

Wochenbericht

Öffentliche Haushalte 2007 / 2008: Überschüsse horten – Investitionen stärken

Die positive konjunkturelle Entwicklung führte seit Beginn 2006 zu einem rasanten Rückgang der Defizite in den öffentlichen Haushalten. Bereits im laufenden Jahr dürften Bund, Ländern und Gemeinden einen Finanzierungsüberschuss von 7 Milliarden Euro erzielen (2006: -35,9 Milliarden Euro), weil die Steuereinnahmen kräftig steigen, bei weiterhin gemäßigttem Ausgabenwachstum. 2008 dürfte der Überschuss nur mäßig, auf 11 Milliarden Euro, steigen, da die Unternehmensteuerreform bei den Einnahmen zunächst negativ zu Buche schlägt. Gleichzeitig nehmen die Staatsausgaben aufgrund von Zins- und Tarifierhöhungen wieder stärker zu. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt betragen die gesamtstaatlichen Finanzierungsüberschüsse 2007 und 2008 voraussichtlich 0,3 bzw. 0,6 Prozent (Maastricht-Abgrenzung).

Die sich langsam aufbauenden Überschüsse sollten im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik zur Schuldentilgung verwendet werden. Unabhängig davon ist es geboten, Ausgaben mit investivem Charakter (Infrastruktur, Bildung und Forschung) – auch zu Lasten der konsumtiven Ausgaben – auszuweiten. Dadurch würden das Wachstum langfristig gestärkt und Spielraum für künftige Steuer-senkungen geschaffen. Eine stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen der sozialen Sicherungssysteme würde zudem die Senkung von Sozial-abgaben ermöglichen.

Seit einem Jahr ist die Finanzpolitik in der glücklichen Situation, dass sich die Defizite der öffentlichen Haushalte weit schneller als erwartet in Überschüsse verwandeln: Bund, Länder und Gemeinden wiesen im ersten Halbjahr nur noch ein Defizit von 4,5 Milliarden Euro auf (2006: 26 Milliarden Euro),¹ während die Sozialversicherungen bereits mit 6,3 Milliarden Euro im Plus waren (2006: 3,7 Milliarden Euro).

Die schnelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist in erster Linie eine Folge der – auch konjunkturell bedingten – Steuermehreinnahmen. Auf der einen Seite haben sich die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern, die nach der Einkommen- und Unternehmensteuerreform 2000 eingebrochen waren, schnell erholt und befinden sich seit Mitte 2005 auf einem steilen Wachstumspfad; sie spiegeln die rasant gestiegenen Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Auf

Florian Zinsmeister
fzinsmeister@diw.de

Unkorrigiert!

**Sendesperrfrist: Mittwoch,
9. Oktober 2007, 17 Uhr**

Inhalt

Öffentliche Haushalte
2007/2008: Überschüsse
horten – Investitionen stärken
Seite **585**

Konzentrations-„Plus“ im
Einzelhandel – aber Verbraucher
nicht automatisch im Nachteil
Seite **597**

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Tabelle 1

Steuereinnahmen

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	In Milliarden Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
Gemeinschaftliche Steuern	329,3	375,8	393,6	9,1	14,1	4,8
Lohnsteuer ¹	122,6	132,6	143,7	3,1	8,1	8,4
Veranlagte Einkommensteuer ¹	17,6	24,1	29,0	79,7	37,5	20,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²	11,9	13,2	14,1	19,7	11,0	6,9
Zinsabschlag ³	7,6	9,8	9,9	9,2	28,5	0,9
Körperschaftsteuer ²	22,9	23,9	18,7	40,2	4,5	-21,9
Steuern vom Umsatz ⁴	146,7	172,1	178,2	4,9	17,3	3,6
Zölle	3,9	4,2	4,4	14,5	8,3	4,4
Bundessteuern	84,2	88,4	88,2	0,8	5,0	-0,2
Energiesteuer	39,9	40,8	40,6	-0,5	2,3	-0,6
Stromsteuer	6,3	6,5	6,5	-2,9	4,4	0,0
Tabaksteuer	14,4	15,2	15,2	0,8	5,6	-0,3
Branntweinabgabe einschl. Alcopopsteuer	2,2	2,2	2,2	1,4	-0,6	0,1
Versicherungsteuer	8,8	10,5	10,5	0,2	19,2	0,8
Solidaritätszuschlag	11,3	11,6	11,7	9,3	2,7	1,1
Sonstige	1,4	1,6	1,5	0,0	14,0	-6,0
Ländersteuern	21,7	23,3	23,4	6,8	7,1	0,8
Kraftfahrzeugsteuer	8,9	8,7	8,9	3,1	-2,5	2,0
Erbschaftsteuer	3,8	4,4	4,4	-8,3	15,9	1,0
Grunderwerbsteuer	6,1	7,4	7,4	27,9	20,3	-0,6
Sonstige	2,9	2,8	2,8	22,7	14,5	-0,4
Gemeindesteuern	49,6	52,4	52,2	14,8	5,7	-0,3
Gewerbesteuer	38,4	41,1	40,9	19,4	7,2	-0,6
Grundsteuern	10,4	10,5	10,6	1,5	0,9	0,9
Sonstige	0,8	0,8	0,8	1,3	0,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	488,7	544,0	561,9	8,1	11,3	3,3
Bund	204,3	232,7	237,5	7,4	13,9	2,1
Länder	194,9	216,1	222,8	8,6	10,9	3,1
Gemeinden	67,6	73,1	76,4	12,9	8,2	4,4
EU	21,8	22,0	25,3	0,6	0,8	14,8
In Abgrenzung der Finanzstatistik⁵	466,9	522,6	540,6	8,3	11,9	3,5
Bund	226,1	254,7	262,8	6,3	12,7	3,2
Länder	179,8	202,1	209,0	9,5	12,4	3,4
Gemeinden	61,0	65,8	68,8	12,2	7,9	4,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

1 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.

2 Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.

3 Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.

4 Beteiligungsverhältnis 2007: Bund vorab 5,63 %, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 50,25 %, Länder 49,75 % zu-/abzüglich der Festbeträge von 1 Mrd. Euro. 2008: Bund vorab 3,89 % für ALV, vom Rest: Bund vorab 5,15 % für RV, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,68 %, Länder 50,32 % zu-/abzüglich der Festbeträge von 1 Mrd. Euro. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.

5 Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; ab 2007: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

der anderen Seite sorgt die Mehrwertsteuererhöhung im laufenden Jahr für Mehreinnahmen von rund 25 Milliarden Euro.

Auf der Ausgabenseite machte sich die positive Beschäftigungsentwicklung bemerkbar. Die monetären Sozialleistungen sind im Jahr 2006 um 0,5 Prozent gesunken und haben damit die Ausgabenseite mit 2 Milliarden Euro genauso entlastet wie die schmerzliche Rückführung der staatlichen Investitionsausgaben in den Jahren zuvor. Letztere führte zu erheblichen Defiziten im Bereich der Infrastruktur, woraus sich mittelfristige zusätzliche Wachstumshemmnisse ergeben.

Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2007 und 2008

Die *Steuereinnahmen* von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelten sich im Verlauf des Jahres 2007 aufgrund der guten konjunkturellen Lage weiter sehr dynamisch. Kam jedoch bisher der größte Wachstumsbeitrag von den gewinnabhängigen Steuern – Körperschaftssteuer, veranlagte Einkommensteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag –, hat mit Fortschreiten des Aufschwungs nun auch die Lohnsteuer, die bis einschließlich August um 8 Prozent gewachsen ist, zunehmenden Anteil an den Einnahmezuwächsen. Hingegen ist der

mit 16 Prozent deutliche Einnahmewachstum bei den Steuern vom Umsatz auf die Anhebung der Steuersätze zurückzuführen. Auch das Aufkommen aus gewinnabhängigen Steuern expandiert weiter sehr stark; in den ersten acht Monaten wurde der Vorjahreswert um 33 Prozent übertroffen (2006: 71 Prozent). Die besser als vermutet ausgefallenen Unternehmensgewinne haben hohe Nach- und Vorauszahlungen zur Folge; diese bewegten sich bis einschließlich Juli weiterhin auf dem hohen Niveau des Vorjahres, worin anhaltend gute Gewinnrealisierungen und -erwartungen zum Ausdruck kommen.

