

Lisa Reinheimer

hat "International Economics and Economic Policy" an der Universität Frankfurt studiert und mit dem Master of Science abgeschlossen. Seit Mai 2016 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Referat „Verbraucherpreise“ des Statistischen Bundesamtes. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Methoden und Konzepten des Harmonisierten Verbraucherpreisindex..

HARMONISIERTER VERBRAUCHERPREISINDEX ZU ADMINISTRierten PREISEN

Lisa Reinheimer

📌 **Schlüsselwörter:** administrierte Preise – staatlicher Einfluss – Harmonisierter Verbraucherpreisindex – Verbraucherpreisstatistik – Inflation

ZUSAMMENFASSUNG

Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex zu administrierten Preisen (HVPI-AP) soll die Preisentwicklung derjenigen Waren und Dienstleistungen abbilden, deren Preise vom Staat beeinflusst werden. Der vorliegende Artikel stellt ein Verfahren für die Identifizierung administrierter Preise vor, ebenso die zugrunde liegende Definition. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei ein Überblick über die Instrumente staatlicher Einflussnahme sowie Entscheidungsregeln für die konsistente Anwendung der Definition. Der Artikel beschreibt verschiedene Möglichkeiten zur Gestaltung eines Berichtssystems und schließt mit Anmerkungen zur Interpretation des HVPI-AP.

📌 **Keywords:** administered prices – governmental influence – Harmonised Index of Consumer Prices – consumer price statistics – inflation

ABSTRACT

The Harmonised Index of Consumer Prices – administered prices (HICP-AP) is designed to show the price development of goods and services whose prices are influenced by the government. This article presents a procedure to identify administered prices as well as the associated definition. It focuses on an overview of the instruments of governmental influence and on decision rules for a consistent application of the definition. In addition, the article describes different options for a reporting system and concludes with some observations on the interpretation of the HICP-AP.

1

Einleitung

Preise von Waren und Dienstleistungen, die einem staatlichen Einfluss unterliegen, werden als administriert bezeichnet. Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex zu administrierten Preisen (HVPI-AP) wird als Zusammenfassung der als administriert eingestufteten Waren und Dienstleistungen berechnet und ist somit eine Sondergliederung¹ des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Die Informationen über administrierte Preise wurden als neue Lieferverpflichtung in die seit 2016 gültige HVPI-Rahmenverordnung² aufgenommen. Die Berechnung des HVPI-AP wird von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, auf Basis der durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) übermittelten Einteilungen der Güterbereiche durchgeführt.

Mithilfe dieser Sondergliederung kann die Entwicklung staatlich beeinflusster Preise dargestellt werden. Dies ermöglicht wichtige Analysen, denn die administrierten Preise können durch den staatlichen Einfluss einen anderen Verlauf als Marktpreise aufweisen. Insbesondere für Zentralbanken sind diese Informationen für geldpolitische Analysen und Inflationsprognosen von großem Interesse. Außerdem kann damit gleichzeitig die komplementäre Sondergliederung „HVPI ohne administrierte Preise“ berechnet werden.

Für die Erstellung des HVPI-AP werden alle Waren und Dienstleistungen des HVPI nach dem Grad der staatlichen Administrierung eingeteilt. Gemäß der von Eurostat vorgegebenen Definition unterscheidet man dabei in „vollständig administriert“ (fully administered) und „überwiegend administriert“ (mainly administered)³ (Eurostat, 2010a). Bei der Einteilung der Waren und

- 1 Eine Sondergliederung ist ein gewichteter Mittelwert aus einzelnen Teilindizes.
- 2 Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes und den Häuserpreisindex sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates (Amtsblatt der EU Nr. L 135, Seite 11).
- 3 Mit diesen Informationen werden verschiedene Sondergliederungen gerechnet: zum einen der „HVPI zu administrierten Preisen“ sowie das Komplement, der „HVPI ohne administrierte Preise“. Außerdem werden die Sondergliederungen „HVPI zu vollständig administrierten Preisen“ und „HVPI zu überwiegend administrierten Preisen“ sowie „HVPI ohne vollständig administrierte Preise“ und „HVPI ohne überwiegend administrierte Preise“ erstellt.

Dienstleistungen ist eine einheitliche Vorgehensweise in der EU von großer Bedeutung. Das Statistische Bundesamt hat dazu im Rahmen des Projekts „Machbarkeitsstudie zu administrierten Preisen“ ein Verfahren mit einem strukturierten Entscheidungsprozess entwickelt, das in diesem Artikel vorgestellt wird. Dieses Konzept fließt in die aktuelle Diskussion über Empfehlungen für eine einheitliche Vorgehensweise auf europäischer Ebene ein.

