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zum Ausmaß der Regulierung digitaler Märkte erlaubt nun eine Überprüfung der Hypothese, ob in der EU und in Deutschland tatsächlich mehr reguliert wird als in anderen Staaten. Zudem können Rückschlüsse gezogen werden, ob die digitale Entwicklung tatsächlich woanders stattfindet. Dazu wird zunächst anhand dieser Daten das Ausmaß der Regulierung nach Ländern aufgezeigt und Ableitungen zur Entwicklung der Regulierung digitaler Märkte getätigt. Danach wird die Entwicklung der Regulierung dem Wachstum des Datenmarktes gegenübergestellt.

Ausmaß und Entwicklung der Regulierung

Abbildung 1 gibt auf Basis einer Auswertung der OECD (2024a) den Umfang der Regulierung digitaler Märkte zum 1. Januar 2018 (vertikale Achse) und zum 1. Januar 2024 (horizontale Achse) wieder. Die Auswertung der OECD vergleicht die 38 OECD-Mitgliedstaaten, aber auch weitere wichtige Akteure der Weltwirtschaft wie China oder Brasilien miteinander. Somit kann der Stand der Regulierung für 47 Staaten zu zwei Zeitpunkten miteinander verglichen werden. Für ihre Analyse nutzt die OECD (2024a) fünf Kriterien, um das Ausmaß der Regulierung im jeweiligen Staat zu bewerten:

- Analyse des Wettbewerbs und seiner Besonderheiten in digitalen Märkten (Assessing Competition),
- Zusammenschlusskontrolle speziell für digitale Märkte (Merger Control Regime),
- Sicherstellung eines fairen Handels in digitalen Märkten (Fair Trade),
- Untersuchung der Bestreitbarkeit digitaler Märkte und entsprechende Eingriffe (Contestability) und
- Untersuchung und Regulierung der Nutzung und des Zugangs zu Daten (Use and Access to Data).

Für jedes Kriterium wird untersucht, ob es in den betrachteten Staaten in digitalen Märkten zur Anwendung kommt oder die Einführung geplant ist. Wird ein Kriterium in mindestens drei digitalen Märkten eines Staates erfüllt und ist somit entsprechend implementiert oder zumindest geplant, erhält ein Staat eine 0 für das jeweilige Kriterium. Eine 2 wird erreicht bei zwei digitalen Märkten mit dem entsprechenden Kriterium, eine 4 bei einem Markt und eine 6 bei keinem Markt. Es wurden sieben Auswahlmöglichkeiten für möglicherweise betroffene digitale Märkte angegeben. Direkt abgefragt wurden beispielsweise App-Stores, Onlinewerbung, Online-Marktplätze oder vernetzte Fahrzeuge. Die siebte Auswahlmöglichkeit bezog sich

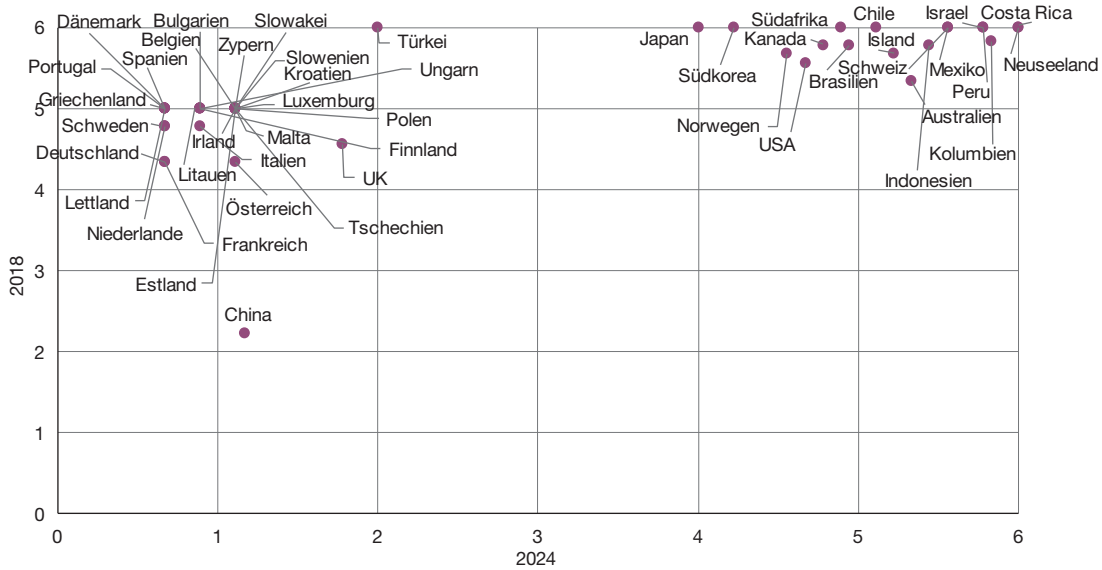
Dr. Christian Rusche ist Senior Economist für Wettbewerb und Strukturwandel am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

