

ANALYSE

VERBRAUCHERPREISENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND UND IHRE EINFLUSSFAKTOREN

iw-trends

In den 90er-Jahren ist der Verbraucherpreisanstieg weltweit deutlich zurückgegangen. Die moderate Preisentwicklung auf den Weltrohstoffmärkten, der im Zuge der Globalisierung verschärfte internationale Wettbewerb und die stabilitätsorientierte Ausrichtung der Geldpolitik haben hierzu wesentlich beigetragen. Außerdem haben Deregulierungen und Liberalisierungen vormals staatlich kontrollierter Sektoren den Wettbewerb gefördert und den Preisdruck gemildert. Der weit verbreitete Befund, dass Preise für Dienstleistungen rascher steigen als Warenpreise, ist nicht mehr aufrecht zu halten. Neue Technologien im Kommunikations- und Informationssektor haben Dienstleistungen international mobil gemacht und auch in diesem Sektor Produktivitätsspielräume geöffnet. Entscheidend für die Analyse der Preisentwicklung ist die Wettbewerbsintensität in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Für Deutschland ist nachweisbar, dass sich der Preisauftrieb in jenen Dienstleistungssparten deutlich beruhigt hat, in denen sich der Staat zurückzieht. Dort, wo der Staat noch immer in die Preisgestaltung eingreift, ist der Preisdruck dagegen überdurchschnittlich groß. Im Jahr 2000 bleibt das Preisklima hierzulande ruhig. Lediglich in den ersten Monaten sorgen Basiseffekte für etwas höhere Teuerungsraten. Ab April sinkt der Preisanstieg jedoch wieder unter die 1,5-Prozent-Linie.

*Abnehmender
Inflationsdruck*

Im Jahr 1999 wurde in Deutschland ein Verbraucherpreisanstieg – gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte – von 0,6 Prozent registriert. Damit hat sich der seit 1992 zu beobachtende Trend deutlich abnehmender Preissteigerungsraten eindrucksvoll fortgesetzt.

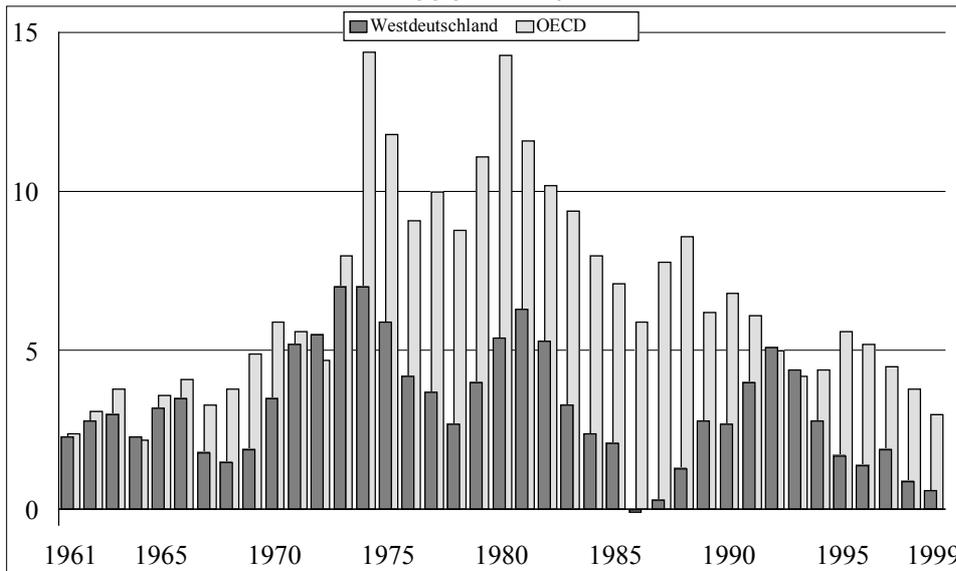
Ähnliche Tendenzen sind auch in anderen Industrieländern festzustellen. So ist im OECD-Raum der Verbraucherpreisanstieg von gut 8 Prozent im Durchschnitt der 80er-Jahre auf 4,6 Prozent in den 90er-Jahren zurückge-

gangen. Am aktuellen Rand wurde mit 3 Prozent eine noch geringere Teuerung gemessen (Schaubild 1).

Schaubild 1:

Verbraucherpreis-Trends in Deutschland und im OECD-Raum

- Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent -



Quelle: OECD; Statistisches Bundesamt.



Auch in den Entwicklungsländern geht die Inflation zurück. Nach Preisschüben von fast 40 Prozent im Durchschnitt der 80er-Jahre und reichlich 20 Prozent in den 90er-Jahren betrug dort der Verbraucherpreisanstieg im Jahr 1999 weniger als 7 Prozent (IMF, 1999, 80).

Vor dem Hintergrund dieser Stabilisierungstrends wurde vom „Tod der Inflation“ (Bootle, 1996) gesprochen. Und zeitweilig diskutierte man sogar die Gefahr einer Deflation (Grömling, 1999). Für die 90er-Jahre ist jedenfalls zu konstatieren, dass der Befund eines deutlich verminderten Inflationsdrucks weit über die Bundesrepublik hinausgeht. Dies lässt vermuten, dass es global wirksame Stabilisierungsfaktoren gibt.

An erster Stelle werden in diesem Zusammenhang die Preise auf den Weltrohstoffmärkten erwähnt. Sie tendierten in den 90er-Jahren deutlich rückläufig. Ende 1998 lag der HWWA-Weltmarktpreisindex für Rohstoffe

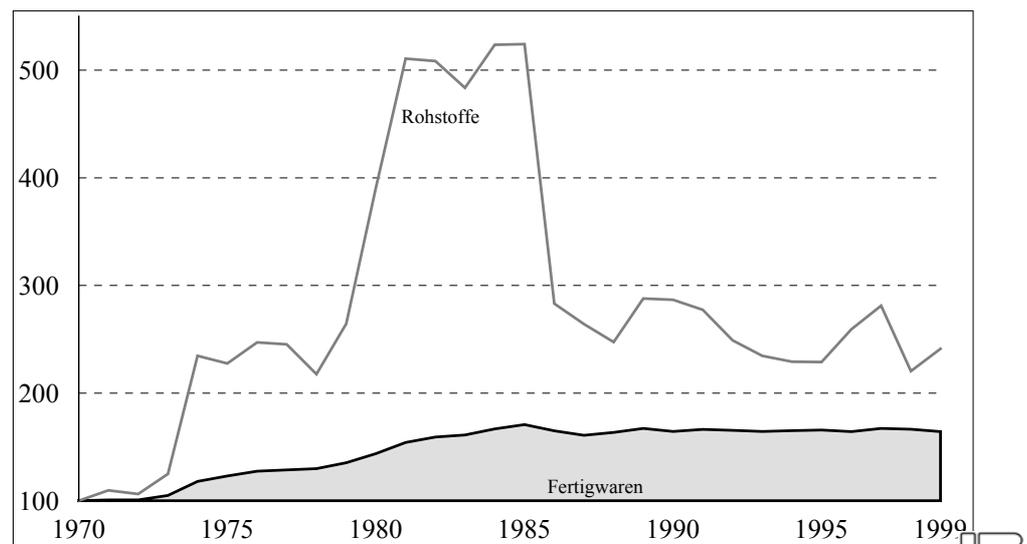
*Sinkende
Rohstoffpreise*

um rund 30 Prozent unter dem Stand von 1990. Besonders beachtet wird hierbei der Preis für Erdöl, der in den 70er- und 80er-Jahren für massiven Inflationsdruck gesorgt hat, zwischenzeitlich aber rasant zurückgegangen ist. Im Jahresdurchschnitt 1998 lag der Rohölpreis mit 12,60 Dollar je Barrel auf dem niedrigsten Stand seit über 20 Jahren. Hinter den sinkenden Rohstoffpreisen stehen zum einen die konjunkturbedingt gedämpfte Weltnachfrage, zum anderen die seit den Ölpreiskrisen der 70er- und 80er-Jahre realisierten Rohstoff- und Energiesparfortschritte. Laut Berechnungen der OECD (1999, 8) ist der Ölverbrauch je Output-Einheit seit 1992 um 40 Prozent gesunken.