2

Projekt „Machbarkeitsstudie zu administrierten Preisen“

2.1 Ziel und Aufbau des Projekts

Gemäß der seit 2016 gültigen HVPI-Rahmenverordnung müssen Informationen über administrierte Preise von den Mitgliedstaaten jährlich verbindlich an Eurostat geliefert werden (Eurostat, 2010c). Vor Inkrafttreten der Verordnung bestand eine solche Lieferverpflichtung nicht, die Lieferung erfolgte auf freiwilliger Basis. Im Hinblick auf die neue Lieferverpflichtung wurde im Statistischen Bundesamt das von Eurostat unterstützte Projekt „Machbarkeitsstudie zu administrierten Preisen“ durchgeführt.

Ziel des Projektes war es, ein strukturiertes Verfahren für die Bewertung eines Preises als „administriert“ zu entwickeln. Anschließend wurden die Waren und Dienstleistungen des deutschen HVPI gemäß dieser Methode nach dem Grad der Administrierung eingeteilt.

Der Schwerpunkt des Projektes lag darauf, Empfehlungen für die Anwendung der Definition von administrierten Preisen zu erarbeiten. Dabei sollte der Ansatz auf alle Waren und Dienstleistungen anwendbar sein. Einzelfallentscheidungen sollten nach Möglichkeit vermieden werden. Um dies zu gewährleisten, sind die Entscheidungsregeln allgemein formuliert und es wurde von Konventionen für einzelne Güter abgesehen. Mithilfe dieser Vorgehensweise ist das Ergebnis der Einteilung der administrierten Preise gut nachzuvollziehen. Darüber hinaus stellt es eine transparente Dokumentation sicher.

Die Einteilung der Waren und Dienstleistungen nach dem Grad der Administrierung ist recht aufwendig, daher war eine praktikable Lösung zu entwickeln. Außerdem sollte das Berichtssystem den Zeitaufwand begrenzen, der bei der jährlichen Aktualisierung der Einteilung der administrierten Preise entsteht.

Die Machbarkeitsstudie war in mehrere Projektschritte gegliedert. Zunächst wurde ein Schema erarbeitet, um eine einheitliche und nachvollziehbare Anwendung der Definition der administrierten Preise zu gewährleisten. Dieser Schritt war sehr wichtig, denn darauf basierte die weitere Arbeit. Anschließend wurde ein Verzeichnis der relevanten Rechtsgrundlagen erstellt, die den staatlichen Einfluss auf die Preisgestaltung begründen. Darauf aufbauend erfolgte die Einteilung der Güterbereiche nach dem Grad der Administrierung. Diese Einteilung kann sich im Zeitverlauf verändern, da die zugrunde liegenden Gesetze Änderungen unterliegen oder neue Güterbereiche reguliert werden können. Deshalb wurde ein flexibles Berichtssystem entwickelt, das solche Änderungen verfolgt und die Aktualisierung der Einteilung erleichtert.

2.2 Frühere Arbeiten

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellte bereits in seinem Jahresgutachten 1976/77 einen Index staatlich administrierter Preise vor. Dieser unterschied vier Teilindizes, die der heutigen Definition der administrierten Preise ähnlich sind: „direkt administrierte“, „teiladministrierte“, „quasi-administrierte“ sowie „indirekt administrierte Preise“ (Sachverständigenrat, 1976, hier: Seite 209). Dabei entsprechen die „direkt administrierten“ und „teiladministrierten Preise“ den „vollständig“ und „überwiegend administrierten Preisen“ nach der heutigen Eurostat-Definition. Der dritte und vierte Teilindex enthielten Verbrauchsteuern sowie Einflüsse der europäischen Agrarpolitik, die in der aktuellen Definition nicht mehr enthalten sind. Die Informationen „zur Konstruktion eines Index staatlich administrierter Verbraucherpreise“ wurden vom Sachverständigenrat zuletzt im Jahresgutachten 2008/09 erwähnt (Sachverständigenrat, 2008, hier: Seite 477 ff.).

Des Weiteren haben die Europäische Zentralbank und Eurostat beim Ottawa Group Meeting 2006 einen Über-

blick unter anderem über die Arbeiten zum HVPI-AP gegeben (Branchi/Wirtz, 2006, hier: Seite 13 ff.). Dabei gehen die Autoren auf die Definition der administrierten Preise sowie erste Überlegungen für einen Ansatz zur Einteilung der Güterbereiche nach dem Grad der Administrierung ein. Außerdem werden Konventionen sowie Erläuterungen für schwierige Güterbereiche vorgestellt, die bei der Einteilung Hilfestellung geben sollen.

3

Definition und Einteilung der administrierten Preise

Der folgende Abschnitt 3.1 behandelt die von Eurostat festgelegte Definition der administrierten Preise. Diese bildet die Grundlage für die weiteren Ausführungen zum Entscheidungsbaum (Abschnitt 3.2) und zu den im Projekt erarbeiteten Entscheidungsregeln (Abschnitt 3.3).

Das vorgestellte Verfahren wurde für die Einteilung der administrierten Preise des deutschen HVPI verwendet. Das Ergebnis der Einteilung für 2016 wird im Abschnitt 5.1 vorgestellt. Dies stellt einen Vorschlag für die Einteilung nach dem neuen Konzept dar, das aktuell auf europäischer Ebene diskutiert wird. Die Informationen über die administrierten Preise nach dem hier vorgestellten Verfahren werden voraussichtlich im Januar 2018 zum ersten Mal an Eurostat gemeldet.