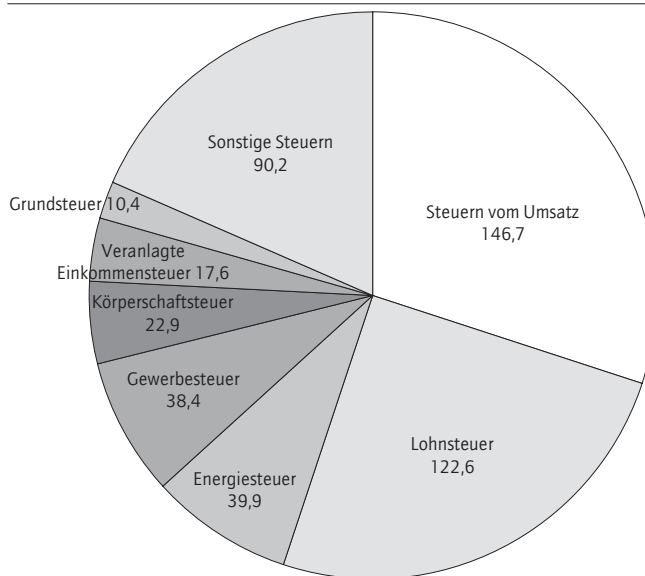
Im Prognosezeitraum wird sich das Wachstum der gewinnabhängigen Steuereinnahmen fortsetzen, allerdings mit abnehmenden Raten. Das Aufkommen der *Körperschaftsteuer* wird 2007 nur noch um 4,5 Prozent steigen (2006: 40,2 Prozent) und im nächsten Jahr sogar um beinahe 22 Prozent fallen (Tabelle 1). Gründe hierfür sind – neben dem Ablauf des Moratoriums für die Nutzung von Körperschaftsteuerguthaben – die hohen Ausfälle infolge der Reform der Unternehmensbesteuerung zum 1. 1. 2008. Allein die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 15 Prozent verursacht geschätzte Ausfälle von knapp 10 Milliarden Euro im Jahr 2008. Dem stehen Mehreinnahmen aufgrund der Senkung der Steuermesszahl und des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer sowie der Abschaffung der degressiven Abschreibung gegenüber, so dass insgesamt Mindereinnahmen von rund 4,8 Milliarden Euro erwartet werden.²

Das Aufkommen der *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* (z. B. ???) dürfte sich 2007 um 11 Prozent und 2008 um rund 7 Prozent steigen. Diese Steuerart bleibt voraussichtlich von der Unternehmensteuerreform weitgehend unberührt. Die *veranlagten Einkommensteuern* werden in diesem Jahr unter den gewinnabhängigen Steuern mit 37,5 Prozent am stärksten wachsen. Dies ist indes auch Reflex rückläufiger Investitions- und Eigenheimzulagen.³ Auch 2008 wird sich das Einkommensteueraufkommen stark erhöhen, um über 25 Prozent. Dabei schlagen vielfältige, teilweise gegenläufig wirkende Steueränderungen zu Buche. Mehreinnahmen von über 2 Milliarden Euro werden 2007 von dem im Rahmen des Steueränderungsgesetzes eingeführten Zuschlag von 3 Prozent auf den Spitzensteuersatz

² Bei der Schätzung der Körperschaftsteuer ist zudem berücksichtigt, dass gemäß eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. 3. 2007 Körperschaftsteuererstattungen an inländische Anteilseigner ausländischer Kapitalgesellschaften zu leisten sind; in vorliegender Rechnung wurden diese kassenmäßig mit einem Volumen von rund 250 Millionen Euro im Jahr 2007 sowie 3,5 Milliarden Euro im Jahr 2008 angesetzt.
³ Das Kassenaufkommen der veranlagten Einkommensteuer ist de facto eine statistische Restgröße, von der die Investitionszulagen, die Eigenheimzulage sowie die Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 Einkommensteuergesetz (EStG) bereits abgezogen sind.

Abbildung 1

Kassenmäßige Steuereinnahmen 2006 nach ihrem Aufkommen
 In Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2007

für Bezieher sehr hoher Einkommen erwartet (sogenannte Reichensteuer). Negativ wirken sich dagegen die Rückzahlungen infolge des „Meilicke“-Urteils (siehe Fußnote 2) sowie die Anwendung des § 35a EStG auf Eigentümergemeinschaften aus; zusammen wurden hierfür Mindereinnahmen von rund 3,8 Milliarden Euro veranschlagt. Die Kasseneffekte der einzelnen Bestandteile der Unternehmensteuerreform werden sich im Jahr 2008 gegenseitig beinahe aufheben, so dass deutliche Mindereinnahmen erst ab 2009 eintreten.

Die Einnahmen aus dem *Zinsabschlag* werden aufgrund des höheren Zinsniveaus in diesem Jahr bei rund 9,8 Milliarden Euro liegen und damit um 28,5 Prozent höher sein als 2006. Ein konstantes bis fallendes Zinsniveau im nächsten Jahr wird jedoch für eine weitgehende Stagnation dieser Größe sorgen.

Die Einnahmen aus der *Gewerbesteuer* entwickelten sich bereits im ersten Halbjahr 2007 mit einem Zuwachs von knapp 10 Prozent außerordentlich gut; das Volumen der Vorauszahlungen lässt – wie bei der Körperschaftsteuer – auf weiterhin gute Gewinnaussichten schließen und verbessert die Finanzlage der Gemeinden momentan erheblich. Allerdings führt die Unternehmensteuerreform per Saldo zu Mindereinnahmen von rund 2 Milliarden Euro im ersten Jahr (2008). Vor allem der Wegfall des Staffeltarifs und die Senkung der Steuermesszahl führen zu geschätzten Mindereinnahmen von

Tabelle 2

Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

In Prozent

	Ausgaben	Einnahmen						Budgetsaldo
		insgesamt	Darunter:					
			Steuern ¹			Sozialbeiträge		
			insgesamt	Lohnsteuer	Gewinnsteuern ²			
2000	45,1	46,4	24,2	6,6	3,7	6,8	18,3	1,3
2001	47,6	44,7	22,6	6,3	2,5	6,6	18,2	-2,8
2002	48,1	44,4	22,3	6,2	2,2	6,4	18,2	-3,7
2003	48,5	44,5	22,3	6,2	2,1	6,3	18,3	-4,0
2004	47,0	43,2	21,7	5,6	2,6	6,2	17,9	-3,8
2005	46,8	43,4	21,9	5,3	3,0	6,2	17,6	-3,4
2006	45,7	44,0	23,0	5,3	3,9	6,4	17,4	-1,6
2007	44,0	44,3	24,0	5,5	4,2	7,1	16,6	0,3
2008	43,3	43,8	23,8	5,7	4,1	7,1	16,4	0,5

¹ Kassenmäßige Steuereinnahmen.

² Veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2007: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

10,3 Milliarden Euro, die durch Mehreinnahmen aufgrund des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs, der Abschaffung der degressiven Abschreibung und anderer Maßnahmen nur teilweise kompensiert werden. Die daraus resultierenden kommunalen Einnahmeausfälle sollen durch eine Verminderung der Gewerbesteuermulde an Bund und Länder um zunächst je 4 Vervielfältigungspunkte und damit um rund 800 Millionen Euro abgemildert werden.

Im Zuge der positiven Beschäftigungsentwicklung kommt es 2007 zu einer deutlichen Zunahme der Einnahmen aus der *Lohnsteuer* – um 8,1 Prozent. Für 2008 werden insgesamt höhere Tarifabschlüsse als in den vergangenen Jahren erwartet. Gleichzeitig sorgt eine stagnierende Anzahl geringfügig beschäftigter Arbeitnehmer dafür, dass der Progressionseffekt bei der Lohnsteuer wieder stärker zum Tragen kommt, nachdem deren Elastizität in Bezug auf die Bruttolohn- und -gehaltsumme in den letzten Jahren deutlich nach unten verzerrt wurde. Auch bei einem sich insgesamt abschwächenden Beschäftigungszuwachs führt dies 2008 wiederum zu einer Erhöhung des Lohnsteueraufkommens um mehr als 8 Prozent.