© Der/die Autor:in 2024. 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 1

Internationaler Vergleich des Ausmaßes der Regulierung digitaler Märkte 2018 und 2024 in 47 Staaten



Stand: jeweils 1. Januar; Wert 0 = alle definierten Kriterien adressiert (hohes Regulierungsniveau) bis 6 = Kriterien gar nicht adressiert (niedriges Regulierungsniveau). Die Kriterien lauten Assessing Competition, Merger Control Regime, Fair Trade, Contestability und Use and Access to Data.

Quelle: OECD (2024a); eigene Darstellung.

auf „sonstige digitale Märkte". Der Durchschnitt über die fünf Kriterien für das jeweilige Jahr ergibt die dargestellten Werte in Abbildung 1. Folglich zeigt ein niedriger (hoher) Wert ein hohes (niedriges) Regulierungsniveau digitaler Märkte. Stand Januar 2018 (vertikale Achse) war lediglich in China mit einem Wert von 2,2 ein hohes Regulierungsniveau zu verzeichnen. Alle anderen Staaten hatten Werte größer als 4. In Staaten wie Chile, Japan, Südkorea, der Schweiz und der Türkei war laut OECD keine entsprechende Regulierung vorhanden. Stand Januar 2024 (horizontale Achse) hat sich eine Zweiteilung in Staaten mit hoher Regulierung ergeben, welche links oben in der Abbildung 1 zu finden sind, und rechts oben Staaten mit geringem Regulierungsniveau. Folglich haben zwischen 2018 und 2024 insbesondere die EU-Staaten inklusive Deutschland, die Türkei und das UK ihr Regulierungsniveau erhöht, da die Werte mittlerweile kleiner oder gleich 2 sind. In China sind von einem hohem Regulierungsniveau kommend leichte Verschärfungen zu verzeichnen. Es muss jedoch erwähnt werden, dass 2024 lediglich in Costa Rica und Neuseeland keine Regulierung digitaler Märkte mehr vorhanden war. Zudem haben Australien und Kolumbien ihre Regulierung seit 2018 nicht verändert und somit auf niedrigem Niveau belassen. Die USA haben ihre Regulierung leicht um 0,9 Punkte auf 4,7 verschärft.