Schaubild 2:

Entwicklung deutscher Einfuhrpreise für Rohstoffe und Fertigwaren

- 1970 = 100 -



Bis 1990: Westdeutschland.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Diese geringere Rohstoff- und Energieabhängigkeit der Industrieländer spricht dafür, dass die Preise auf den Weltrohstoffmärkten die Preistrends in den Industrieländern inzwischen geringer tangieren als früher. Simulationsrechnungen (OECD, 1999, 9; Klene/Mollerus, 2000, 47 f.) zeigen denn auch, dass beispielsweise Rohölpreisschwankungen von 10 Dollar je Barrel auf das Verbraucherpreisniveau der Industrieländer mit höchstens 0,5 Prozentpunkten durchschlagen. Für Deutschland gilt zudem, dass Rohstoffe nur mit einem Gewicht von etwa 5 Prozent, Fertigwaren dagegen mit

73 Prozent in den Preisindex für Einfuhrwaren eingehen. Wenn man von der These der importierten Stabilität ausgeht, haben demnach die bereits seit Mitte der 80er-Jahre stabil tendierenden Preise für importierte Fertigwaren wesentlich größere Bedeutung als die vergleichsweise unruhig verlaufenden Preise für importierte Rohstoffe (Schaubild 2).

Die internationale Arbeitsteilung wird etwa seit Mitte der 80er-Jahre durch folgende Trends geprägt:

*Globalisierung und
Liberalisierung*

- Regionale Integrationsfortschritte, beispielsweise die Vollendung des EU-Binnenmarktes oder die Schaffung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, haben den internationalen Wettbewerb intensiviert.
- Der Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa sowie die Entwicklungsfortschritte der Schwellenländer in Asien und Südamerika vergrößerten die Zahl der Teilnehmer am internationalen Wettbewerb.
- In den zukunftsreichen Märkten des Kommunikations- und Informationsbereichs wurden staatliche Regulierungen erheblich reduziert.
- Im Rahmen internationaler Verhandlungen (Uruguay-Runde) wurde der Handel mit Dienstleistungen und Kapital liberalisiert.

Damit wurde der Rahmen für den Globalisierungstrend geschaffen, der seit Mitte der 90er-Jahre das internationale Miteinander zunehmend prägt. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass mit der Globalisierung der grenzüberschreitende Wettbewerbsdruck zugenommen hat. Er zwingt dazu, die Ressourcen effektiver einzusetzen und dadurch entstehende Kostenvorteile an die Kunden weiterzugeben. Insofern hat die Globalisierung und der mit ihr verbundene höhere Wettbewerbsdruck die Geldwertstabilität in den Ländern, die an diesem Prozess teilnehmen, gefördert.

In die gleiche Richtung wirkt, dass mit der Globalisierung der Technologietransfer beschleunigt worden ist und sich dadurch Produktivitäts- und Wissensfortschritte rascher ausbreiten können. Zudem stellen die effizienteren und international vernetzten Finanzmärkte vermehrt Risikokapital bereit.

*Technischer
Fortschritt*

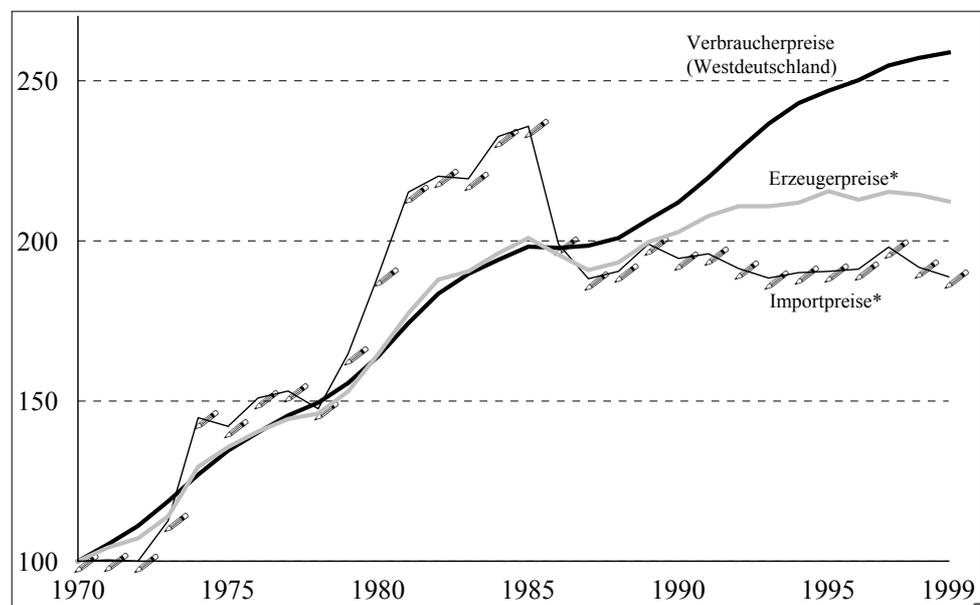
Das erleichtert vor allem jungen, innovativen Unternehmen den Marktzugang.

Die Stichwörter Technologieschub und Produktivitätsdynamik verweisen auf den Begriff der New Economy. Er wird in den USA zur Erklärung des lang andauernden Wachstumsschubs bei anhaltend hoher Stabilität benutzt. Es sei dahingestellt, ob es sich hierbei um einen eigenständigen Stabilisierungsfaktor handelt oder ob hinter der New Economy eine bessere Erfassung von Qualitäts- und Produktivitätsveränderungen steht. Sicher ist indes, dass die Globalisierung weltweit den Innovationsdruck intensiviert hat und dies wesentlich zum Abbau der Inflationsraten in den Industrie- und Entwicklungsländern beigetragen hat.

Schaubild 3:

Preistrends in Deutschland

- 1970 = 100 -



* ab 1991 Gesamtdeutschland.
Quelle: Statistisches Bundesamt.



Die längerfristigen Preistrends in Deutschland sind hierfür ein eindrucksvoller Beleg (Schaubild 3):

- Bis zur Mitte der 80er-Jahre verlaufen Erzeugerpreise und Verbraucherpreise annähernd deckungsgleich. Die Importpreisausschläge infolge der

beiden Ölpreiskrisen drücken die heimischen Erzeuger- und Verbraucherpreise gemessen am Trend leicht nach oben.

- Danach zeigen die Importpreise eher sinkende Tendenz. Dies ist ein Reflex rückläufiger Rohstoffpreise und zunehmendem globalen Wettbewerbs bei Fertigwaren.
- Die Erzeugerpreise passen sich seit Mitte der 80er-Jahre tendenziell der Entwicklung der Importpreise an. Dies zeigt, dass die heimischen Warenproduzenten sich dem globalen Wettbewerb stellen müssen.
- Die Verbraucherpreise steigen dagegen zunächst weiter im Tempo des langfristigen Trends an. Hier gibt es somit offenbar noch Preisspielräume, die dem globalen Wettbewerbsdruck entzogen sind.