Dabei ist zu beachten, dass es durch die Einteilung nach dem neuen Konzept zu Änderungen und Brüchen im Vergleich zur früheren Einteilung kommt. Darüber hinaus kann sich das Ergebnis im Zeitablauf ändern, da sich zum Beispiel gesetzliche Grundlagen ändern oder für bestimmte Güterbereiche eine Preisregulierung eingeführt oder aufgehoben wird. Aus diesem Grund wird die Einteilung jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst.

3.1 Definition

Die Definition von Eurostat unterscheidet zwei Möglichkeiten, wie ein staatlicher Einfluss auf den Preis eines Güterbereichs ausgestaltet sein kann.

Dieser kann direkt erfolgen, sodass die jeweiligen Güterbereiche als „vollständig administriert“ (fully admi-

nistered) bezeichnet werden. Ein Beispiel dafür ist die Wasserversorgung, die eine staatliche Aufgabe ist.¹⁴ Eine Einteilung als „überwiegend administriert“ (mainly administered) erfolgt, falls ein signifikanter staatlicher Einfluss auf den Preis vorliegt. Dies ist zum Beispiel der Fall bei ärztlichen Dienstleistungen, für die Preisuntergrenzen und -obergrenzen gelten.¹⁵

Die Definition der administrierten Preise von Eurostat schließt drei Bereiche aus, die nicht einbezogen werden. Zum einen werden Steuern im HVPI-AP nicht berücksichtigt, da die Auswirkungen von Steueränderungen im HVPI zu konstanten Steuersätzen abgebildet werden. Des Weiteren gehen Maßnahmen der Sicherheits- und Umweltregulierung nicht ein, da deren Effekte auf die Verbraucherpreise schwierig zu bewerten sind. Zuletzt sind Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ausgeschlossen, da sich diese hauptsächlich auf die Preise von Zwischenprodukten beziehen und auch

deren Effekte auf die Verbraucherpreise schwierig einzuschätzen sind (Eurostat, 2010a).

3.2 Entscheidungsbaum

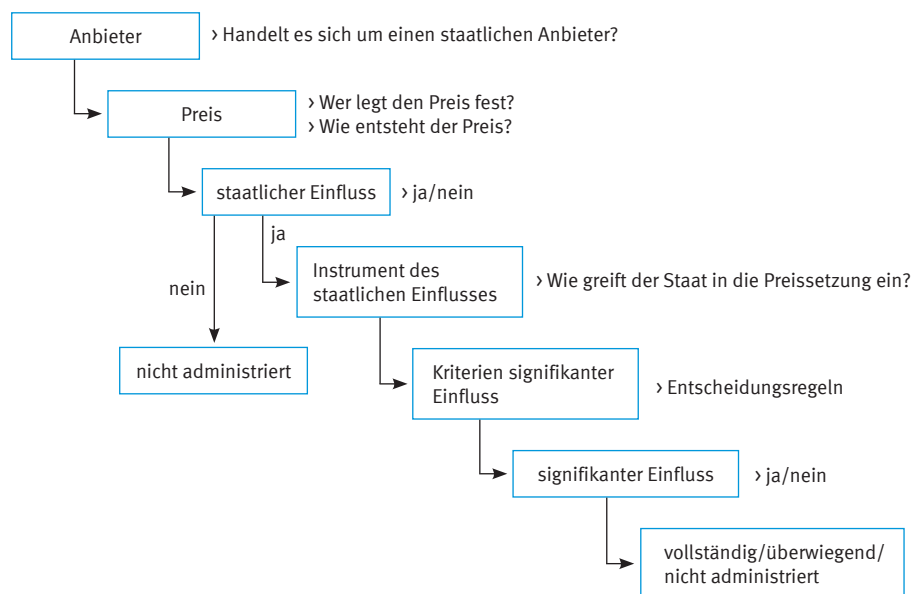
Die Definition von Eurostat enthält bislang keine weiteren Ausführungen darüber, was genau unter einem „signifikanten staatlichen Einfluss“ zu verstehen ist. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde ein Verfahren entwickelt, das hier Hilfestellung gibt und dabei eine einheitliche Vorgehensweise sicherstellt.

➤ **Grafik 1** zeigt dieses Verfahren in Form eines Entscheidungsbaums. Ein strukturierter Prozess leitet die Einteilung der einzelnen Güterbereiche anhand von Fragen. Dieser Prozess wird für jede Ware und Dienstleistung im HVPI durchgeführt und stellt auf diese Weise die konsistente Anwendung der Definition von Eurostat sicher.