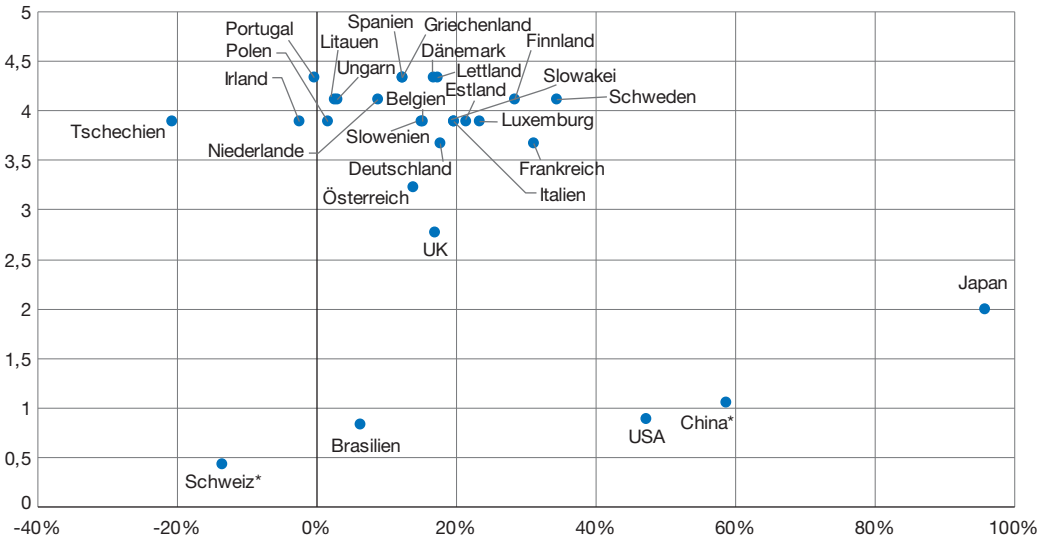
Gemäß Abbildung 1 und der dahinterliegenden OECD-Auswertung (2024a) haben wichtige Akteure der Weltwirtschaft ihr Regulierungsniveau erhöht. Am Beispiel der EU kann diese Entwicklung zu mehr Regulierung in digitalen Märkten beispielhaft beschrieben werden. Die EU hat sich in Bezug auf ihre Regulierungsvorhaben zunächst auf Daten konzentriert, indem bereits 2016 personenbezogene Daten über die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) besonders geschützt wurden. Gleichzeitig soll ein digitaler Binnenmarkt und der Zugang zu Daten gewährleistet werden. Dazu wurden 2020 das Daten-Governance-Gesetz und 2024 das Daten-Gesetz eingeführt (Europäische Kommission, 2022). Digitale Daten eröffnen jedoch lediglich Möglichkeiten, die dann genutzt werden müssen. So haben sie den Aufstieg digitaler Plattformen begünstigt, die einen zunehmenden Stellenwert in den Volkswirtschaften einnehmen und Herausforderungen für den Wettbewerb darstellen (Büchel & Rusche, 2020). Die EU hat darauf unter anderem 2022 mit dem Digital Markets Act und dem Digital Services Act (Europäische Kommission, 2024a) reagiert.

Auswirkungen der Regulierung

Welche Auswirkungen hat die Verschärfung der Regulierung auf digitale Märkte und den Datenmarkt? Um diese Frage zu beantworten, wird der Wert des Datenmarktes als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Regulierungsverschärfungen gegenübergestellt. Als Maß zur Untersuchung des Zusammenhangs wird der Korrelationskoeffizient betrachtet. Dieser variiert per Definition zwischen -1 und +1, wobei +1 (-1) eine perfekte positive (negative) Korrelation anzeigt. Eine hohe Korrelation deutet

Abbildung 2

Regulierungsverschärfung von 2018 zu 2024 und Veränderung des Datenmarkts als BIP-Anteil von 2018 zu 2023



Verschärfung der Digitalregulierung gemessen durch Veränderung der Indexpunkte zwischen 2018 und 2024 (vertikale Achse); die horizontale Achse zeigt die Wertentwicklung des Datenmarkts als Anteil am BIP für verfügbare Staaten. BIP und Datenmarkt berechnet in jeweiligen Preisen.

* Daten zum Datenmarkt liegen erst ab 2019 vor und nicht ab 2018 wie bei den anderen Ländern.

Quelle: OECD (2024a; 2024b); IDC (2020; 2021; 2023); Deutsche Bundesbank (2024); eigene Berechnung.

jedoch nicht zwangsläufig auf einen Kausalzusammenhang hin. Stattdessen können beide Variablen auch durch eine oder mehrere weitere Variablen beeinflusst werden.