Unter den global wirksamen Stabilitätsfaktoren darf der grundlegende Strategiewechsel der Geldpolitik nicht übersehen werden. Inflation ist ein monetäres Phänomen, das regelmäßig dann auftritt, wenn die Geldmenge und damit die monetäre Gesamtnachfrage anhaltend stärker expandieren als das gesamtwirtschaftliche Güterangebot. Der Internationale Währungsfonds (IMF, 1998, 101) stellte jüngst überzeugend fest, dass für die hohe Inflation der 70er- und 80er-Jahre nicht die Rohstoffpreisschübe oder andere externe Schocks verantwortlich waren, sondern die Reaktion der Geld- und Tarifpolitik auf diese Schocks. Die Notenbanken der westlichen Industrieländer haben auf die externen Preisschocks mit einer nachgiebigen Geldpolitik reagiert. Dies erhöhte nicht nur den Preisanstieg, sondern auch die Inflationserwartungen. Damit waren die Voraussetzungen für eine stabilitätsfeindliche Tarifpolitik geschaffen, die Lohn-Preis-Spirale wurde in Gang gesetzt.

*Stabilitätsorientierte
Geldpolitik*

Die schlechten Erfahrungen mit der Geldpolitik der 70er- und 80er-Jahre haben dafür gesorgt, dass nun eine aufkommende Inflationsgefahr frühzeitig und energisch bekämpft wird. Überharte Reaktionen auf eine bereits akute Geldentwertung werden bei einer solchen Strategie überflüssig. Konjunkurschädliche Übersteuerungen können vermieden werden. Hierdurch ist die Geldpolitik stetiger und verlässlicher geworden. Inflationserwartungen bleiben hierbei begrenzt.

In Westeuropa kommen zu der Neuorientierung der Geldpolitik integrationspolitische Stabilitätswänge. Der Maastricht-Vertrag hat für die Kandidaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion strenge Auflagen für die Geldwertstabilität geschaffen und damit quasi institutionell die bis Ende 1998 souveränen nationalen Zentralbanken zur Konvergenz der Inflation auf einem niedrigen Niveau gezwungen. Die Europäische Zentralbank hat den stabilitätsorientierten Kurs der Geldpolitik fortgesetzt.

Tabelle 1:

EU-Verbraucherpreisanstieg¹⁾

- Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in Prozent -

| | 1974/85 | 1986/90 | 1991/95 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------|---------|---------|---------|------|------|------|------|
| Deutschland | 4,3 | 1,4 | 3,3 | 1,9 | 1,7 | 0,9 | 0,7 |
| Österreich | 5,8 | 2,0 | 3,0 | 2,9 | 2,0 | 0,9 | 0,7 |
| Frankreich | 10,6 | 3,1 | 2,5 | 1,9 | 1,4 | 0,7 | 0,8 |
| Schweden | 10,3 | 6,7 | 4,7 | 1,5 | 2,3 | 0,9 | 0,8 |
| Luxemburg | 7,4 | 2,4 | 3,0 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,2 |
| Finnland | 10,8 | 4,5 | 3,0 | 1,6 | 1,9 | 1,5 | 1,2 |
| Belgien | 7,4 | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 1,6 | 0,7 | 1,3 |
| Großbritannien | 11,9 | 5,4 | 4,2 | 3,1 | 2,5 | 2,0 | 1,7 |
| Italien | 15,9 | 6,1 | 5,8 | 4,4 | 2,6 | 2,3 | 1,8 |
| Dänemark | 9,6 | 3,8 | 1,6 | 1,4 | 1,9 | 1,8 | 2,1 |
| Niederlande | 5,7 | 0,9 | 2,5 | 1,9 | 2,1 | 1,8 | 2,1 |
| Spanien | 15,4 | 6,6 | 5,6 | 3,4 | 2,5 | 2,0 | 2,3 |
| Portugal | 22,2 | 12,2 | 7,7 | 3,6 | 2,0 | 2,8 | 2,4 |
| Griechenland | 18,2 | 17,6 | 13,8 | 8,2 | 5,6 | 4,7 | 2,5 |
| Irland | 13,8 | 3,2 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 3,7 | 3,8 |
| EU 15 | 10,9 | 4,4 | 4,2 | 2,8 | 2,1 | 1,5 | 1,4 |
| Standardabweichung | 5,0 | 4,5 | 3,1 | 1,7 | 1,0 | 1,1 | 0,9 |

1) Deflator des Privaten Konsums.

Quelle: Europäische Kommission; OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Tabelle 1 belegt dies eindrucksvoll. In der Frühphase der Vorbereitungen zur Währungsunion (1991/95) fiel der durchschnittliche Preisanstieg der EU-15-Länder nicht wesentlich geringer aus als im vorausgegangenen Jahrfünft. Wohl aber hat sich die Spanne der Inflationsraten verringert: Die Standardabweichung reduzierte sich deutlich auf rund 3 Prozent. Dies geschah bedauerlicherweise zunächst hauptsächlich deswegen, weil Stabilitätsländer wie Deutschland, Österreich und die Niederlande höhere Teuerungsraten verbuchten. Erst um die Mitte der 90er-Jahre setzte sich dann in der EU ein höheres Stabilitätsbewusstsein durch. Seitdem geht die

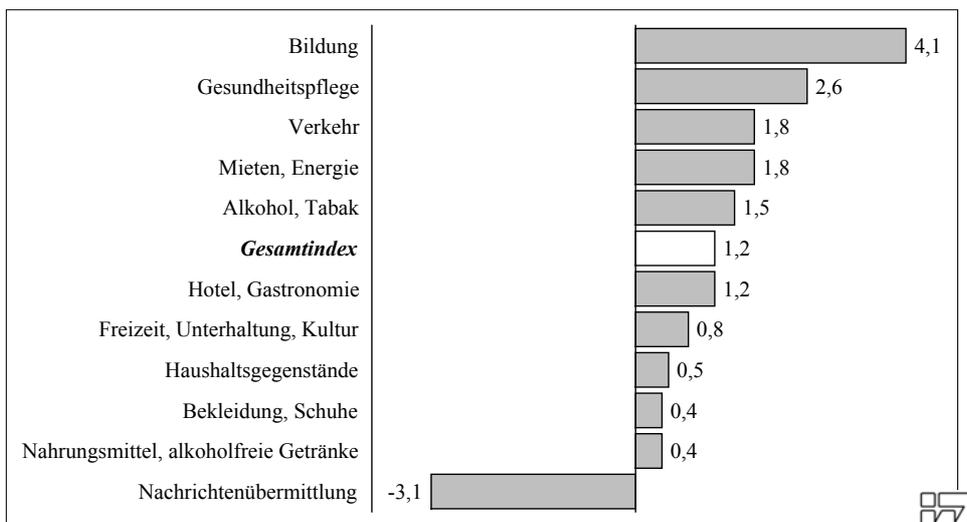
durchschnittliche Teuerungsrate zurück, und der Abstand zwischen den einzelnen Ländern verringert sich deutlich.

Nachdem als global wirksame Stabilitätsfaktoren die rückläufigen Preise auf den Weltrohstoffmärkten, der im Zuge der Globalisierung verschärfte internationale Preis- und Technologiewettbewerb und die Neuorientierung der Geldpolitik ausgemacht worden sind, soll anschließend die Verbraucherpreisentwicklung in Deutschland in den Blick genommen werden. Eine differenzierte Betrachtung der Preistrends im Osten und Westen Deutschlands erscheint dabei überflüssig, weil sich seit Mitte der 90er-Jahre die Inflationsdifferenzen in Deutschland zunehmend abgebaut haben und am aktuellen Rand nahezu nicht mehr ausgemacht werden können.