Zu Beginn des Prozesses werden der Anbieter und der Preis untersucht. Zunächst wird gefragt, ob es sich um einen staatlichen Anbieter handelt. Die Identifizierung von staatlichen Anbietern hat dabei immer eine Einteilung des Güterbereichs als „vollständig administriert“ zur Folge. Danach wird gefragt, wer den Preis festlegt und wie dieser entsteht. Bereits hier ist zu erkennen, ob

4 § 50 „Öffentliche Wasserversorgung“ des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I Seite 2585), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2771) geändert worden ist.
 5 § 5 „Bemessung der Gebühren für Leistungen des Gebührenverzeichnisses“ der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1996 (BGBl. I Seite 210), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I Seite 1966) geändert worden ist.

Grafik 1
Entscheidungsbaum für die Einteilung der administrierten Preise



2017 - 01 - 0959

ein staatlicher Einfluss auf den Preis vorhanden ist. Falls nicht, endet der Prozess an dieser Stelle und die Ware/ Dienstleistung wird als „nicht administriert“ bezeichnet.

Wird ein staatlicher Einfluss auf den Preis festgestellt, folgen die weiteren Schritte des Entscheidungsbaums. In ihnen wird untersucht, wie der Staat in die Preissetzung eingreift und welches Instrument dabei genutzt wird.

Gemäß der Definition der administrierten Preise muss für die Einteilung als „überwiegend administriert“ ein „signifikanter“ staatlicher Einfluss nachgewiesen werden. Für diese Bewertung wurden für jedes Instrument Entscheidungsregeln entwickelt. Für jede Entscheidungsregel ist festgelegt, ob diese zu einer Einteilung als „vollständig administriert“, „überwiegend administriert“ oder „nicht administriert“ führt.

Die vierte Stufe des Entscheidungsbaums umfasst die Instrumente staatlicher Einflussnahme, die für die Waren und Dienstleistungen im deutschen HVPI relevant sind. Diese sind im Folgenden aufgeführt:

1. Staatlicher Anbieter/staatliche Aufgabe
2. Anbieter mit staatlichem Auftrag
3. Anbieter mit öffentlichem Träger
4. Privater Anbieter, Preis direkt vom Staat festgelegt
5. Genehmigung durch Regulierungsbehörde
6. Gesetzlicher Mechanismus für Preiserhöhungen
7. Preisuntergrenzen/-obergrenzen
8. Staatliche Zuschüsse
9. Abgaben/Umlagen (ohne Steuern)

3.3 Entscheidungsregeln

Die folgenden Punkte stellen die Entscheidungsregeln für die Instrumente staatlicher Einflussnahme vor.

Staatlicher Anbieter/staatliche Aufgabe

In diesen Fällen werden die Preise immer direkt vom Staat festgelegt oder beeinflusst, daher sind hier keine Entscheidungsregeln nötig. Dementsprechend ist die Einteilung für diese Güterbereiche immer „vollständig

administriert“. Ein Beispiel aus dem deutschen HVPI sind die Preise der Wasserversorgung.¹⁶

Anbieter mit staatlichem Auftrag

In diesen Fällen liegt ein signifikanter Einfluss vor, falls der Anbieter den Preis eigenständig, aber nach Regeln aus einer Satzung oder aus einem Gesetz festlegt. Die Rechtsgrundlage kann zum Beispiel bestimmen, dass kein Gewinn erwirtschaftet werden darf. Als Beispiel sind hier die Studierendenwerke zu nennen, die Mensen und Studierendenwohnheime betreiben.¹⁷

Anbieter mit öffentlichem Träger

Die Einteilung nach dem Grad der Administrierung hängt hier von den Aufgaben des Trägers ab. Ein signifikanter Einfluss liegt vor, falls der Preis direkt beeinflusst werden kann, der Träger also beispielsweise Preise genehmigt oder ein Aufsichtsmandat mit Preiskontrolle hat. Wenn sich andererseits seine Aufgaben unter anderem auf das Bereitstellen von Kapital oder Personal beziehen oder ein Aufsichtsmandat ohne Preiskontrolle vorliegt, also der Preis nicht direkt beeinflusst wird, gilt dies nicht als signifikanter Einfluss.

Privater Anbieter, Preis direkt vom Staat festgelegt

Ebenso wie bei dem Instrument „staatlicher Anbieter/staatliche Aufgabe“ werden auch hier keine Entscheidungsregeln benötigt. Die Preise werden direkt vom Staat, zum Beispiel durch eine Gebührenordnung, festgelegt und werden deshalb immer als „vollständig administriert“ eingeteilt. Beispiele hierfür sind Rechtsanwalts-¹⁸ oder Notargebühren¹⁹.

6 § 50 „Öffentliche Wasserversorgung“ des Wasserhaushaltsgesetzes.

7 Zum Beispiel in Berlin: § 6 „Finanzen und Wirtschaftsführung“ des Gesetzes über das Studierendenwerk Berlin (Studierendenwerkesgesetz – StudWG) vom 18. Dezember 2004 (GVBl. 2004, 521), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2016 (GVBl. S. 58) geändert worden ist.

8 Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG) vom 5. Mai 2004 (BGBl. I Seite 718, 788), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2739) geändert worden ist.