Der Grund für die Betrachtung des Datenmarktes ist, dass die wesentliche Voraussetzung und der technische Kern der Digitalisierung maschinenlesbare Daten sind (Demary et al., 2016, 5). Nur wenn Informationen der realen Welt in eine digitale Form gebracht werden, können sie mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verarbeitet, geteilt, genutzt und für Entscheidungen herangezogen werden. Die auf diese Weise gewonnenen Informationen können für die Entwicklung neuer digitaler Angebote genutzt werden. Mit deren Hilfe können sodann weitere Daten gesammelt werden, die erneut genutzt werden können. Es besteht folglich ein sich selbst verstärkender Effekt (OECD, 2015). Der Datenmarkt und dessen Wachstum geben somit Hinweise auf die Bedeutung der Digitalwirtschaft und den Fortschritt der digitalen Transformation in den betrachteten Ländern.

Bereits ab dem Jahr 2013 ermittelt die International Data Corporation (IDC) für die Europäische Kommission den Wert des Datenmarktes in Euro in der EU, dem UK und von weiteren wesentlichen Akteuren der Weltwirtschaft (insgesamt 28 Staaten; Europäische Kommission, 2017). Im Folgenden wird der Wert des Datenmarktes als Indikator herangezogen, um die Umsätze mit datenbasierten Produkten und Dienstleistungen zu approximieren (Europäische Kommission, 2024b, 94). Zusätzlich wird der Wert des Datenmarktes durch das BIP gemäß OECD (2024b) des jeweiligen Landes im betreffenden Jahr geteilt. Dadurch können konjunkturelle Effekte oder Auswirkungen der Inflation ausgeglichen werden: Wenn beispielsweise die Wirtschaft stark wächst, dürfte auch der Datenmarkt mehr Umsatz verzeichnen. Des Weiteren kann mit Hilfe der Einbeziehung des BIP evaluiert werden, ob die Bedeutung der Datenwirtschaft und damit indirekt der Digitalwirtschaft für die jeweilige Volkswirtschaft zunimmt. Da die Verschärfungen bei der Digitalregulierung erst nach 2018 im Umsatz des Datenmarktes wirksam werden dürften, wird im Folgenden der Wert des Datenmarktes als Anteil am BIP von 2018 bis zum aktuell verfügbaren Jahr 2023 betrachtet und der Verschärfung der Digitalregulierung zwischen 2018 und 2024 gegenübergestellt (Abbildung 2). Dazu werden die Angaben zum BIP laut OECD (2024b) mit Hilfe des durchschnittlichen Wechselkurses des jeweiligen Jahres (Deutsche Bundesbank, 2024) in Euro umgerechnet.

Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass sich die EU-Staaten und das UK in einem Bereich mit hoher Verschärfung der Digitalregulierung und einem geringen Wachstum der Bedeutung des Datenmarktes befinden. Brasilien erreicht

ein vergleichbares Wachstum mit geringerer Verschärfung der Regulierung, während Japan, China und die USA mit geringerer Regulierungsverschärfung ein höheres Wachstum erreicht haben. Auf die Schweiz trifft dieser Zusammenhang nicht zu, da die Bedeutung des Datenmarktes gesunken ist und die Regulierung kaum verschärft wurde. Ohne die Schweiz beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen der Bedeutung des Datenmarkts von 2018 bis 2023 und der Regulierungsverschärfung zwischen Januar 2018 und Januar 2024 rund -0,53, mit der Schweiz sind es noch -0,31. Somit besteht ein starker negativer Zusammenhang zwischen Regulierungsverschärfung und der Bedeutung des Datenmarkts: Diejenigen Staaten mit einer hohen Verschärfung der Digitalregulierung beobachten ein geringes Wachstum des Datenmarktes im Vergleich zur Gesamtwirtschaft. Zudem dürfte die Digitalwirtschaft gerade in den Staaten mit einer hohen Bedeutung des Datenmarktes stark gewachsen sein. Durch ein höheres Maß an Regulierung kommt es möglicherweise zu einem niedrigeren Wachstum des Volumens im Datenmarkt, da bestimmte Geschäftsmodelle nicht (mehr) angeboten werden und deren Daten nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Zudem kann generell die Weitergabe von Daten reguliert sein, was ebenfalls das Wachstum des Datenmarktes begrenzt.