Schaubild 4:

Verbraucherpreise in Deutschland: Teuerungsraten in den großen Verwendungsgruppen

-Veränderung in Prozent im Durchschnitt der Jahre 1995/99 -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Zunächst wird der Preisindex für die Lebenshaltung nach großen Verwendungsgruppen aufgegliedert (Schaubild 4). Für den jährlichen Durchschnitt der Periode 1995/99 ergibt sich ein vergleichsweise großes Gefälle. Es reicht von einem Anstieg um jahresdurchschnittlich 4,1 Prozent bei den Bildungsausgaben bis zu einem Preisrückgang von 3,1 Prozent bei der Nachrichtenübermittlung.

Das Güterprofil

Sieht man vom Sonderfall der Nachrichtenübermittlung ab, in der Deregulierungsschübe für Preisrückgänge gesorgt haben, liefert das Verwendungsprofil zunächst folgenden Befund:

- Warenintensive Verwendungsbereiche wie Haushaltswaren, Bekleidung, Schuhe oder Nahrungsmittel weisen im Beobachtungszeitraum 1995/99 eine wesentlich geringere Teuerung auf als die Dienstleistungssparten Bildung, Gesundheitspflege, Verkehr oder Wohnungswesen.

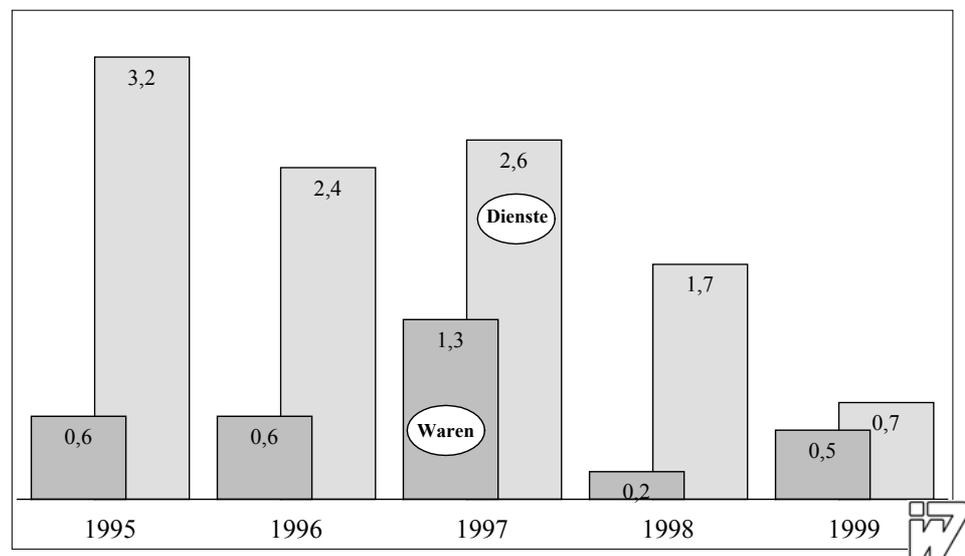
Höherer Preisdruck bei Dienstleistungen

Dieser Befund wird untermauert, wenn man den Güterkorb des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Waren einerseits und Dienstleistungen andererseits aufteilt (Schaubild 5). Auch hier zeigt sich:

Schaubild 5:

Verbraucherpreise in Deutschland: Teuerungsraten von Waren und Dienstleistungen

- Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Die Servicepreise sind im Zeitraum 1995/99 deutlich kräftiger angestiegen als die Warenpreise.

Dieses Phänomen zeigt sich auch bei einer längerfristigen Betrachtung (Grömling/Lichtblau/Weber, 1996, 45). Dafür gibt es zwei Erklärungsbeben:

- Bei Dienstleistungen herrscht angeblich weniger Wettbewerb, weil sie anders als Waren zumindest teilweise international nicht handelbar sind und demnach weniger unter internationalem Wettbewerbsdruck stehen.
- Im Dienstleistungssektor können angeblich weniger Produktivitätsfortschritte umgesetzt werden, weil er arbeitsintensiver ist als die Industrie. Folglich werden auch Rationalisierungs- und Kostensenkungspotenziale im Dienstleistungssektor geringer eingeschätzt als in der Industrie. Eine Substitution von Arbeit durch Kapital als taktische Reaktion auf einen verstärkten Arbeitskostenschub ist im Dienstleistungssektor somit nur beschränkt möglich.

Tabelle 2:

Verbraucherpreise in Deutschland: Teuerungsraten für Waren und die dazugehörigen Dienstleistungen

- Veränderung in Prozent im Durchschnitt der Jahre 1995/99 -

| | Waren | Dienstleistungen |
|--|------------|------------------|
| Elektrische Haushaltsgeräte | -0,3 | 3,4 |
| Gebrauchsgüter für Freizeit und Kultur | 1,1 | 3,1 |
| Schuhe | 0,8 | 2,3 |
| Lebenshaltung insgesamt | 0,6 | 1,9 |
| Bekleidung | 0,4 | 1,9 |
| Geräte für Audiovision, Fotografie, Informationsverarbeitung | -3,4 | 1,7 |
| Kraftwagen | 0,7 | 1,7 |
| Nahrungsmittel, alkoholische Getränke | 0,4 | 1,3 |
| Einrichtungsgegenstände | 0,8 | 1,2 |

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Zusätzliche Belege für die These, dass Dienstleistungen sich stärker verteuert haben als Waren, liefert Tabelle 2. Sie dokumentiert die Preisentwicklung in der Periode 1995/99 für ausgewählte Waren und für die dazugehörigen Dienste. Durchgängig zeigt sich bei den Waren ein höherer Preisanstieg als bei den entsprechenden Diensten. Die Preise für elektrische Haushaltsgeräte sind im jährlichen Durchschnitt der Beobachtungsperiode um 0,3 Prozent gesunken, die Preise für Reparaturen dieser Geräte verteuerten sich um 3,4 Prozent. Noch größer ist das Gefälle zwischen

Waren- und Servicepreisen bei Geräten der Informations- und Unterhaltungselektronik.

Allerdings macht die Entwicklung am aktuellen Rand der Beobachtungsperiode deutlich, dass das Gefälle zwischen Waren- und Dienstleistungspreisen geringer wird. Schaubild 5 zeigt für das Jahr 1999, dass sich die Teuerungsraten für Waren und Dienste erheblich angenähert haben. Im zweiten Halbjahr 1999 sind die Warenpreise (0,9 Prozent) sogar rascher angestiegen als die Dienstleistungspreise (0,7 Prozent). Die Stützperiode ist freilich zu kurz, um hieraus grundsätzliche Trendänderungen abzuleiten.

Wettbewerbsintensität entscheidend

Jedenfalls muss in den Blick genommen werden, dass neue Informations- und Kommunikationstechnologien auch Dienstleistungen international mobil gemacht haben und dass diese neuen Technologien auch im Dienstleistungssektor Produktivitätspotenziale geöffnet haben. Insofern wird in Zukunft die analytische Trennung in Waren- und Dienstleistungspreisen an Bedeutung verlieren. Dagegen wird die Wettbewerbsintensität mehr in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken. Die Offenheit der Gütermärkte und der Einfluss des Staates auf die Preisbildung haben hierbei besondere Bedeutung. So ist eindeutig nachweisbar, dass die Deregulierungen und Liberalisierungen im Bereich des Dienstleistungssektors den Wettbewerb hierzulande ebenso wie im Ausland intensiviert oder sogar erst ermöglicht haben (Nicoletti u.a., 2000). Das trifft auf den Verkehr, die Energieversorgung, die Telekommunikation und das Versicherungsgewerbe zu.