9 § 3 „Höhe der Kosten“ des Gesetzes über Kosten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für Gerichte und Notare (Gerichts- und Notarkostengesetz – GNotKG) vom 23. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2586), das zuletzt durch Artikel 26 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2208) geändert worden ist.

Genehmigung durch Regulierungsbehörde

Eine Genehmigung durch eine Regulierungsbehörde stellt einen signifikanten staatlichen Einfluss dar, falls diese die Preise aller Anbieter oder einzelner Unternehmen mit Marktmacht betrifft. Wenn Preisänderungen nur bei der zuständigen Genehmigungsbehörde angezeigt werden müssen, ist kein signifikanter Einfluss vorhanden. Ein Beispiel für einen signifikanten staatlichen Einfluss sind die Preise für Briefdienstleistungen, die von der Bundesnetzagentur genehmigt werden müssen.¹⁰

Gesetzlicher Mechanismus für Preiserhöhungen

Bei diesem Instrument gibt es ebenfalls unterschiedliche Ausprägungen. Der Staat hat keinen signifikanten Einfluss auf den Preis, falls die gesetzlichen Regelungen keinen direkten Einfluss auf den Preis nehmen, sondern nur Vorgaben zur Vorgehensweise bei Erhöhungen machen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei Staffelmieten. Der Gesetzgeber verlangt nur, dass die Vertragspartner die Erhöhungen schriftlich festhalten. Der konkrete Betrag ist für das Gesetz nicht relevant.¹¹ Falls jedoch die Preise direkt durch diese Regelungen beeinflusst werden, liegt ein signifikanter Einfluss vor.

Preisuntergrenzen/-obergrenzen

Falls Preisuntergrenzen und -obergrenzen als absolute Preisgrenzen vom Gesetzgeber definiert werden, ist dies als signifikanter Einfluss des Staates zu sehen. Andererseits gibt es auch Preisgrenzen, die im Verhältnis zu einem anderen Preis stehen und nicht absolut definiert sind. Dann liegt kein signifikanter Einfluss vor. In einer solchen Situation würde der Gesetzgeber zum Beispiel vorgeben, dass eine bestimmte Ware nicht günstiger/teurer als eine andere Ware sein darf. Die genauen Preise sind dabei nicht relevant, aber die Relation muss eingehalten werden. Signifikante Preisuntergrenzen und -obergrenzen spielen im Gesundheitswesen eine Rolle. Ein Beispiel sind die Preise für Leistungen nach der

Gebührenordnung für Ärzte, die abhängig vom Steigerungsfaktor zwischen dem Einfachen und dem Dreieinhalbfachen des Gebührensatzes liegen (§ 5 GOÄ).

Staatliche Zuschüsse

Bei der Bewertung, ob staatliche Zuschüsse einen signifikanten staatlichen Einfluss auf den Preis darstellen, wurde ein pragmatischer Ansatz gewählt. Es kann angenommen werden, dass Zuschüsse immer einen signifikanten Einfluss darstellen, denn ohne sie wäre der Anbieter wahrscheinlich nicht mehr am Markt oder die Preise wären bedeutend höher. Dementsprechend stellen langfristige Zuschüsse, die dem gesamten Sektor zustehen, immer einen signifikanten Einfluss dar. Nicht berücksichtigt werden Zuschüsse, die nur kurzfristig oder nur einzelnen Anbietern gewährt werden. Langfristige staatliche Zuschüsse werden zum Beispiel im Kulturbereich¹² oder bei der Kinderbetreuung¹³ gewährt.

Abgaben/Umlagen (ohne Steuern)

Ein signifikanter Einfluss liegt vor, wenn diese Preisbestandteile mehr als 50% des Gesamtpreises ausmachen. Abgaben und Umlagen sind Preisbestandteile zum Beispiel bei Strom¹⁴ und Gas¹⁵.

10 § 19 „Genehmigungsbedürftige Entgelte“ des Postgesetzes (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I Seite 3294), das durch Artikel 169 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I Seite 626) geändert worden ist.

11 § 557a „Staffelmiete“ des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I Seite 42, 2909; 2003 I Seite 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2787) geändert worden ist.

12 Zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW) vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW Seite 917).

13 Zum Beispiel in Brandenburg: Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (Kindertagesstättengesetz – KitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 16], Seite 384), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2017 geändert worden ist.

14 Zum Beispiel die EEG-Umlage: Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I Seite 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2532) geändert worden ist.

15 Zum Beispiel die Konzessionsabgabe: Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung – KAV) vom 9. Januar 1992 (BGBl. I Seite 12, 407), die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I Seite 2477) geändert worden ist.

3.4 Anwendung der 50%-Regel

Die Einteilung der administrierten Preise wird auf Ebene der ECOICOP¹⁶-5-Steller an Eurostat gemeldet. In Deutschland existiert unterhalb der ECOICOP-5-Steller jedoch eine weitere Untergliederung. Dementsprechend wird die Einteilung nach dem Grad der Administrierung für diese tiefere Ebene vorgenommen und anschließend auf die 5-Steller-Ebene aggregiert. Dabei kommt die 50%-Regel zur Anwendung: Sind mindestens 50% des Güterbereichs als administriert eingeteilt, wird der gesamte Güterbereich als administriert eingeordnet (Eurostat, 2010b, hier: Seite 6).