Jedoch kann das geringere Wachstum des Datenmarktes in der EU auch auf der Zersplitterung zwischen den Mitgliedsstaaten beruhen (Büchel & Rusche, 2022). Da die EU kein homogener Markt ist wie die USA, China oder Japan, ist das Wachstumspotenzial der EU-Staaten möglicherweise auf ihr Heimatland begrenzt. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Regulierung nicht einheitlich ist oder Sprachbarrieren bestehen. Die Regulierung der EU könnte ein Mittel sein, um diese Hemmnisse zu beseitigen. Das in der EU zu implementierende Daten-Gesetz (Europäische Kommission, 2022) kann zeigen, ob mittels Regulierung mehr Datenaustausch erreicht werden kann.

Fazit

Die Entwicklungen bei der Regulierung digitaler Märkte in der EU und dem UK – das bis 2020 EU-Mitglied war – zeigt, dass diese stark reguliert sind. Mittlerweile hat die EU gemäß der Methodik der OECD das Regulierungsniveau von China erreicht. Diese Verschärfung der Regulierung geht jedoch nicht mit den positiven Entwicklungen bei der Bedeutung des Datenmarktes einher. Dabei ist gerade die Nutzung von Daten essenziell für eine digitale Wirtschaft. Eine verstärkte Nutzung von Daten für digitale Angebote in der Gegenwart eröffnet die Möglichkeit, in Zukunft weitere Daten zu generieren, die erneut genutzt werden können.

Mögliche Erklärungen für den in diesem Artikel beschriebenen negativen Zusammenhang zwischen Regulierungsverschärfung und Wachstum des Datenmarktes sind einerseits, dass durch mehr Regulierung tatsächlich Entwicklungsmöglichkeiten beschnitten werden, die sich in der dynamisch wachsenden Digitalwirtschaft besonders negativ auswirken. Andererseits kann die Regulierung daraus resultieren, dass der digitale Binnenmarkt im europäischen Wirtschaftsraum vereinheitlicht werden soll. Mit Hilfe der Vorgaben aus Brüssel sollen die Regeln der Mitgliedstaaten einander angeglichen werden. Das Wachstum in China und den USA kann folglich daraus resultieren, dass ein einheitlicher, großer digitaler Binnenmarkt vorliegt. Gegenbeispiele sind jedoch Brasilien und Japan, die im Vergleich zur EU eher klein sind und dennoch genauso schnell oder sogar schneller wachsende Datenmärkte aufweisen. Somit sollte die Regulierung auf ihre Tauglichkeit, die angestrebten Ziele zu erreichen, überprüft und auf ein notwendiges Minimum reduziert werden.

Literatur

Büchel, J. & Rusche, C. (2020). Competition in the digital Economy, An analysis of Gatekeepers and Regulations. *IW-Policy Paper*, Nr. 26.

Demary, V., Engels, B., Röhl, K.-H. & Rusche, C. (2016). Digitalisierung und Mittelstand, eine Metastudie. *IW-Analysen*, Nr. 109.

Deutsche Bundesbank. (2024, Oktober). *Wechselkursstatistik*.

Europäische Kommission. (2017). *Final results of the 2014-2016 European Data Market study measuring the size and trends of the EU data economy*.

Europäische Kommission. (2022). *Data Act — Factsheet*.

Europäische Kommission. (2024a). *The Digital Services Act package*.

Europäische Kommission. (2024b). *The European Data Market Monitoring Tool* (D2.9 Final Study Report).

Forbes.com. (2024). *The US Innovates, The EU Regulates: How Can The EU Change This Narrative?*

IDC – International Data Corporation. (2020). *D2.9 - Final Study Report* [Datensatz].

IDC – International Data Corporation. (2021). *D2.1 - First Report on Facts and Figures* [Datensatz].

IDC – International Data Corporation. (2023). *D2.7 - Final Report on Facts and Figures* [Datensatz].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2015). *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2024a). *PMR sector indicators, Digital Markets Indicator*.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2024b). *Annual GDP and components – expenditure approach, converted to US dollars using exchange rates*.