Bei den *Steuern vom Umsatz* sorgte die Erhöhung um 3 Prozentpunkte zum Jahresbeginn 2007 für erhebliche Vorzieheffekte. Das Steueraufkommen 2006 dürfte in den letzten drei Monaten des Jahres um etwa 3 Milliarden Euro nach oben verzerrt sein; bei einem effektiven Steuersatz von rund 13,8 Prozent entspricht dies einem Volumen vorgezogener Käufe in Höhe von 21,7 Milliarden Euro. Dennoch entwickeln sich die Steuern vom Umsatz im laufenden

Jahr mit einem Einnahmewachstum von reichlich 17 Prozent sehr dynamisch. Ihr Aufkommen wird bei 172 Milliarden Euro liegen. Da im nächsten Jahr die Binnennachfrage stärker anziehen dürfte, wird das Umsatzsteueraufkommen weiter deutlich zunehmen, um 3,6 Prozent auf 178 Milliarden Euro.

Die Kasseneinnahmen der *Erbschaftsteuer* sind in den letzten Jahren durchgehend leicht gestiegen; in diesem Jahr wird wahrscheinlich ein Aufkommen von 4,2 Milliarden Euro erzielt. Im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Reform der Erbschaftsteuer wird oft mit der Forderung nach Aufkommensneutralität verbunden; mögliche Mehreinnahmen aufgrund der Höherbewertung des Grund- und Betriebsvermögens von schätzungsweise einem Drittel des bisherigen Aufkommens wären dann primär für die Senkung der Steuersätze zu verwenden.⁴

Das Aufkommen der *Energiesteuer* wird in Zukunft weiterhin von Verschiebungen zwischen den Energieträgern geprägt sein. Der anziehende Ölpreis spielt hier nur indirekt eine Rolle, da es sich bei der Energiesteuer um eine verbrauchsabhängige Steuer handelt. Im Verkehrsbereich wird der Verbrauch von Ottokraftstoffen bereits wie in den vergangenen Jahren zugunsten der preis- und verbrauchsgünstigeren Dieselmotoren zurückgehen.⁵ Der Rückgang des

⁴ Siehe Bach, S. et al.: Erbschaftsteuerreform: Gleichmäßige Vermögensverteilung und niedrigere Steuersätze statt selektiver Besteuerung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (im Erscheinen).

⁵ Siehe Mineralölwirtschaftsverband e. V. (Hrsg.): MWV-Prognose 2025 für die Bundesrepublik Deutschland. Kalinowska, D., Kunert, U.: Kraftfahrzeugverkehr 2006 trotz konjunkturellen Aufschwungs nur wenig gestiegen. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/2007.

Steuersolls bei den Ottokraftstoffen kann nicht von den günstiger besteuerten Dieselmotorkraftstoffen aufgefangen werden, so dass die Steuerschuld insgesamt rückläufig ist. Jedoch führt ab 2007 die Einführung der Biokraftstoffquote zu geschätzten Mehreinnahmen von rund 1 Milliarde Euro pro Jahr.

Die *Tabaksteuer* erhöhte sich bis einschließlich August um über 6 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt wird für 2007 ein Aufkommen von mindestens 15,2 Milliarden Euro erwartet. Trotz der Einführung von Rauchverboten in verschiedenen Bundesländern hat sich anscheinend der Zigarettenkonsum im ersten Halbjahr weiter erhöht. Aufgrund der zu erwartenden Verhaltensanpassungen an Rauchverbote ist mittelfristig mit einem rückläufigen Aufkommen zu rechnen.

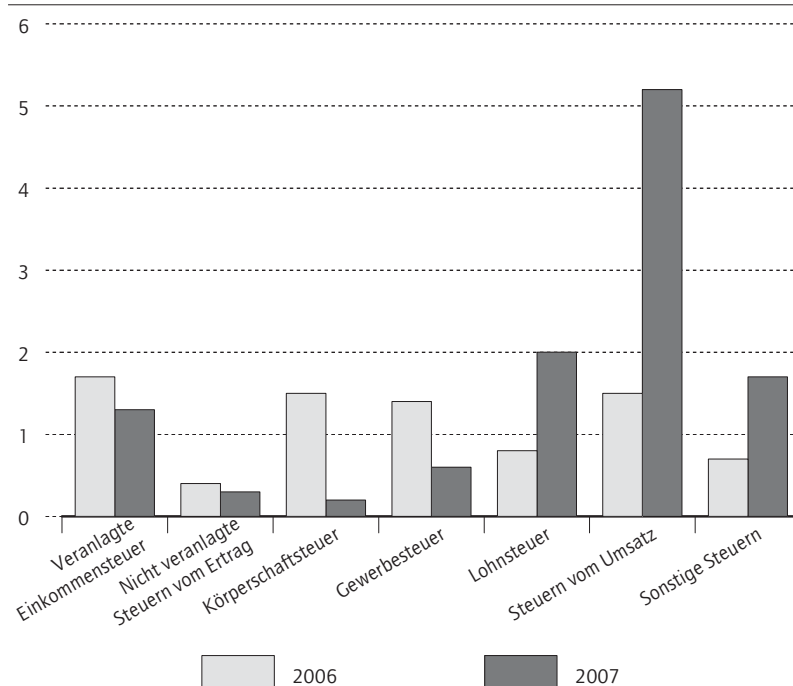
Die kassenmäßigen Steuereinnahmen werden insgesamt 2007 rund 544 Milliarden Euro und 2008 rund 562 Milliarden Euro betragen. Für das laufende Jahr ergeben sich im Vergleich zur Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2007 damit Mehreinnahmen von rund 10 Milliarden Euro; diese beruhen im Wesentlichen auf günstigeren Ausichten bezüglich der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (5,6 Prozent Wachstum für 2007). Die Steuerquote als Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt steigt damit 2007 um einen weiteren Prozentpunkt auf 24 Prozent (Tabelle 2). Bereits im letzten Jahr hatte sie sich aufgrund der dynamischen Entwicklung der Gewinnsteuern um einen Prozentpunkt erhöht; in diesem Jahr dürfte hierfür vor allem die Anhebung des Umsatzsteuersatzes sorgen. Insgesamt verschiebt sich die Finanzierung der Staatsausgaben weiter von den Einnahmen der Sozialversicherungen hin zu den Steuereinnahmen.

Die *restlichen Einnahmen* setzen sich vor allem aus Gebühren und ähnlichen Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Privatisierungserlösen, Darlehensrückzahlungen und sonstigen Einnahmen zusammen, die gemeinsam rund 18 Prozent der Gesamteinnahmen des Staates ausmachen – mit sinkender Tendenz. Im laufenden Jahr dürfte die Summe dieser Positionen um 1 Milliarde Euro und im nächsten Jahr um 3,7 Milliarden Euro auf 107,4 Milliarden Euro steigen (Tabelle 3). Zu diesen Mitteln gehört auch der Gewinn der Bundesbank; im laufenden Jahr wurden bereits im März 4,2 Milliarden Euro an den Bund abgeführt, von denen jedoch 700 Millionen Euro an den Erblastentilgungsfond zur Rückzahlung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen weitergeleitet werden mussten. Die Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen werden für den Bund in diesem Jahr auf 9,2 Milliarden Euro, im nächsten auf 10,8 Milliarden Euro veranschlagt. 2006 waren die

Abbildung 2

Beiträge ausgewählter Steuern zum Wachstum der Steuereinnahmen 2006 und 2007

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Privatisierungserlöse eingebrochen (minus 1,2 Milliarden Euro), da die Bundesregierung vielfach auf geplante Privatisierungen verzichtet hatte. Es wird angenommen, dass es auch 2008 nicht zur geplanten Privatisierung der Bahn kommt.

Zu den sonstigen Einnahmen gehört 2007 ebenfalls der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur für Arbeit (BA) noch 2007 pro nicht erfolgter Vermittlung von Langzeitarbeitslosen an den Bund abführen muss; dieser ist im Haushalt der BA mit 4 Milliarden Euro veranschlagt, wird jedoch wahrscheinlich aufgrund der positiven Beschäftigungsentwicklung wesentlich niedriger ausfallen. Der Aussteuerungsbetrag wird im nächsten Jahr durch einen Eingliederungsbeitrag ersetzt, mit dem die BA die Hälfte der Verwaltungs- und Integrationskosten von Arbeitslosengeld-II-Empfängern übernehmen soll; dieser wird 5 Milliarden Euro betragen.

Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2007 und 2008

Das Wachstum der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden erhöht sich im Prognosezeitraum spürbar, bewegt sich jedoch weiterhin auf einem Pfad unterhalb des Wachstums des nominalen Brut-

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Insgesamt			Bund ²			Sondervermögen		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro									
Einnahmen	570,8	627,3	648,3	254,5	286,2	296,2	12,9	13,5	12,8
Steuern und Ähnliches	468,3	522,9	540,9	226,1	254,7	262,8	0,3	0,3	0,3
Zahlungen von Gebietskörperschaften	–	–	–	3,2	3,2	3,0	5,5	6,2	5,5
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,2	0,3	0,1	–	–	–
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	17,3	18,0	18,4	3,8	4,3	4,4	–	–	–
Gebühren und Ähnliches	26,0	26,4	26,6	4,8	5,2	5,2	–	–	–
Veräußerung von Vermögen ⁴	10,1	16,8	18,3	1,2	9,2	10,8	0,1	0,1	0,1
Sonstige Einnahmen	49,0	43,2	44,1	15,3	9,3	9,9	6,9	6,9	6,9
Ausgaben	606,6	618,7	636,1	282,8	293,1	304,5	13,4	13,8	13,0
Personalausgaben	168,0	168,3	170,7	26,1	26,2	26,7	6,8	6,7	6,6
Laufender Sachaufwand	71,5	72,6	74,0	18,3	18,7	19,6	0,0	0,0	0,0
Zinsausgaben	64,2	66,7	69,7	37,5	39,3	42,2	0,8	0,8	0,8
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Laufende Übertragungen	236,8	240,0	249,5	177,8	184,5	191,3	1,0	1,1	1,1
Gebietskörperschaften	–	–	–	30,3	30,6	30,1	0,1	0,1	0,1
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	–	–	–	5,4	6,3	5,7	–	–	–
Sozialversicherungen	92,3	98,1	99,4	91,7	97,6	98,9	–	–	–
Soziale Leistungen	76,7	69,5	70,6	32,3	27,8	28,2	0,0	0,0	0,0
Unternehmen	44,7	49,1	55,2	14,3	18,0	23,6	0,8	0,8	0,8
Ausland	3,3	3,6	4,1	3,0	3,3	3,8	–	–	–
Soziale Einrichtungen	15,0	15,3	15,7	0,8	0,9	1,0	–	–	–
Sonstige	4,8	4,4	4,5	–	–	–	0,2	0,2	0,2
Sachinvestitionen	32,4	35,5	36,6	7,1	6,9	7,0	–	–	–
Vermögensübertragungen	21,1	21,9	22,5	13,3	14,1	14,2	0,6	0,6	0,6
Gebietskörperschaften	–	–	–	5,8	6,0	5,5	0,3	0,3	0,3
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstige	21,1	21,9	22,5	7,5	8,1	8,7	0,4	0,3	0,3
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	12,5	13,7	13,1	2,7	3,4	3,5	4,1	4,6	3,9
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	0,0	0,0	0,0	–	–	–
Finanzierungssaldo	–35,9	8,6	12,2	–28,2	–6,9	–8,3	–0,5	–0,3	–0,2
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent									
Einnahmen	4,1	9,9	3,4	1,8	12,4	3,5	–21,1	5,0	–5,2
Darunter: Steuern und Ähnliches	8,5	11,7	3,4	6,8	12,7	3,2	–18,8	–7,7	0,0
Ausgaben	0,7	2,2	2,8	0,5	3,7	3,9	8,7	3,2	–5,8
Personalausgaben	–1,6	0,3	1,2	–1,1	0,3	1,9	–4,0	–1,7	–1,5
Laufender Sachaufwand	1,8	3,4	1,9	3,7	1,9	4,8	–	–	–
Zinsausgaben	0,1	4,0	4,5	0,2	4,9	7,4	–21,9	2,4	0,0
Laufende Übertragungen	3,4	1,3	4,0	1,1	3,8	3,7	–6,5	7,0	0,0
Gebietskörperschaften	–	–	–	–0,3	1,0	–1,7	–45,0	81,8	0,0
Sondervermögen	–	–	–	–2,5	17,5	–9,5	–	–	–
Sozialversicherungen	2,3	6,2	1,3	2,1	6,4	1,3	–	–	–
Soziale Leistungen	1,0	–9,3	1,6	–1,4	–13,8	1,4	–	–	–
Unternehmen	9,5	9,9	12,4	5,8	26,1	31,1	10,1	3,8	0,0
Sachinvestitionen	1,0	9,5	3,1	–1,2	–3,0	1,4	–	–	–
Vermögensübertragungen	1,1	3,6	2,7	5,6	6,0	0,7	–19,3	–7,1	0,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–16,9	9,2	–4,4	–32,8	26,5	2,9	92,9	13,6	–15,2

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

³ Einschließlich Berlin.

⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2007 und 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

noch Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Länder ²						Gemeinden					
	Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro												
Einnahmen	204,4	222,7	228,4	51,0	53,4	54,1	131,3	135,3	138,8	27,3	27,5	27,9
Steuern und Ähnliches	156,0	174,8	180,8	24,9	27,3	28,2	55,4	59,2	61,9	5,5	6,6	6,9
Zahlungen von Gebietskörperschaften	24,2	23,5	22,8	17,0	17,0	16,5	38,0	38,8	39,5	14,9	14,7	14,8
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–
Länderfinanzausgleich	3,9	3,9	4,0	3,3	3,4	3,4	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,4	4,5	4,6	0,4	0,4	0,5	7,4	7,5	7,6	1,3	1,3	1,3
Gebühren und Ähnliches	4,8	4,9	5,0	0,6	0,6	0,7	13,8	13,7	13,7	2,0	2,0	2,0
Veräußerung von Vermögen ⁴	2,5	2,5	2,5	0,2	0,2	0,2	4,5	3,9	3,8	1,7	0,9	0,9
Sonstige Einnahmen	8,6	8,6	8,7	4,2	4,2	4,3	12,1	12,2	12,3	1,9	2,0	2,0
Ausgaben	213,6	215,2	217,9	51,7	51,3	52,1	129,8	130,6	132,3	25,9	26,0	26,2
Personalausgaben	82,1	82,5	83,7	12,4	12,5	12,7	33,7	33,5	34,0	6,9	6,9	7,0
Laufender Sachaufwand	18,8	19,0	19,2	3,1	3,2	3,2	26,5	27,0	27,3	4,7	4,7	4,7
Zinsausgaben	17,9	18,5	19,0	3,4	3,5	3,5	4,1	4,1	3,9	0,7	0,7	0,5
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Laufende Übertragungen	73,9	74,2	75,0	22,3	22,0	22,8	46,5	44,4	45,0	8,9	8,4	8,6
Gebietskörperschaften	31,8	31,7	31,5	14,4	14,3	15,0	3,6	3,6	3,6	0,1	0,1	0,1
Länderfinanzausgleich	7,5	7,5	8,0	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Soziale Leistungen	6,6	6,7	6,8	1,1	1,2	1,3	30,5	28,1	28,5	6,2	5,7	5,8
Unternehmen	19,9	20,5	21,0	4,7	4,8	4,9	3,8	3,8	3,7	1,2	1,2	1,2
Ausland	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	–
Soziale Einrichtungen	5,8	5,9	6,0	1,0	1,0	1,0	6,3	6,4	6,5	1,1	1,1	1,2
Sonstige	1,5	1,2	1,0	0,9	0,6	0,5	2,1	2,3	2,5	0,3	0,3	0,3
Sachinvestitionen	4,3	4,5	4,8	1,9	2,0	2,1	15,2	17,6	18,1	3,9	4,5	4,6
Vermögensübertragungen	13,7	13,5	13,2	7,6	7,3	7,0	2,2	2,2	2,2	0,7	0,7	0,7
Gebietskörperschaften	6,4	6,0	5,7	4,1	3,8	3,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstige	7,4	7,5	7,5	3,5	3,5	3,5	1,9	1,9	1,9	0,6	0,6	0,6
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	2,9	3,0	3,0	0,9	0,8	0,8	1,8	1,8	1,8	0,1	0,1	0,1
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
Finanzierungssaldo	–9,3	7,5	10,5	–0,7	2,1	2,0	1,5	4,7	6,5	1,4	1,5	1,7
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent												
Einnahmen	5,8	9,0	2,6	5,5	4,7	1,4	4,9	3,0	2,6	5,4	0,7	1,5
Darunter: Steuern und Ähnliches	9,3	12,0	3,4	10,6	9,6	3,4	12,9	6,8	4,6	6,5	18,8	4,6
Ausgaben	–0,3	0,9	1,1	0,6	–1,0	1,7	1,4	1,4	1,3	2,8	1,5	0,8
Personalausgaben	–1,8	0,8	1,1	–2,8	–0,3	1,6	–1,0	–0,5	1,5	–0,4	0,4	1,4
Laufender Sachaufwand	–1,2	1,2	1,1	–0,5	3,7	0,0	3,6	5,6	1,1	0,8	5,6	0,0
Zinsausgaben	2,2	3,5	2,7	0,2	2,7	0,0	2,5	0,0	–4,9	–7,4	–5,5	–28,6
Laufende Übertragungen	5,4	0,4	1,1	2,2	–1,5	3,9	1,0	–4,5	1,4	8,1	–5,2	2,4
Gebietskörperschaften	–0,4	–0,2	–0,6	–3,5	–0,8	5,3	–7,2	–0,5	0,0	26,0	–20,6	0,0
Sondervermögen	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	6,3	–6,0	0,0	–	–	–	–22,7	–13,8	0,0	–	–	–
Soziale Leistungen	2,1	0,9	1,5	–6,2	6,6	8,3	2,6	–7,8	1,4	6,3	–7,6	1,8
Unternehmen	16,0	2,8	2,4	10,0	1,5	2,1	–3,6	1,1	–2,6	–1,4	1,4	0,0
Sachinvestitionen	–4,0	4,2	6,7	8,2	2,7	5,0	3,1	16,1	2,8	0,0	15,4	2,2
Vermögensübertragungen	4,6	–1,5	–2,2	–1,4	–3,8	–4,1	8,9	1,1	0,0	9,7	6,4	0,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–54,0	1,8	0,0	17,9	–15,2	0,0	4,2	1,6	0,0	47,0	–32,0	0,0