Diese Regel wird bei der Einteilung der Güterbereiche in mehreren Fällen angewendet, beispielsweise wenn ein Güterbereich administrierte und nicht administrierte Bestandteile enthält. Ein anderes Beispiel sind Waren und Dienstleistungen, die sowohl von staatlichen als auch von privaten Anbietern angeboten werden, zum Beispiel bei der Kinderbetreuung. In diesen Fällen wird untersucht, welcher Anbietertyp überwiegt. Zuletzt gibt es einige Güterbereiche, bei denen es unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den Bundesländern gibt. Dann wird zunächst für jedes Bundesland die Bewertung der Administrierung vorgenommen. Anschließend wird die Einteilung mithilfe der Ländergewichte zu einer Einteilung auf Bundesebene aggregiert.

4

Berichtssystem und Quellen

Die Einteilung der administrierten Preise basiert auf verschiedenen Quellen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Gesetzesblättern und Gesetzestexten des Bundes sowie der Bundesländer.

Eine Einteilung auf Ebene der Bundesländer wird durchgeführt, wenn für einen Güterbereich die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt. Bei einigen Güterbereichen werden die Preise auch von den Städten und Gemeinden festgelegt, die dazu jedoch durch übergeordnete Rechtsgrundlagen auf Landes- oder Bun-

desebene legitimiert sind. Demzufolge reicht es aus, die entsprechenden Landes- und Bundesgesetze zu berücksichtigen.

Außerdem werden amtliche sowie nicht amtliche Statistiken genutzt, insbesondere um herauszufinden, ob bei einem Gut staatliche oder private Anbieter im Markt überwiegen und gemäß der oben genannten 50%-Regel ein staatlicher Einfluss besteht oder nicht. Darüber hinaus fließen Informationen anderer Behörden, zum Beispiel der Bundesnetzagentur oder des Bundeskartellamtes, sowie von Verbänden oder weiterer Institutionen in die Bewertung ein.

Werden bestehende Gesetze geändert oder außer Kraft gesetzt oder werden neue Gesetze erlassen, kann sich im Zeitverlauf auch diese Einteilung ändern. Um das Verzeichnis der Rechtsgrundlagen und der anderen Quellen aktuell zu halten, ist ein Berichtssystem wichtig, das die Grundlage für die regelmäßige Überprüfung der Informationen über administrierte Preise bildet.

Verschieden gestaltete Berichtssysteme werden im Folgenden skizziert.

› Manuelles Berichtssystem:

Bei einer manuellen Auswertung werden alle Quellen regelmäßig daraufhin überprüft, ob neue Gesetzesblätter oder andere Informationen veröffentlicht wurden. Anschließend werden diese ausgewertet und geprüft, ob relevante Inhalte über administrierte Preise enthalten sind. Auf diese Weise bekommt man einen guten Überblick über aktuelle Themen, zum Beispiel im Gesetzgebungsprozess oder auf der Agenda der Institutionen und Verbände. Das manuelle Berichtssystem ist jedoch sehr zeitaufwendig.

› Halb-automatisiertes Berichtssystem:

Eine andere Möglichkeit ist, das Berichtssystem halb-automatisiert aufzubauen. Im Unterschied zur manuellen Variante werden in diesem Fall neue Informationen automatisch bereitgestellt, zum Beispiel über Newsletter oder RSS-Feeds¹⁷. Die Benachrichtigungen zu neuen Informationen sparen Zeit, da die Quellen nur aufgerufen werden, wenn neue Informationen veröffentlicht wurden. Die Auswertung erfolgt weiter-

16 European Classification of Individual Consumption according to Purpose — Europäische Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums.

17 RSS-Feeds funktionieren ähnlich wie ein Newsticker und stellen neue Informationen automatisch, zum Beispiel in Outlook, bereit.

hin manuell und ist somit weiterhin mit hohem Aufwand verbunden.

› Automatisiertes Berichtssystem:

Die dritte Option ist ein automatisiertes Berichtssystem. Bei der Überprüfung bestehender Gesetze und Verordnungen wird eine Version jeder verwendeten Rechtsgrundlage zu einem Stichtag im Jahr gespeichert. Dann werden die aktuelle und die vorherige Version auf Änderungen untersucht. Dieser Abgleich erfolgt automatisiert, aber die angezeigten Änderungen müssen anschließend manuell ausgewertet werden. Allerdings ist nicht jede Gesetzesänderung für die administrierten Preise relevant, wenn zum Beispiel Gesetze nur umformuliert werden oder sich das zuständige Ministerium ändert. Diese nicht relevanten Änderungen können jedoch nicht automatisch eliminiert werden, was zu einer aufwendigen Auswertung führt.