Title: ***Are Regulated Digital Markets Growing?***

Abstract: *The EU countries, the United Kingdom (UK), and China are characterised by a high level of regulation of digital markets. In recent years, the EU and the UK have significantly tightened their regulations. The less dynamic data market in the EU and the UK compared to major players in the global economy suggests that more regulation hampers digital innovation.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0205

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(11), 811-812
JEL: E21, E27

Konjunkturschlaglicht

Wie sich Konsum und Einkommen entwickeln

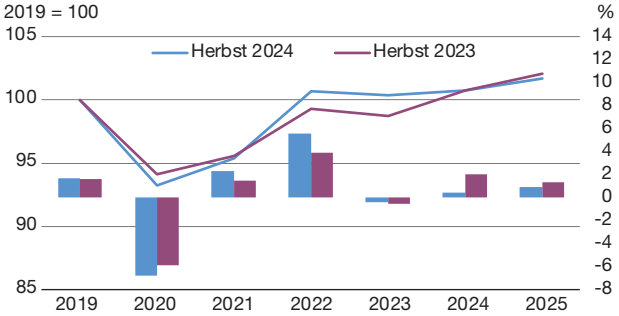
Der private Konsum war in den vergangenen Jahren ungewöhnlich starken Einflüssen ausgesetzt. Nach dem pandemiebedingten Einbruch im Jahr 2020 setzte eine kräftige Erholung ein, die jedoch mit der Energiekrise nach dem Beginn des Krieges in der Ukraine ausgebremst wurde. Seit Anfang 2022 hat der private Konsum – bei teils größeren Schwankungen im Quartalsverlauf – auf verhaltenem Niveau kaum mehr als stagniert. Konjunkturprognosen sahen vor, dass die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und der private Konsum in diesem und im kommenden Jahr kräftig steigen würden und die damit verbundene Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in den konsumnahen Dienstleistungsbranchen eine wichtige Triebfeder für eine wirtschaftliche Erholung sein würde (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Mittlerweile zeichnet sich jedoch ab, dass der private Konsum wohl nur moderat expandieren wird (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024). Allerdings stellt sich nach Datenrevisionen der Verlauf des privaten Konsums seit dem Beginn der Pandemie mittlerweile anders dar als noch im Jahr 2023.

Mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für das zweite Quartal 2024 hat das Statistische Bundesamt die historischen Werte im Rahmen einer umfangreichen Generalrevision überarbeitet. Dabei wurden beispielsweise Klassifikationen angepasst oder bislang nicht verfügbare oder genutzte Datenquellen einbezogen (Destatis, 2024). Gleichzeitig wurden turnusmäßig erst mit Verzögerung verfügbare Informationen für die vergangenen drei Jahre in das Zahlenwerk eingearbeitet. Nach der Überarbeitung der VGR stellen sich die Verläufe des privaten Konsums, der verfügbaren Einkommen und der Sparquote der privaten Haushalte für die vergangenen Jahre etwas anders dar, als sie für vorherige Prognosen auf Basis der alten Rechenstände zugrunde gelegt wurden. So lag der private Konsum dem aktuellen Rechenstand zufolge bereits im Jahr 2022 über seinem Vorkrisenniveau des Jahres 2019, während er dieses Niveau laut Rechenstand, der für die Herbstprognose 2023 zur Verfügung stand, noch nicht erreicht hatte (Abbildung 1). Für das zweite Quartal 2023 liegt die entsprechende Diskrepanz zwischen altem und aktuellem Rechenstand bei etwa 2 %; das Bruttoinlandsprodukt ist demgegenüber kaum revidiert worden. Die Erholung des privaten Konsums, die im Herbst 2023 prognostiziert wurde, war somit bereits weiter vorangeschritten, als in den VGR ablesbar war. Entsprechend wird in der laufenden Prognose trotz der deutlichen Abwärtsrevisionen in den Zuwachsraten für die Jahre 2024 und 2025 mit einem ähnlichen Niveau des privaten Konsums – relativ zum Jahr 2019 – wie in der Herbstprognose 2023 gerechnet.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Laut aktuellem Rechenstand lag das real verfügbare Einkommen – relativ zum Jahr 2019 – im Jahr 2022 höher als zuvor ausgewiesen und trotz deutlich geringerer prognostizierter Zuwachsraten wird in der laufenden Prognose mit einem ähnlichen Niveau für das Jahr 2025 gerechnet (Abbildung 2). Die Sparquote der privaten Haushalte wird nun niedriger ausgewiesen als zuvor. Während sie sich laut altem Rechenstand nach den großen pandemiebedingten Schwankungen durchgehend auf einem im Vergleich zum Jahr 2019 erhöhten Niveau befand, zeigt sich nun, dass sie im Zuge der Erholung ihr Vorkrisenniveau wieder erreicht und zweitweise unterschritten hatte. Unverändert bleibt dagegen der Befund, dass die privaten Haushalte in den Jahren 2020 und 2021 massiv zusätzliche Ersparnisse im Umfang von etwa 200 Mrd. Euro bzw. fast 10 % des damaligen verfügbaren Einkommens angehäuft hatten und diese nicht mehr in nennenswertem Umfang für Konsumausgaben aufgewendet haben.