Beispiel Telekom

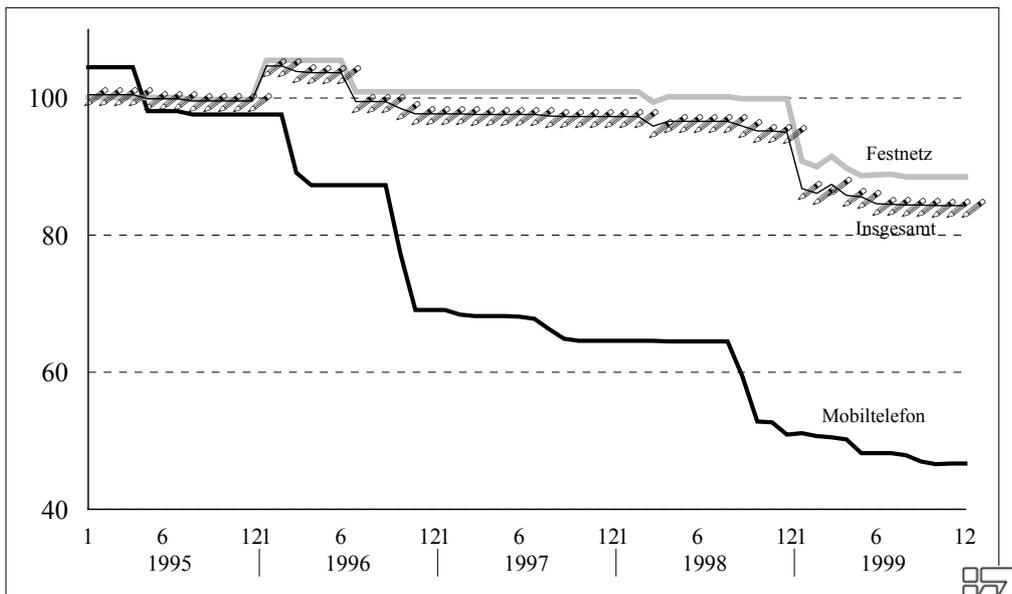
Im Zuge des europäischen Binnenmarktprogramms wurde das Nachrichtenwesen in der Union zunehmend liberalisiert. Mit dem Beginn des Jahres 1998 fielen in diesem Dienstleistungssegment in Deutschland die Wettbewerbsschranken. Die Deutsche Telekom verlor ihr Monopol. Ende 1999 gab es im deutschen Telefonsektor bereits über 260 Lizenzen und rund 160 Lizenznehmer im Sprachtelefondienst. Für den Verbraucher zahlt sich diese Marktöffnung in sinkenden Preisen aus. Ein Rückblick auf das Schaubild 4 zeigt, dass die Verbraucherpreise für Dienstleistungen der Nachrichtenübermittlung von 1995 bis 1999 im Jahresdurchschnitt um

reichlich 3 Prozent gesunken sind. Seit Anfang 1998, also seit der Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs, sind die Preise für Telefondienstleistungen um 13,4 Prozent zurückgegangen, im Festnetz waren es 12,2 Prozent, im Mobilfunk 27,7 Prozent (Schaubild 6).

Schaubild 6:

Verbraucherpreise für Telefondienstleistungen

- Jahresdurchschnitt 1995 = 100 -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Die Versorgung mit elektrischer Energie war hierzulande durch staatliche Eingriffe erheblich reguliert. Zum einen wurde die Zahl der Anbieter begrenzt, zum anderen ist der Preis staatlicherseits gelenkt worden. Auch auf diesem Markt gibt es inzwischen deutliche Liberalisierungsfortschritte. Das kommunale Anbietermonopol wurde bereits 1998 gelockert, inzwischen haben sich private Wettbewerber auf diesem Markt etabliert. Seit Mitte 1999 ist es auch privaten Endverbrauchern faktisch möglich, die Anbieter zu wechseln. Dies macht sich zunehmend auch bei der Entwicklung der Strompreise bemerkbar. Zwar greift der Staat immer noch über Gebühren und Steuern in die Strompreisbildung ein. Doch Schaubild 7 zeigt eindeutig, dass Wettbewerbseinflüsse inzwischen die administrativen Preismomente überlagern. Zum 1. Januar 1996 fiel der Kohlepfennig weg. Dies hat beim Strompreis zu einem Niveau-Rückgang um 6 Prozent gesorgt. Im weiteren Verlauf zeigt die Preiskurve nur wenig Bewegung, bis die erste Stufe der

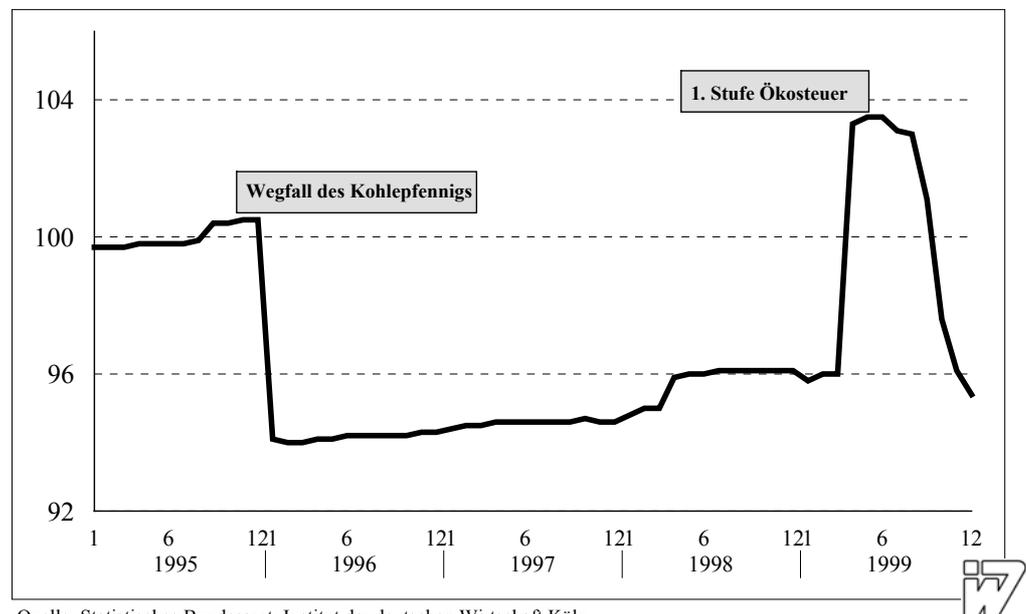
Beispiel Strompreise

Ökosteuer am 1.4.1999 die Strompreise um 7,6 Prozent in die Höhe trieb. Allerdings konnte sich dieses Niveau unter dem Druck des zunehmenden privaten Wettbewerbs nicht halten. Ende 1999 lagen die Strompreise trotz Ökosteuer knapp unter dem Stand vom Jahresanfang. Ohne die Ökosteuer wäre im Jahresverlauf 1999 ein Preisrückgang um 7,5 Prozent verbucht worden.

Schaubild 7:

Verbraucherpreise für elektrischen Strom

- Jahresdurchschnitt 1995 = 100 -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Beispiele der Telekom und der Stromversorgung zeigen, dass ein Rückzug des Staates aus der Preisbildung und eine Aktivierung der Marktkräfte preisstabilisierende Effekte haben. Insofern stellt sich bei der Analyse der Preisentwicklung weniger die Frage, ob es sich um Waren oder Dienstleistungen handelt, sondern wie wettbewerbsintensiv die einzelnen Branchen sind. Denn in Schaubild 4 wurden zwar die kräftigsten Preisanstiege im Dienstleistungssektor ausgemacht. Doch es handelt sich hierbei um immer noch staatlich stark geschützte Bereiche, wie beispielsweise Bildung und das Gesundheitswesen.