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.³ Einschließlich Berlin.⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2007 und 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

toinlandsprodukts, so dass sich der seit 2003 zu beobachtende Trend einer rückläufigen Staatsquote fortsetzt. Nach einer Steigerung um 2,5 Prozent im laufenden Jahr wird ein Wachstum von 2,8 Prozent im nächsten Jahr erwartet (2006: 0,7 Prozent).

Der Stellenabbau im Bundesdienst wird weitergeführt. Daher kommt es trotz geringer Pauschal- und Einmalzahlungen bei ansonsten stagnierenden Löhnen und Gehältern im laufenden Jahr zu beinahe konstanten *Personalausgaben*. Da zu erwarten ist, dass die Tariflöhne im nächsten Jahr leicht steigen, wird es 2008 erstmals nach mehreren Jahren des Rückgangs wieder zu einer Erhöhung der Personalkosten des Bundes kommen (um 1 Prozent). Im öffentlichen Dienst der Länder liegt der Tarifabschuss für 2008 mit 2,9 Prozent bereits fest; er führt zu Personalkostensteigerungen von rund 1,5 Prozent. Für die Kommunen wird eine ähnliche Entwicklung der Verdienste unterstellt. Die kommunalen Personalausgaben, die in den letzten Jahren stagnierten und in den neuen Ländern sogar rückläufig waren, lassen nicht auf einen Abbau des Personalbestandes schließen. Ihr Rückgang ist auch durch die Ausgliederung von Einrichtungen, deren Personalkosten nun durch Zuschüsse an entsprechende Unternehmen oder Einkäufe von Dienstleistungen mitfinanziert werden.⁶ Von der gleichen Entwicklung, die sich momentan auch auf der Länderebene zeigt, ist auch der *laufende Sachaufwand* betroffen, der in vorliegender Schätzung insgesamt mit Raten von 1,5 und 2 Prozent weiter moderat wachsen wird (2006: 1,9 Prozent).

Die Entwicklung der *Zinsausgaben* wird wesentlich von den Veränderungen der Zinsbelastung des Bundes geprägt. Diese dürfte 2007 stärker steigen als bisher, da aufgrund der Eingliederung von Verbindlichkeiten des ERP-Sondervermögens in die Bundesschuld zusätzliche Belastungen entstehen. Trotz verringerter Kreditaufnahme dürfte die Zinsbelastung danach insgesamt moderat zunehmen, da sich das höhere Zinsniveau gerade für Anleihen mit kürzerer Laufzeit bemerkbar macht, in denen Bund und Gemeinden besonders verschuldet sind.⁷

Die *laufenden Übertragungen* werden um 2,8 Prozent in diesem und um 3,9 Prozent im nächsten Jahr steigen. Die Übertragungen des Bundes an die Sozialversicherungen nehmen 2007 um 6,5 Prozent zu, da rund 6,5 Milliarden Euro an die Bundesagentur

für Arbeit überwiesen werden; dieser Betrag entspricht einem Umsatzsteuerpunkt. Für 2008 ist der Transfer an die BA bereits auf 7,5 Milliarden Euro festgelegt, auch wenn er aufgrund der positiven Haushaltsentwicklung der Arbeitslosenversicherung kaum mehr nötig sein dürfte. Der pauschale Zuschuss des Bundes an die Krankenkassen steigt in diesem Jahr auf 2,5 Milliarden Euro. Die allgemeinen Zuweisungen an die Rentenversicherungen nehmen nur leicht, um 0,7 Prozent, zu, da sie sich an der stagnierenden Lohnentwicklung orientieren; für nächstes Jahr sind höhere Bundeszuschüsse zu erwarten.

Zugleich gehen die Aufwendungen für soziale Leistungen in diesem Jahr stark zurück. Grund hierfür sind Einsparungen im Bereich des Arbeitslosengelds II, die auf dem Sinken der Arbeitslosenzahl, aber ebenso auf der Verschärfung der Bezugskonditionen beruhen. Von dieser Entwicklung profitieren Bund und Gemeinden gleichermaßen. Gleichzeitig läuft das Erziehungsgeld aus, und die durchschnittliche Bezugsdauer des Kindergelds wird verringert. Leichte Mehrausgaben ergeben sich dagegen durch die Einführung des Elterngeldes zum 1.1.2007, für das rund 4 Milliarden Euro veranschlagt werden. Auch die neu geregelte Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Zuschüsse zum BAföG und zur Berufsausbildungsbeihilfe bei ungedeckten Unterkunftskosten erhöhen die Bundesausgaben. Weitere Ausgabensteigerungen könnten sich durch erhöhte Aufwendungen für Maßnahmen der Kinderbetreuung, den Ausbau von Krippenplätzen sowie den Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit ergeben.

Die starke Ausweitung der Übertragungen an Unternehmen um 4,4 Milliarden Euro (25,8 Prozent) und 6,1 Milliarden Euro (31 Prozent) in 2008 wird von der Wiederaufnahme der Zahlungen an die Postpensionskasse durch den Bund bestimmt; für diese Versorgungsleistungen fallen im laufenden Jahr 1,3 Milliarden Euro an, ab 2008 wird der Bund hierfür insgesamt 6,1 Milliarden Euro aufwenden müssen. Weitere Zuweisungen ergeben sich im nächsten Jahr aus der Einführung weiterer arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie eines Qualifizierungskombilohns für Jugendliche unter 25 Jahren, eines Beschäftigungszuschusses für bis zu 100 000 Langzeitarbeitslose sowie der Beschäftigungspakte für ältere Arbeitnehmer.

Die *Sachinvestitionen* der Gebietskörperschaften werden im Prognosezeitraum zum ersten Mal nach vielen Jahren wieder in erheblichem Umfang zunehmen – um 9,6 Prozent im laufenden und um 3,1 Prozent im kommenden Jahr. Der milde Winter 2006/07 in Verbindung mit der verbesserten kommunalen Finanzlage aufgrund höherer Gewerbesteuererinnah-

⁶ Siehe Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000. Monatsbericht Juli 2007.

⁷ Der Bund war am Ende des 2. Quartals 2007 mit kurzfristigen Schatzanweisungen und Direktausleihungen von rund 148,3 Milliarden Euro verschuldet (das sind 15,7 Prozent der Gesamtverschuldung des Bundes); bei den Gemeinden standen 112,6 Milliarden Euro der gleichen Art von Anleihen aus, was 95,6 Prozent ihrer Verschuldung entspricht. Siehe Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen in Deutschland. Monatsbericht September 2007.