Die Suche nach neu erlassenen Gesetzen kann ebenfalls mithilfe eines automatisierten Berichtssystems unterstützt werden. Dabei sucht ein Programm in den neuen Gesetzesblättern nach vorher festgelegten Signalwörtern. Im Optimalfall reduziert dieses Verfahren die Anzahl der auszuwertenden Gesetzesblätter. Allerdings können einerseits zu viele Gesetzesblätter als relevant gekennzeichnet werden, weil die Liste der Signalwörter zu weit gefasst ist. Andererseits werden wichtige Informationen möglicherweise nicht gefunden, wenn die Auswahl der relevanten Signalwörter nicht treffgenau ist.

Welche Art des Berichtssystems gewählt wird, hängt von den zu untersuchenden Quellen sowie von den Möglichkeiten der automatischen Suche und Auswertung ab.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie hat sich gezeigt, dass für die Aktualisierung der Einteilung des deutschen HVPI-AP eine Kombination aus manuellem und halb-automatisiertem Berichtssystem empfehlenswert ist.

Dabei werden neue Gesetzesblätter mit RSS-Feeds bereitgestellt. Für die anderen Quellen wurde ein Kalender mit den erwarteten Veröffentlichungsterminen erstellt, die dann manuell abgerufen werden. Außerdem werden die bestehenden Rechtsgrundlagen mithilfe des automatisierten Berichtssystems regelmäßig auf Änderungen überprüft.

5

Einteilung der administrierten Güterbereiche

5.1 Übersicht der administrierten Güterbereiche

↳ **Übersicht 1** auf Seite 56 zeigt das Ergebnis der Einteilung der administrierten Preise für 2016 nach dem hier vorgestellten Konzept. Der Vergleich der bisherigen und der vorgeschlagenen neuen Einteilung erfolgt auf Ebene der ECOICOP-4-Steller, da bislang auf dieser Ebene auch die Ergebnisse des HVPI an Eurostat gemeldet wurden. Künftig werden die Informationen auf Ebene der ECOICOP-5-Steller bereitgestellt.

Durch die neue Vorgehensweise kommt es zu Änderungen im Vergleich zur früheren Einteilung, wie bereits in Kapitel 3 erläutert. Außerdem ist zu beachten, dass die Diskussion über eine einheitliche Vorgehensweise bei der Einteilung der administrierten Preise auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen ist. Dementsprechend ist das Ergebnis nach dem neuen Konzept als Vorschlag zu sehen.

Darüber hinaus kann es, wie in diesem Artikel beschrieben, bei den administrierten Preisen zu Änderungen im Zeitablauf kommen, wenn sich zum Beispiel gesetzliche Regelungen ändern.

5.2 Hinweise zur Interpretation

Im Vergleich zu anderen Sondergliederungen müssen bei der Interpretation des HVPI zu administrierten Preisen einige Punkte beachtet werden.

So wird die Einteilung der Güterbereiche jährlich überprüft und im Januar aktualisiert (Eurostat, 2010a), was zu Änderungen in der Zusammensetzung des HVPI-AP führen kann. Diese jährlich wechselnde Zusammensetzung hat generell zur Folge, dass die Interpretation der Jahresveränderungsraten erschwert wird. Wird beispielsweise die Einteilung eines Güterbereichs von „administriert“ zu „nicht administriert“ geändert, ist die Zusammensetzung der Sondergliederungen in den

Übersicht 1

Einteilung der administrierten Preise im deutschen HVPI für 2016

ECOICOP ¹ -4-Steller	Beschreibung	Bisherige Einteilung	Vorschlag für neue Einteilung
0441	Wasserversorgung	fully	fully
0442	Müllabfuhr	mainly	fully
0443	Abwasserentsorgung	mainly	fully
0444	Andere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung, a.n.g.	mainly	not
0611	Pharmazeutische Erzeugnisse (ohne solche für Tiere)	mainly	mainly
0621	Ärztliche Dienstleistungen	mainly	mainly
0622	Zahnärztliche Dienstleistungen	mainly	mainly
0623	Dienstleistungen nichtärztlicher Gesundheitsberufe	mainly	mainly
0630	Stationäre Gesundheitsdienstleistungen	mainly	fully
0732	Personenbeförderung im Straßenverkehr	mainly	fully
0735	Kombinierte Personenbeförderungsleistungen	fully	mainly
0810	Brief- und Paketdienstleistungen	not	mainly
0935	Veterinär- und andere Dienstleistungen für Haustiere	not	mainly
0941	Sport-, Freizeit- und Erholungsdienstleistungen	not	fully
0942	Kulturdienstleistungen	mainly	fully
1010	Dienstleistungen der Bildungseinrichtungen des Elementar- und Primarbereichs	mainly	fully
1020	Dienstleistungen der Bildungseinrichtungen des Sekundarbereichs	mainly	mainly
1040	Dienstleistungen der Bildungseinrichtungen des Tertiärbereichs	mainly	fully
1050	Dienstleistungen nicht einstuftbarer Bildungseinrichtungen	mainly	fully
1240	Dienstleistungen sozialer Einrichtungen	mainly	fully
1270	Andere Dienstleistungen, a.n.g.	mainly	fully

fully: vollständig administriert; mainly: überwiegend administriert; not: nicht administriert

1 European Classification of Individual Consumption according to Purpose – Europäische Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums.