Die Prognose einer recht kräftigen Erholung des privaten Konsums fußte nicht zuletzt auf der Erwartung, dass die Reallöhne kräftig anziehen würden. Die Löhne reagieren

Abbildung 1
Revisionen beim privaten Konsum



Jahresdaten; preisbereinigt. Kurven: Niveaus (linke Achse). Balken: Zuwachsraten (rechte Achse). Herbst 2023 (2024): Datenstand und Prognose der Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2023 (2024).

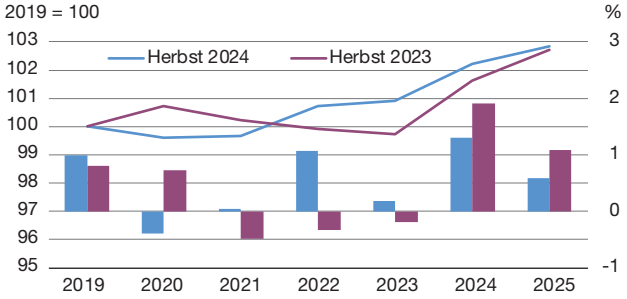
Quelle: Destatis (2024); Projekt Gemeinschaftsdiagnose (2023; 2024).

© Der/die Autor:in 2024. 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

Revisionen beim real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

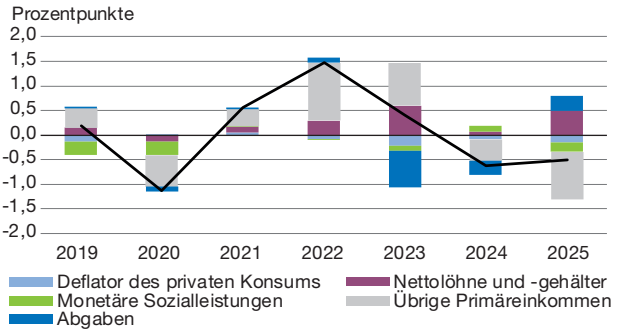


Jahresdaten; preisbereinigt mit dem Deflator des privaten Konsums. Kurven: Niveaus (linke Achse). Balken: Zuwachsraten (rechte Achse). Herbst 2023 (2024): Datenstand und Prognose der Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2023 (2024).

Quelle: Destatis (2024); Projekt Gemeinschaftsdiagnose (2023; 2024).

Abbildung 3

Revisionen der Beiträge zur Veränderung des verfügbaren Einkommens



Jahresdaten; Differenz zwischen den Beiträgen aus den Herbstprognosen 2024 und 2023; Abgaben: Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern und sonstige Transfers.