Preis-Administration

Der Staat greift in vielfältiger Weise in die Preisbildung ein, oft mit verteilungspolitischen Motiven (Baum, 1980). Mitunter sollen Verbraucher durch

Höchstpreise (beispielsweise Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau) geschützt werden, in anderen Fällen werden Produzenten durch Mindestpreise (beispielsweise im Agrarsektor) subventioniert. Die vielfältigen Varianten staatlicher Preisadministration ordnet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 1999, 10*) in vier Kategorien:

- **Direkt administrierte Preise:** Hierbei handelt es sich um vom Staat unmittelbar festgesetzte Gebühren und Abgaben für Leistungen, die Bund, Länder oder Gemeinden selbst oder von ihnen Beauftragte erbringen (Beispiele: Kfz-Steuer, Müllabfuhr).
- **Teiladministrierte Preise:** Dabei handelt es sich um Güter, deren Preise der staatlichen Genehmigungspflicht unterliegen (Beispiele: Tarife für die Energieversorgung, Sozialmieten).
- **Quasiadministrierte Preise:** Dazu gehören Güter, deren Preise und Verbrauch durch spezielle Verbrauchsteuern beeinflusst werden sollen (Beispiele: Alkohol, Tabak, Mineralöl).
- **Indirekt administrierte Preise:** Dazu zählen beispielsweise Güter, die der europäischen Agrarmarktordnung unterliegen.

In diesem Zusammenhang soll nicht der Frage nachgegangen werden, ob das Konzept des Sachverständigenrats das Ausmaß der staatlichen Eingriffe in die Preisbildung umfassend widerspiegelt (Weeber, 1994). Hier geht es ausschließlich darum, in welchem Ausmaß der Staat über regulierende Eingriffe die gesamtwirtschaftliche Verbraucherpreisentwicklung geprägt hat.

Schaubild 8 spiegelt den Einfluss staatlicher Abgabenpolitik auf die Entwicklung der administrierten Preise wider. Hierbei wurden nur die ersten beiden Gruppen, also die direkt und die teilweise administrierten Preise beobachtet. Dieser amtliche Preisindex erfasst nicht die in der Öffentlichkeit stark beobachteten Benzin- und Heizölpreise. Die kräftigen Anhebungen von Gebühren und Steuern zu Anfang und Mitte 1997 sowie die Einführung der Ökosteuer am 1.4.1999 hinterließen ebenso ihre Spuren wie die

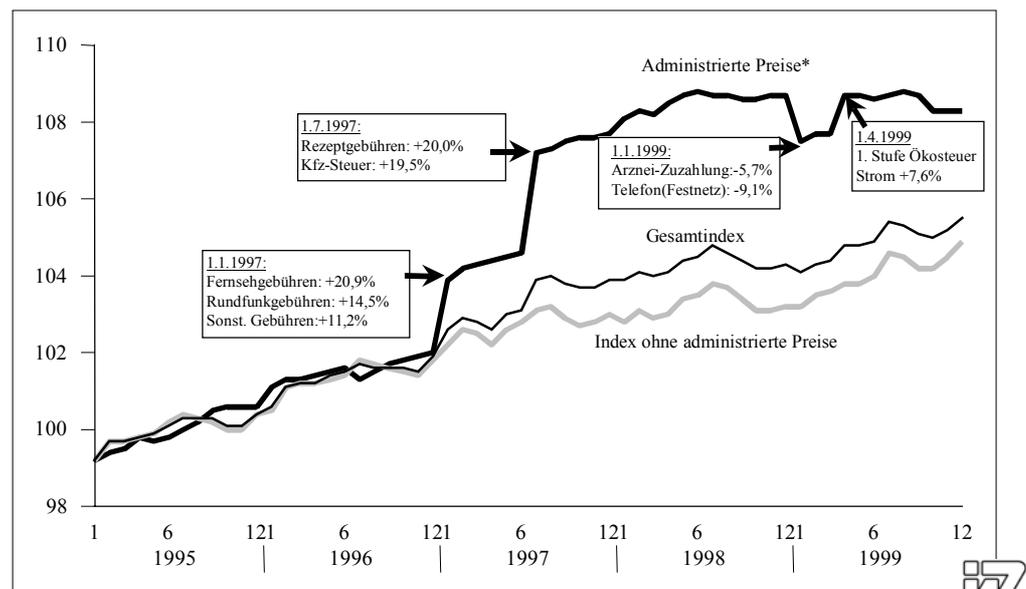
*Preisdruck vom
Staat*

Senkung der Telefongebühren und die verminderte Rezeptzuzahlung am Beginn des Jahres 1999. Sieht man von diesen Schüben ab, zeigt der Index der administrierten Preise ein ähnliches Verlaufsprofil wie der restliche Preisindex für die Lebenshaltung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der Index der administrierten Preise aus vielen Teilindizes zusammensetzt, die unterschiedlichen Einflüssen unterliegen und die – wie das Beispiel Strompreise gezeigt hat – auch zunehmend wettbewerblich geprägt werden. Der Vergleich mit dem gesamten Index für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte lässt jedoch erkennen, dass der Staat insgesamt den Preisdruck in den Jahren 1997/99 verstärkt hat.

Schaubild 8:

Preisindex für die Lebenshaltung: Druck vom Staat

- Jahresdurchschnitt 1995 = 100 -



* Direkt und teiladministrierte Preise.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

In Tabelle 3 werden die direkt und die teilweise administrierten Preise in ihre Untergruppen aufgegliedert. Damit wird deutlich, dass die Preisgruppe, in der der Staat den größten Einfluss hat, also die Gruppe der direkt administrierten Preise, die höchste Dynamik aufweist. Während der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte von 1995 bis 1999 um knapp 5 Prozent angestiegen ist, verbucht der Teilindex der direkt administrierten Preise eine Teuerung von 16,4 Prozent. Vor allem die staatlichen Gebühren

und Steuern für die Kfz-Haltung sowie die Fernsehgebühren haben sich mit über 20 Prozent immens verteuert.

Die Gruppe der teiladministrierten Preise zeigt ein uneinheitliches Bild. Insgesamt lag der Preisanstieg im Beobachtungszeitraum 1995/99 in dieser Gruppe mit 3,3 Prozent sogar unter dem gesamten Verbraucherpreisanstieg von knapp 5 Prozent. Doch die Streuung ist sehr groß. Es gibt Untergruppen mit sehr hoher Anstiegsdynamik wie die freiwilligen Beiträge zur Krankenversicherung, die Gebühren für die Rechtsvertretung, die Kosten für die Gesundheitspflege und die Mieten im sozialen Wohnungsbau. Die Versorgungstarife und die Gebühren für die Nachrichtenübermittlung sind dagegen deutlich zurückgegangen. In diesen Bereichen haben – wie bereits erwähnt – Liberalisierungen und Deregulierungen für vermehrten Wettbewerb gesorgt.