Jahren t und t + 1 verschieden. Die entsprechende Jahresveränderungsrate von t nach t + 1 wäre dann nicht als reine Preisänderung interpretierbar. In diesem Fall ist die Jahresveränderungsrate auch durch diese Veränderung aufgrund der aktualisierten Zusammensetzung beeinflusst.

Gleichwohl zeigt der HVPI-AP die Preisentwicklung der staatlich administrierten Preise zu jedem Zeitpunkt.

Für die Interpretation des Index ist es außerdem wichtig zu wissen, welche Fragestellungen damit beantwortet werden können. Der HVPI-AP zeigt die Preisentwicklung der Waren und Dienstleistungen, deren Preise gemäß der Definition als administriert eingeteilt wurden. Allerdings ist es nicht möglich, die quantitativen Effekte des staatlichen Einflusses herauszurechnen, also zum Beispiel den Preis einer Theaterkarte ohne den staatlichen Zuschuss anzugeben. Für solche Berechnungen fehlen die nötigen Informationen, sodass dafür mit

Modellrechnungen auf der Grundlage von vielen Annahmen und mit großen Unsicherheiten gearbeitet werden müsste.

6

Fazit

Bei der Einteilung in administrierte oder nicht administrierte Preise ist es wichtig, dass dies nach einer einheitlichen Vorgehensweise in den nationalen statistischen Ämtern der Europäischen Union erfolgt. Aktuell werden dazu auf europäischer Ebene Empfehlungen erarbeitet. Das vorgestellte Konzept für Deutschland fließt in diesen Diskussionsprozess ein.

Das vorstehend beschriebene Verfahren mit dem Entscheidungsbaum wird für die Einteilung der Waren und

Dienstleistungen des deutschen HVPI nach dem Grad der Administrierung genutzt. Damit es übertragbar ist und für die verschiedenen Güterbereiche angewendet werden kann, folgen die Entscheidungsregeln einem konzeptionellen Ansatz. Durch die allgemeinen Formulierungen der Entscheidungsregeln könnte diese Methode außerdem auch von anderen statistischen Ämtern der EU-Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Allerdings ist die Einteilung der administrierten Preise nach der vorgestellten Vorgehensweise recht aufwendig, da diese auf einer Vielzahl von Quellen basiert.

In jeder Hinsicht ist der Harmonisierte Verbraucherpreisindex zu administrierten Preisen ein wichtiges Instrument für die Analyse staatlich beeinflusster Preise. [u](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Branchi, Mariagnese/Wirtz, Christine. *Estimating the impact of government measures on the HICP for the euro area and the EU*. Ottawa Group Meeting 2006. [Zugriff am 6. November 2017]. Verfügbar unter: www.ottawagroup.org

Eurostat. *HICP – Administered prices (HICP-AP)*. 2010a. [Zugriff am 6. November 2017]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/>

Eurostat. *Euro area annual inflation up to 1.0%*. In: News release. 28/2010. 2010b. [Zugriff am 6. November 2017]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu>

Eurostat. *HVPI – Administrierte Preise*. 2010c. [Zugriff am 6. November 2017]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Zeit zum Investieren*. Jahresgutachten 1976/77. Wiesbaden 1976.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*. Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden 2008.

RECHTSGRUNDLAGEN

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I Seite 42, 2909; 2003 I Seite 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2787) geändert worden ist.

Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1996 (BGBl. I Seite 210), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I Seite 1966) geändert worden ist.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I Seite 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2532) geändert worden ist.

Gesetz über das Studierendenwerk Berlin (Studierendenwerksgesetz – StudWG) vom 18. Dezember 2004 (GVBl. 2004, 521), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2016 (GVBl. S. 58) geändert worden ist.

Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG) vom 5. Mai 2004 (BGBl. I Seite 718, 788), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2739) geändert worden ist.

Gesetz über Kosten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für Gerichte und Notare (Gerichts- und Notarkostengesetz – GNotKG) vom 23. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2586), das zuletzt durch Artikel 26 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2208) geändert worden ist.

Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW) vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW Seite 917).

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I Seite 2585), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2771) geändert worden ist.

Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I Seite 3294), das durch Artikel 169 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I Seite 626) geändert worden ist.

Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes und den Häuserpreisindex sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates (Amtsblatt der EU Nr. L 135, Seite 11).

Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung – KAV) vom 9. Januar 1992 (BGBl. I Seite 12, 407), die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I Seite 2477) geändert worden ist.

Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (Kindertagesstättengesetz – KitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 16], Seite 384), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2017 geändert worden ist.

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Sabine Bechtold

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im Dezember 2017

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-17006-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1065-5

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-17006-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2017

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.