Quelle: Destatis (2024); Projekt Gemeinschaftsdiagnose (2023; 2024).

auf Preisänderungen in der Regel nur mit etwas Verzögerung, nicht zuletzt aufgrund mehrjähriger Laufzeiten von Tarifverträgen. Nach den hohen Preissteigerungen der Jahre 2022 und 2023 – die nicht nur auf höhere importierte Energiepreise, sondern auch auf einen kräftigen heimischen Preisauftrieb zurückzuführen und damit verbunden mit steigenden Unternehmensgewinnen einhergegangen waren – war demzufolge absehbar, dass die Löhne mit etwas Verzögerung ebenfalls kräftig steigen und sich die Reallöhne bei gleichzeitig wieder abflauendem Preisauftrieb erholen würden. An dieser Einschätzung hat sich im Laufe dieses Jahres wenig geändert. So war der Revisionsbedarf für die früheren Werte der Nettolöhne und -gehälter sowie für den Deflator des privaten Konsums – als Maß für den Preisauftrieb aus Sicht der privaten Haushalte – gering (Abbildung 3). Für die Jahre 2023 und 2025 zeichnet sich sogar ein etwas stärkerer Anstieg der Nettolöhne und -gehälter ab, bei in etwa unveränderten Preisanstiegen.

Größere Anpassungen gab es hingegen bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte (übrige Primäreinkommen). Dies gilt sowohl für die Überarbeitung früherer Werte durch das Statistische Bundesamt, die zu deutlichen Aufwärtsrevisionen geführt hat, als auch für die Prognose, die für 2024 und 2025 nun von einem deutlich geringeren Beitrag der übrigen Primäreinkommen der privaten Haushalte ausgeht. Zu den großen Revisionen trägt vermutlich bei, dass dem Statistischen Bundesamt für wesentliche Teile der übrigen Primäreinkommen keine originären Daten vorliegen, sodass sie im Rahmen der VGR residual ermittelt werden, also den Charakter einer Restgröße haben. Dies dürfte nicht nur den Revisionsbedarf bei der Überarbeitung früherer Werte durch das Statistische Bundesamt erhöhen, sondern auch wesentlich zur Prognoseunsicherheit beitragen.

Auch wenn man berücksichtigt, dass sich der private Konsum bereits wieder über seinem Vorkrisenniveau befindet, war die Dynamik angesichts der Realeinkommenszuwächse zuletzt recht schwach. Die Konsumenten halten sich mit Käufen zurück, die Sparquote ist in der Tendenz bereits seit 2022 wieder aufwärtsgerichtet. Grundsätzlich können zahlreiche Faktoren, wie die wirtschaftlichen Aussichten, das Zinsniveau oder die Demografie auf die Sparquote wirken und ihr jeweiliger Einfluss ist recht schwer zu quantifizieren (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024, Kapitel 5). Naheliegend ist, dass die verhaltenen wirtschaftlichen Aussichten verbunden mit einer hohen wirtschaftspolitischen Unsicherheit zum Anstieg der Sparquote beigetragen haben. Die Konsumzurückhaltung spiegelt sich auch in den GfK-Umfragen zufolge niedrigen Konsumklima und insbesondere in der niedrigen Anschaffungsneigung der privaten Haushalte wider. Immerhin haben sich Konsumklima und Anschaffungsneigung in den vergangenen Quartalen sukzessive gebessert.

Alles in allem dürften die weiter steigenden Realeinkommen perspektivisch zu Anstiegen des privaten Konsums führen. Allerdings werden die Zuwachsraten wohl deutlich geringer ausfallen als noch vor einem Jahr erwartet.

Dr. Nils Jannsen
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Destatis. (2024). *Hintergrundpapier zur Generalrevision 2024 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland*.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2023). *Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023*.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). *Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024*.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

Redaktion
Nicole Waidlein (Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Website: https://wirtschaftsdienst.eu
X: https://x.com/Zeitschrift_WD
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Freie Universität Berlin
Veronika Grimm Technische Universität Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Bezugsinfo: https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Sciendo: https://sciendo.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEO, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

Klimaneutral Unternehmen

FSC www.fsc.org MIX Papier | Fördert gute Waldnutzung FSC® C016042