Tabelle 3:

Administrierte Preise: Entwicklung und Gewicht

| | | Gewicht ¹⁾ | Änderung 1995/99 in Prozent |
|--|---|-----------------------|-----------------------------------|
| Gruppe: Direkt administrierte Preise | | 74,9 | 16,4 |
| <i>Untergruppen</i> | <i>Bestandteile</i> | | |
| Dienstleistungen für private Kfz | Kfz-Steuer und Gebühren für Führerschein, Zulassung, ASU, TÜV, Parken | 8,1 | 24,2 |
| Fernsehgebühr | | 4,9 | 20,9 |
| Andere Dienstleistungsgebühren | Friedhofsgebühren, Wettgebühren, Reisepass, Kurtaxe | 1,9 | 16,8 |
| Gebühren für Kultur-, Sport- und Bildungseinrichtungen | Oper, Theater, Hallenbad, Volkshochschule, Kindergarten, Fischereischein | 14,2 | 16,6 |
| Dienstleistungen für Wohnungen | Wasserversorgung, Müllabfuhr, Abwasser, Straßenreinigung, Schornsteinfeger, Grundsteuer | 32,7 | 15,0 |
| Rundfunkgebühr | | 2,9 | 14,5 |
| Personenbeförderung | Straßenbahn, Omnibus, Verbundverkehr | 10,3 | 12,7 |
| Gruppe: Teiladministrierte Preise | | 118,2 | 3,3 |
| Freiwillige Beiträge zur Krankenversicherung | | 5,1 | 17,5 |
| Rechtsanwalts-, Notargebühren | | 1,0 | 16,1 |
| Kosten der Gesundheitspflege | Medikamente, ambulante und stationäre Gesundheitsdienstleistungen | 31,3 | 11,0 |
| Wohnungsmieten im öffentlich | | 21,1 | 9,3 |

| | | | |
|--|--------------------------------|-------------|------------|
| geförderten Wohnungsbau | | | |
| Versorgungstarife | Strom, Kohle, Fernwärme | 38,3 | -0,4 |
| Nachrichtenübermittlung | Telekommunikation, Briefdienst | 21,5 | -11,5 |
| Nachrichtlich: Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte | | 1000 | 4,9 |

1) Wägungsanteile in Promille.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Nimmt man den Index der administrierten Preise genauer in den Blick, indem man seine Untergruppen weiter nach einzelnen Leistungen aufgliedert, bestätigt sich der Befund, dass die Verbraucherpreise dort am stärksten ansteigen, wo der Staat die Preise direkt festlegt (Tabelle 4). Unter den 21 administrierten Preisen mit der höchsten Anstiegsdynamik finden sich 16 Preise, die vom Staat direkt festgelegt werden. Von den teiladministrierten Preisen finden sich in dieser Gruppe nur vier gesundheitsnahe Dienste sowie die Rechtsberatung.

*Erweiterte
Perspektive*

Tabelle 4:

Entwicklung ausgewählter administrierter Preise

- Veränderung 1995/99 in Prozent -

| | Code ¹⁾ | |
|---|--------------------|------|
| Ausgewählte administrierte Preise mit höchster Anstiegsdynamik | | |
| Dienstleistungen nichtärztlicher Gesundheitsberufe | t | 28,7 |
| Kfz-Steuer | d | 28,5 |
| Müllabfuhr | d | 25,7 |
| Stationäre Gesundheitsdienstleistungen | t | 21,4 |
| Fernsehen | d | 20,9 |
| Sonstige Gebühren (Reisepass, Kurtaxe u. ä.) | d | 20,2 |
| Volkshochschullehrgang | d | 18,4 |
| Hallenbadeintritt | d | 18,1 |
| Freiwillige Beiträge zur Krankenversicherung | t | 17,5 |
| Fischereischein | d | 17,5 |
| Entgelt für Kindergarten | d | 17,0 |
| Rechtsanwalt und Notar | t | 16,1 |
| Straßenbahn, Omnibus | d | 15,3 |
| Theaterkarte | d | 14,6 |
| Hörfunk | d | 14,5 |
| Opernkarte | d | 14,2 |
| Verbundverkehr (Monatskarte) | d | 14,1 |
| Führerschein | d | 14,0 |
| Wasserversorgung | d | 13,3 |
| Medikamente einschl. Rezeptgebühr | t | 13,3 |
| Abwasserbeseitigung | d | 13,0 |
| Ausgewählte administrierte Preise mit sinkender Tendenz | | |

| | | |
|--|---|-------|
| Strom | t | -0,5 |
| Zahnärztliche Dienstleistungen | t | -0,6 |
| Zentralheizung, Fernwärme | t | -0,7 |
| Telekommunikationsdienstleistungen | t | -14,8 |
| Nachrichtlich: Preisindex für die Lebenshaltung | | 4,9 |

1) d = direkt administrierter Preis; t = teiladministrierter Preis.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Bei den administrierten Preisen mit sinkender Tendenz finden sich ausnahmslos Komponenten, in denen die zunehmende Marktöffnung den Staatseinfluss gemildert hat.

Als Zwischenergebnis der Analyse ist somit festzuhalten, dass die Grenzziehung zwischen Waren und Dienstleistungen zur Erklärung unterschiedlicher Preistrends nicht mehr ausreicht. Vielmehr entscheidet der Grad der Marktöffnung und der Wettbewerbsintensität über das Tempo des Preisanstiegs. Damit bestätigt sich der triviale Zusammenhang: Je intensiver der Wettbewerb ist, um so geringer sind die Preisspielräume der Anbieter.

Eine Prognose der Verbraucherpreistrends in diesem Jahr setzt einen gründlichen Rückblick auf das Bezugsjahr 1999 voraus. Mit einem Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte um 0,6 Prozent wurde im vergangenen Jahr die niedrigste Teuerung seit der Wiedervereinigung registriert. Gleichwohl steht fest, dass der Trend sinkender Teuerungsraten bereits im Verlauf des Jahres 1999 sein Ende gefunden hat. Anfang 1999 betrug der Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte gegenüber dem Vorjahr 0,2 Prozent, am Jahresende waren es bereits 1,2 Prozent. Damit wirft der Index am Jahresende einen statistischen Überhang von 0,6 Prozentpunkten aus, der als Vorbelastung in die Preisrate des Jahres 2000 eingeht.

Perspektiven 2000

Für das Wiederanziehen der Teuerungsrate im Jahresverlauf 1999 ist zunächst einmal eine importierte Inflationskomponente verantwortlich. Hierfür sorgten die gestiegenen Rohölpreise und die Abwertung des Euro. Im Januar 1999 lagen die Einfuhrpreise noch um 6,6 Prozent unter Vorjahresstand, im Dezember 1999 um 8,2 Prozent darüber.

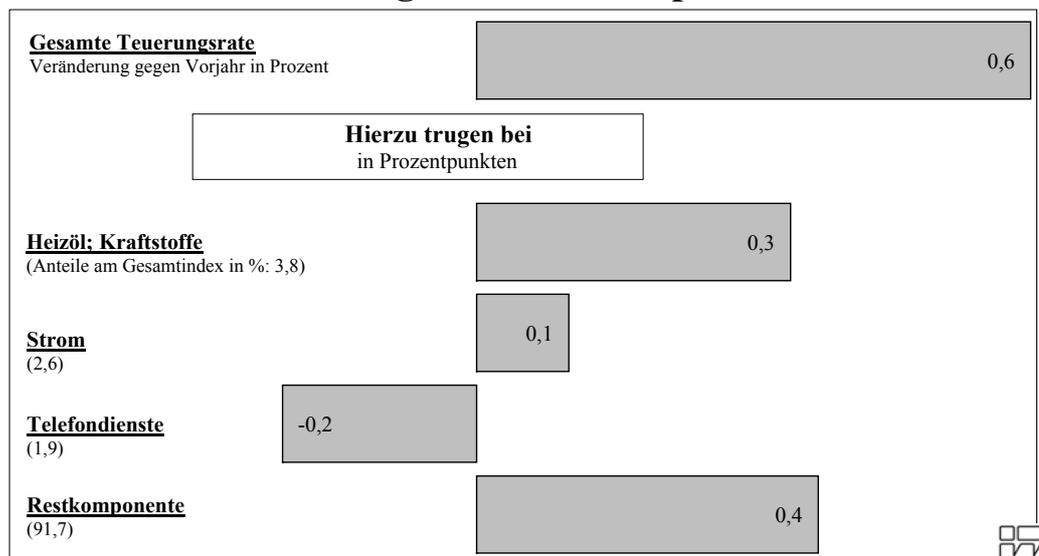
Zum Zweiten sind die Preiseffekte der ersten Stufe der Ökosteuerreform, die am 1.4.1999 in Kraft getreten ist, zu nennen. Der gesamte Verbraucherpreis-

anstieg von März auf April 1999 in Höhe von 0,4 Prozent geht ausschließlich auf das Konto höherer Preise für Heizöl und Kraftstoffe.

Inflationsdämpfende Wirkungen kamen 1999 dagegen vom zunehmenden Wettbewerb auf den Gütermärkten, auch von solchen, die vorher durch Staatseingriffe vom Wettbewerb ausgeschlossen waren, wie beispielsweise die Telekommunikation und die Energieversorgung. Schaubild 9 quantifiziert die Beiträge der einzelnen Komponenten zum Verbraucherpreisanstieg 1999:

Schaubild 9:

Verbraucherpreisanstieg nach ausgewählten Komponenten



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Gut die Hälfte der Teuerung geht auf das Konto mineralischer Brennstoffe, obwohl diese Komponente lediglich mit 3,8 Prozent am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte beteiligt ist. Hinter diesem Schub stehen die Abwertung des Euro, die höheren Weltmarktpreise für Erdöl und die Einführung der Ökosteuer.
- Ein Sechstel der Teuerung erklären die höheren Strompreise. Der Ökosteureffekt war offenbar gewichtiger als die dämpfenden Wirkungen der Marktliberalisierung.

- Von den Telefondienstleistungen ging dagegen infolge der Deregulierung ein preisdämpfender Beitrag aus.

Basiseffekte Vor diesem Hintergrund sind bei der Preisprognose für das Jahr 2000 drei Basiseffekte in Rechnung zu stellen:

- Die Erdölpreise starteten 1999 von einem Rekordtief und waren am Jahresbeginn 2000 dreimal so hoch wie im Vorjahr. Daraus folgt: Selbst wenn die Ölpreise im weiteren Verlauf auf dem jetzigen Niveau verharren sollten, werden die Teuerungsraten in der ersten Hälfte des Jahres 2000 basisbedingt höher sein als in der zweiten.
- Die erste Stufe der Ökosteuerreform wurde zum 1. April 1999 eingeführt. Sie sorgte beim Preisindex für die Lebenshaltung für einen Niveausprung um 0,4 Prozentpunkte. In diesem Ausmaß verteuern sich die Preise für Mineralöl und Energie auf Dauer. Doch bei der Messung der Inflationsrate ist zu beachten, dass dieser Niveausprung sich nach zwölf Monaten nicht mehr in der Teuerungsraten niederschlägt. Der Basiseffekt verliert dann seine Wirkung. Anders gewendet: Ab April 2000 werden die Inflationsraten im Ausmaß des Basiseffekts der ersten Stufe der Ökosteuer (0,4 Prozentpunkte) zurückgehen.
- Die zweite Stufe der Ökosteuer, die zum 1.1.2000 eingeführt worden ist, liefert den dritten Basiseffekt. Der Sachverständigenrat quantifiziert ihn (SVR, 1999, Tz 217) mit 0,3 Prozentpunkten. Entsprechend der obigen Argumentation läuft dieser Basiseffekt hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die jährlichen Teuerungsraten im Januar 2001 aus. Also müssen die Teuerungsraten des Jahres 2000 Monat für Monat die Hypothek der zweiten Stufe der Ökosteuer (0,3 Prozentpunkte) tragen.

Die Liberalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte wird sich fortsetzen und auf die Verbraucherpreise dämpfend wirken. Der Konjunkturaufschwung entwickelt vorerst noch nicht so hohe Dynamik, dass sich für die Produzenten nennenswerte Preiserhöhungsspielräume eröffnen. Auf den Dienstleistungsmärkten dürfte der Wettbewerbsdruck noch zunehmen. Dies schafft zusätzliches Stabilisierungspotenzial. Hinzu kommt, dass die OPEC inzwischen offenbar erkannt hat, dass ein weiteres Anziehen der Ölpreise

die Weltkonjunktur gefährden würde. Einlenkend hat sie ein Anheben der Förderlimits angekündigt. Insofern ist anzunehmen, dass der Erdölpreis im weiteren Verlauf dieses Jahres etwas nachgeben wird.

Insgesamt erwarten nahezu alle Prognostiker für das *Ausblick 2000* Jahr 2000 einen Verbraucherpreisanstieg um 1½ Prozent. Die Tatsache, dass sich die Teuerungsrate im ersten Quartal 2000 der 2-Prozent-Marke annähert, ist auf einmalige Basiseffekte zurückzuführen. Ab April werden die Inflationsraten wieder unter die 1,5-Prozent-Linie sinken. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, dass der Preisanstieg dieses Jahres durch administrierte Komponenten und durch einen nennenswerten Inflationsimport belastet ist. Die „hausgemachte“ Teuerung, für die die unternehmerische Wirtschaft verantwortlich zeichnet, liegt deutlich unter 1 Prozent.

Überdies muss man berücksichtigen, dass die tatsächliche Teuerungsrate niedriger ist als die statistisch gemessene (Beyfuß/Grömling, 1998). Denn insbesondere Qualitätsverbesserungen von Waren und Dienstleistungen werden im Preisindex für die Lebenshaltung nicht adäquat berücksichtigt. Deshalb überzeichnet die statistisch ausgewiesene Inflationsrate den tatsächlichen Anstieg der Verbraucherpreise um bis zu drei Viertel Prozentpunkte.

Februar 2000

Michael Grömling

Literatur:

Baum, Herbert, 1980, Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Beyfuß, Jörg und Grömling, Michael, 1998, Realeinkommen in Deutschland – Entwicklungstrends und Meßprobleme, in: iw-trends, 25. Jg., Nr. 3/1998, S. 20 - 36.

Bootle, Roger, 1996, The Death of Inflation. Surviving and Thriving in the Zero Era, London.

Grömling, Michael, 1999, Es hängt nicht am Gelde, in: Optionsschein-Magazin, Nr. 5, S. 93 - 94.

Grömling, Michael, Lichtblau, Karl und Weber, Alexander, 1996, Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung, Köln.

International Monetary Fund (IMF), 1998, World Economic Outlook, Oktober, Washington.

International Monetary Fund (IMF), 1999, World Economic Outlook, Oktober, Washington.

Klene, Nico und Mollerus, Alexander, 2000, Are rising oil prices a risk to price stability?, in: ABN-Amro Bank, Economic Perspectives, Januar, S. 47 - 50.

Nicoletti, Giuseppe, Scarpetta, Stefano und Boylaud, Olivier, 2000, Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD Economics Department, Working Paper Nr. 226, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1999, OECD Economic Outlook, Nr. 66, Dezember, Paris.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1999, Jahresgutachten 1999/2000, Wiesbaden.

Weeber, Joachim, 1994, Ein Index staatlich administrierter Verbraucherpreise, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, S. 592 - 596.

Development of Consumer Prices in Germany and its Determinants

In the 1990s inflation rates decreased world-wide because of moderate price increases for oil and other primary commodities, technological advancements, enhanced competition triggered by manifold deregulations and stability-oriented monetary policies. The observation made so far that service prices rise more rapidly than goods prices has recently lost relevance. The crucial question now is whether and to which extent goods and service prices are in line with real market conditions. In Germany inflation rates have also remained moderate in newly opened, highly competitive markets. On the other hand prices rise above average when fixed directly or in part by the state. The German price climate will remain calm this year. Competition undiminished consumer prices will rise by about 1.5 per cent. Nevertheless, base effects will push inflation rates above average during the first months of 2000.

iw-focus