Tabelle 4

Finanzierungssalden von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen¹

In Milliarden Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gebietskörperschaften	26,5	-55,8	-71,5	-79,5	-82,2	-76,6	-44,3	-4,4	-2,1	7,5	18,9	34,6
Sozialversicherungen	0,6	-3,8	-6,8	-7,7	-1,3	0,5	6,8	11,4	8,9	7,2	3,6	0,1
Finanzierungssaldo des Staates insgesamt	27,1	-59,6	-78,3	-87,3	-83,6	-76,1	-37,5	7,0	13,8	25,0	34,6	47,9

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; ab 2007: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

men im vergangenen Jahr sorgte bereits in der ersten Jahreshälfte 2007 für einen Anstieg der staatlichen Investitionsausgaben um über 19 Prozent. Dies ist sicher zum einen Ausdruck eines erheblichen infrastrukturellen Nachholbedarfs, der sich infolge der angespannten Finanzsituation der öffentlichen Haushalte und der Sparpolitik der letzten Jahre aufgestaut hat. Zum anderen wird die Ausgabensteigerung jedoch zu einem nicht unerheblichen Teil vom anhaltenden Auftrieb der Baupreise getragen. Im nächsten Jahr könnten sowohl die erhöhten Steuereinnahmen der Kommunen, der aufgestaute Investitionsdruck sowie die kommunalen Mehreinnahmen aus den Länderzuweisungen infolge der Unternehmensteuerreform zu vermehrten Investitionen führen; allerdings zieht die Reform der Unternehmensbesteuerung voraussichtlich erhebliche Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer nach sich, und viele Kommunen dürften sich der Notwendigkeit ausgesetzt sehen, zunächst die innerhalb der letzten Jahre stark gestiegenen Kassenkredite zu reduzieren. Gerade die Abhängigkeit der kommunalen Investitionstätigkeit vom in der Vergangenheit hoch volatilen Gewerbesteuerertrag führt zu einer nicht unerheblichen Schätzunsicherheit.⁸

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Die aggregierten Finanzierungssalden in Abgrenzung der Finanzstatistik werden bereits 2007 die Schwelle zum Plus überschreiten. Die Überschüsse dürften knapp 9 Milliarden Euro im laufenden und 12 Milliarden Euro im nächsten Jahr betragen (2006: -35,9 Milliarden Euro). In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bedeutet dies für alle Gebietskörperschaften indes ein Defizit von 4,4 Milliarden Euro in diesem und 2,1 Milliarden Euro im nächsten Jahr (Tabelle 4). Die Sozialversicherungen dagegen schließen auch in der VGR-Abgrenzung bereits 2007 mit einem Überschuss von 11,4 Milliarden Euro ab; 2008 wird dieser jedoch infolge von Beitragssenkungen auf 9 Milliarden Euro schrumpfen.

Das Defizit des *Bundes* dürfte im Jahr 2007 mit 7 Milliarden Euro deutlich unter dem Haushaltsansatz von 19,8 Milliarden Euro liegen, und damit nur noch rund ein Drittel des Fehlbetrags von 2006 (28,2 Milliarden Euro) ausmachen. Erstmals seit vielen Jahren übertreffen die Investitionsausgaben, die 24 Milliarden Euro betragen, die Nettokreditaufnahme.

Die positive Entwicklung resultiert im Wesentlichen aus kräftig erhöhten Steuereinnahmen – auch bedingt durch die Erhöhung der Mehrwert- und der Versicherungsteuer. Insgesamt wachsen die Einnahmen des Bundes in diesem Jahr um 12,5 Prozent, im nächsten Jahr fällt die Steigerung aber mit nur noch 3,5 Prozent erheblich geringer aus. Ursache hierfür ist die Stagnation bei den generell wenig dynamischen Bundessteuern, die Bundesanteile an den gemeinschaftlichen Steuern dürften sich dagegen mit einem Wachstum von 4,5 Prozent weiter positiv entwickeln. Die Ausgaben des Bundes wachsen in diesem Jahr um 3,6 Prozent, im nächsten um 3,8 Prozent. In 2008 kann dies sogar zu einer geringen Erhöhung des Defizits führen.

Die *Sondervermögen des Bundes* dürften im laufenden und kommenden Jahr wie bisher mit geringen Defiziten abschließen. 2007 wird der Schuldenabbau beim Erblastentilgungsfond vorangetrieben, da der Bundesbankgewinn – wie im letzten Jahr – höher als der in den Bundeshaushalt eingestellte Betrag von 3,5 Milliarden Euro ausgefallen ist. Die Differenz von 0,7 Milliarden Euro wurde dem Fond zur Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugewiesen, weshalb sich auch die Tilgungszahlungen 2007 erhöhen.

Sowohl in den alten als auch in den neuen *Bundesländern* übersteigen die Einnahmen die Ausgaben. In diesem Jahr wird der Überschuss bei 10 Milliarden Euro liegen, nach noch 10 Milliarden Euro Defizit im vergangenen Jahr. Im nächsten Jahr wird sich der Überschussaufbau verlangsamen, er wird etwa 12 Milliarden Euro betragen. Die Einnahmen wachsen in diesem Jahr um 8,2 Prozent, in 2008 hingegen nur noch um knapp 2,5 Prozent. Hier machen sich vor allem Kürzungen von Bundeszuwei-

⁸ Siehe Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000. Monatsbericht Juli 2007.

Tabelle 5

Mittelfristige Vorausschau für die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ bis 2011

In Milliarden Euro

	Bund ²			Sondervermögen			Länder ²						Gemeinden						Insgesamt		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland			2009	2010	2011
							2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011			
Einnahmen	297,5	308,1	317,0	12,8	12,8	12,8	234,3	241,3	248,5	54,5	55,5	56,4	142,2	144,2	147,0	28,5	28,5	28,8	660,6	682,7	703,5
Steuern und Ähnliches	270,2	278,0	287,5	0,3	0,3	0,3	187,3	194,4	201,9	29,2	30,3	31,5	64,6	66,6	69,3	7,2	7,4	7,7	558,7	577,1	598,3
Andere Einnahmen	27,3	30,1	29,5	12,5	12,5	12,5	47,0	46,9	46,6	25,3	25,2	24,9	77,6	77,6	77,7	21,3	21,1	21,1	101,9	105,6	105,2
Ausgaben	306,6	310,0	311,6	13,1	13,1	13,1	219,8	222,3	223,7	52,5	52,1	52,6	135,0	136,6	138,4	27,0	27,3	27,8	644,9	653,6	659,6
Personalausgaben	26,8	26,8	27,2	6,6	6,6	6,6	84,5	85,4	86,2	12,7	12,9	13,0	34,3	34,7	35,0	7,1	7,1	7,2	172,1	173,5	175,3
Laufender Sachaufwand	19,9	20,2	20,6	0,0	0,0	0,0	19,4	19,6	19,8	3,3	3,3	3,4	28,6	29,0	29,3	5,2	5,2	5,4	76,4	77,3	78,5
Zinsausgaben	43,1	44,9	45,4	0,8	0,8	0,8	19,5	20,0	20,0	3,5	3,5	3,5	3,9	3,7	3,7	0,5	0,5	0,5	71,1	73,2	73,7
Sachinvestitionen	6,9	6,8	6,8	-	-	-	4,9	5,1	5,2	2,2	2,2	2,3	18,6	19,2	19,8	4,7	4,9	5,0	37,4	38,2	39,1
Andere Ausgaben	209,9	211,3	211,6	5,7	5,7	5,7	91,4	92,2	92,4	30,8	30,2	30,4	49,5	50,0	50,6	9,5	9,6	9,7	287,9	291,4	293,0
Finanzierungssaldo	-9,1	-1,9	5,4	-0,3	-0,3	-0,3	14,5	19,0	25,1	2,0	3,5	4,0	7,2	7,6	8,6	1,5	1,2	1,0	15,8	29,1	43,9

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

³ Einschließlich Berlin.

⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quelle: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

sungen wie die aus der Energiesteuer finanzierten Regionalisierungsmittel für den ÖPNV bemerkbar. Die Ausgaben dagegen erhöhen sich nur mäßig um 0,5 und 1,3 Prozent, so dass die Konsolidierung auf Länderebene deutliche Fortschritte macht.

Die *Gemeindehaushalte* waren bereits 2006 mit 2,9 Milliarden Euro im Plus. In den Jahren 2007 und 2008 dürften sich die Überschüsse auf reichlich 6 bzw. 8 Milliarden Euro summieren. Dabei übertreffen die westdeutschen Kommunen diejenigen der neuen Länder deutlich. Die Gemeinden profitieren in erster Linie von der kräftigen Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens. Zusätzlich gab es starke Entlastungen im Bereich der Sozialleistungen, und zwar einerseits aufgrund der guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, andererseits aber auch durch höhere Mitfinanzierungsanteile des Bundes und der Länder. Bei dem engen Zusammenhang zwischen kommunalen Einnahmen und kommunaler Investitionstätigkeit, der sich immer wieder gezeigt hat, ist zu erwarten, dass die Gemeinden jetzt auch wieder mehr investieren.

Mittelfristige Vorausschau

In den Jahren 2009 bis 2011 dürften sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften weiter verbessern (Tabelle 5). Beim Bund ist ein Haushaltsausgleich für 2010 in Sicht, ein deutlicher Überschuss wird jedoch erst 2011 realisiert werden können. Wird zusätzlich die für 2009 absehbare weitere Privatisierung der Bahn berücksichtigt,

ist ein Haushaltsausgleich bereits 2009 möglich.⁹ Vorausgesetzt wird dieser Vorausschätzung, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt weiter auf dem aktuellen Potentialpfad, d. h. um gut 2,8 Prozent jährlich wächst. Unterstellt wird zudem eine Normalentwicklung der steuerlichen und sonstigen Staatseinnahmen, wobei bereits bekannte institutionelle Änderungen berücksichtigt sind. Für die Ausgabenseite wird angenommen, dass der moderate Kurs der letzten Jahre beibehalten wird. Allerdings dürften die Arbeitnehmergehälter sowie die Bruttoinvestitionen des Staates wieder stärker steigen als in der vergangenen Konsolidierungsphase. Die Sozialbeiträge wurden in der Vorausschätzung auf dem aktuellen Niveau gehalten.

Diese Betrachtung erscheint für die Beurteilung der finanzpolitischen Gegebenheiten im Hinblick auf Nachhaltigkeit aussagekräftiger als die Berechnung eines strukturellen Defizits mittels statistischer Verfahren, da eine zyklische Bereinigung am aktuellen Rand mit erheblichen Schätzunsicherheiten verbunden ist. So unterschätzen solche Verfahren gerade nach Phasen langer Stagnation das strukturelle Steueraufkommen am aktuellen Rand. Das strukturelle Defizit wird daher zu hoch ausgewiesen.

⁹ Die für 2009 zu erwartende Teilprivatisierung der Bahninfrastruktur wird dabei berücksichtigt indem dem Bund ein einmaliger Erlös von 6 Milliarden Euro für die Überlassung sowie ab 2010 jeweils 9 Milliarden Euro an Dividendeneinkünften gutgeschrieben werden. Diese Schätzung entspricht einem vorsichtigen Szenario des integrierten bzw. Eigentumsmodells aus Hamilton, B. A. (Hrsg.): Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie des Bundesministeriums der Finanzen, 2006.

Tabelle 6

Anteil der investiven Ausgaben¹ an den Staatsausgaben

In Prozent

	Gebietskörperschaften insgesamt			Bund			Länder			Gemeinden		
	Insgesamt	Sachinvestitionen	Finanzierungshilfen	Insgesamt	Sachinvestitionen	Finanzierungshilfen	Insgesamt	Sachinvestitionen	Finanzierungshilfen	Insgesamt	Sachinvestitionen	Finanzierungshilfen
2001	13,7	6,7	7,0	11,0	2,4	8,6	15,0	3,2	11,8	20,3	16,4	4,0
2002	12,2	6,4	5,8	9,1	2,3	6,9	13,4	3,0	10,5	19,1	15,8	3,3
2003	12,5	6,0	6,5	10,0	2,3	7,7	13,9	2,9	11,1	17,6	14,3	3,2
2004	11,0	5,7	5,4	8,9	2,4	6,6	12,7	2,7	10,0	16,2	13,2	3,0
2005	11,2	5,3	5,9	9,0	2,5	6,5	13,3	2,4	10,9	15,1	12,1	3,0
2006	10,9	5,3	5,6	9,1	2,4	6,7	12,1	2,4	9,7	15,2	12,2	3,0

¹ Abgrenzung der investiven Ausgaben nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Finanzpolitische Überlegungen

Die Finanzpolitik der letzten Jahre war geprägt vom Versuch der Konsolidierung. In der konjunkturellen Abschwungphase blieb dies jedoch weitgehend erfolglos. Durch die Drosselung der öffentlichen Ausgaben wurde die Gesamtentwicklung zusätz-

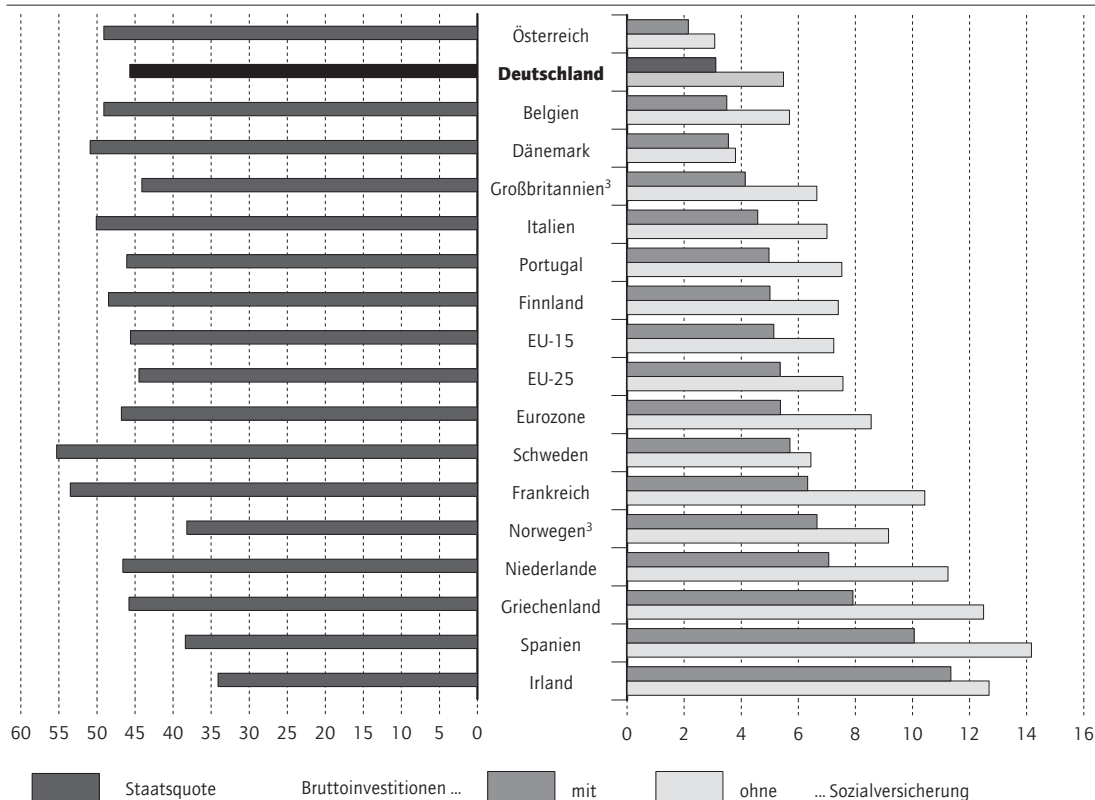
lich gebremst. Erst im Zuge der konjunkturellen Erholung kam es zu deutlichen Konsolidierungserfolgen.

Während die bereinigten Einnahmen der Gebietskörperschaften zwischen 2001 und 2006 um 6,2 Prozent stiegen, wuchsen die bereinigten Ausgaben im selben

Abbildung 3

Staatliche Investitionsquoten¹ und Staatsquoten² in Europa 2006

In Prozent



¹ Anteil der Bruttoinvestitionen an den Staatsausgaben.

² Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt.

³ Werte ohne Sozialversicherung geschätzt.

Quellen: Eurostat; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Tabelle 7

Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

In Milliarden Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Ist						Schätzung				
Kreditmarktschulden i. w. S. und kreditähnliche Rechtsgeschäfte	1 024,3	1 253,6	1 326,1	1 395,6	1 448,1	1 485,7	1 486,9	1 481,9	1 471,9	1 456,9	1 441,9
+ Schulden der Sozialversicherung	2,3	3,0	5,3	4,2	2,7	1,7	0,7	0,7	0,7	1,7	1,7
+ Platzhaltergeschäfte ¹	9,1	9,1	14,2	12,0	16,9	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
+ Bundes-Pensions-Service					8,0	15,5	16,1	16,1	16,1	16,1	16,1
+ Münzumlaf	7,2	4,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,9	7,4	7,4	7,9	8,4
+ Differenz zwischen Nominalwert und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
+ Kassenverstärkungskredite	19,6	24,2	32,1	35,5	42,3	47,3	47,3	47,3	47,3	47,3	47,3
– Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
– Versorgungsrücklagen und sonstige Konsolidierung	1,1	1,5	2,0	2,2	3,0	3,6	4,2	4,8	4,8	5,4	6,0
+ sonstige Korrekturen	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 061,6	1 293,1	1 381,1	1 451,1	1 521,5	1 566,6	1 567,3	1 562,2	1 552,2	1 538,1	1 523,0
<i>Nachrichtlich:</i> in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	50,2	60,3	63,9	65,7	67,9	67,8	65,3	62,7	60,6	58,4	56,3

¹ Verkäufe von Post- und Telekom-Aktien an die KfW.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin, ab 2007: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Zeitraum um lediglich 3,9 Prozent. Entscheidend hierbei ist, dass die Verbesserung der Ausgabenposition wesentlich über eine Investitionszurückhaltung erfolgte: Die investiven Ausgaben wurden im gleichen Zeitraum um über 17 Prozent reduziert.¹⁰ Entsprechend ist der Anteil der investiven Ausgaben an den gesamten Ausgaben der Gebietskörperschaften auf unter 11 Prozent gesunken (Tabelle 6). Diese Entwicklung vollzog sich gleichermaßen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Beim Bund und bei den Ländern gingen die Anteile der Finanzierungshilfen – u. a. Investitionszulagen, Darlehensgewährungen und der Erwerb von Beteiligungen – überproportional zurück. Hierin kommen indes die Bemühungen um Subventionsabbau zum Ausdruck; dies ist wachstumspolitisch eher unbedenklich. Problematisch ist dagegen der deutliche Rückgang des Anteils der Sachinvestitionen auf der kommunalen Ebene. Dies hat sich nachhaltig in der Quantität und Qualität der öffentlichen Infrastruktur bemerkbar gemacht, nicht zuletzt, weil die Gemeinden mit knapp 60 Prozent den größten Anteil an den öffentlichen Sachinvestitionen tragen.¹¹

¹⁰ Die investiven Ausgaben wurden entsprechend § 10 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz abgegrenzt; danach zählen sowohl Sachinvestitionen als auch Vermögenstransaktionen mit investivem Charakter, also insbesondere Zuweisungen für Investitionen, Darlehen, der Erwerb von Beteiligungen und Tilgungszahlungen zu den investiven Ausgaben. Dieser Investitionsbegriff ist an sich sehr weit gefasst; auf der anderen Seite haben auch auf der Einnahmenseite bestimmte Positionen, wie die Verbesserung von Abschreibungsbedingungen, investiven Charakter, die nicht in der verwendeten Investitionsabgrenzung enthalten sind.

¹¹ Siehe z. B. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen. Bonn 2004.

Auch der europäische Vergleich zeigt, dass Deutschland eine niedrige Investitionsquote aufweist (Abbildung 3). Gemessen am Anteil der Bruttoinvestitionen an den Staatsausgaben (ohne Sozialversicherungen) befindet sich Deutschland mit 5,5 Prozent auf einem der letzten Plätze; in der Eurozone und der EU-25 liegt der Durchschnitt dagegen bei rund 8 Prozent. Gerade in den Ländern mit der stärksten Wachstumsdynamik sind die staatlichen Investitionsquoten wesentlich höher.

Momentan zeichnet sich mit einem Anstieg der staatlichen Bruttoinvestitionen in der ersten Jahreshälfte ab, dass sich die staatliche Investitionsquote auch in Deutschland wieder erhöhen könnte. Wie der europäische Vergleich auch zeigt, müssen höhere staatliche Investitionen nicht unbedingt mit einer Erhöhung der Staatsquote einhergehen. Dies impliziert freilich die Bereitschaft, konsumtive Ausgaben entsprechend zu kürzen.

Ziel einer antizyklisch ausgerichteten Finanzpolitik muss ein über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichener Haushalt sein. Eine darauf hinausgehende aktive Rückführung des staatlichen Schuldenstandes erübrigt sich dann, da sich die relative Bedeutung der Schulden (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) automatisch verringert (Tabelle 7). Eine solche Politik bedeutet auch, dass die Luft, die die Finanzpolitik im derzeitigen Aufschwung zum Atmen erhält, weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite leichtfertig populären Maßnahmen geopfert wird.

JEL Classification:

Keywords:

Konzentrations-„Plus“ im Einzelhandel – aber Verbraucher nicht automatisch im Nachteil

Der angekündigte mehrheitliche Verkauf des Discounters „Plus“ würde der Konzentration im deutschen Einzelhandel einen neuen Schub verleihen. Die oft vorgebrachte These, dass ein Ausscheiden kleinerer Wettbewerber langfristig auch den Konsumenten schadet, ist allerdings oft rein spekulativ. Dieser Annahme bei einer kartellrechtlichen Prüfung zu folgen kann letztlich sogar dazu beitragen, die Interessen nicht wettbewerbsfähiger Händler anstelle der Interessen der Verbraucher zu schützen.

Eine kartellrechtliche Prüfung des Vorhabens sollte dem „more economic approach“ der EU-Kommission folgen, wobei neben dem Aspekt des Wettbewerbs zwischen den Einzelhandelsunternehmen auch die Auswirkungen auf die Verhandlungen mit den betroffenen Lieferanten zu berücksichtigen sind. Wie die neuere Forschung zeigt, darf hierbei nicht davon ausgegangen werden, dass eine Stärkung der Nachfragemacht die Leistungsanreize der Lieferanten zwingend untergraben würde. Stattdessen können Verbraucher von einer Stärkung des „vertikalen Wettbewerbs“ durch niedrigere Preise aber auch durch verbesserte Qualität profitieren. Verhandlungstheoretische Überlegungen belegen allerdings auch die Gefahr eines „Wasserbetteffektes“, der eine Verschlechterung der Einkaufskonditionen kleinerer Handelsketten bewirken kann. Fazit: Welche Folgen der Verkauf von „Plus“ an den REWE-Konzern haben wird, lässt sich nicht vorschnell „über den Daumen peilen“ - notwendig ist vielmehr eine detaillierte Analyse der Wechselwirkungen im Einzelfall.

Roman Inderst*
inderst@finance.uni-frankfurt.de

Christian Wey
cwey@diw.de

Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels

Der Lebensmitteleinzelhandel befindet sich in einem anhaltenden Konzentrationsprozess; mittlerweile entfallen rund 98 Prozent des Gesamtumsatzes auf die neun größten Unternehmensgruppen.¹ Dabei lässt sich eine Entwicklung hin zu großflächigen Vertriebstypen sowie zu Discountern beobachten, deren Marktanteile stetig wachsen. Der jüngste Bericht des Bundeskartellamtes führt EDEKA, REWE, Metro, die Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland) und Aldi als die fünf größten Lebensmittelhändler auf, die zusammen einen bundesweiten Marktanteil von rund

* Univ. Frankfurt, London School of Economics, DIW Forschungsprofessor
1 Bundesverband des deutschen Lebensmitteleinzelhandels, Branchenreport, 2005, S. 21.

70 Prozent erreichen.² Durch die Übernahme der SPAR AG und des Discounters Netto im Jahr 2005 wurde EDEKA zum größten deutschen Lebensmittel Einzelhandelskonzern.³

Der angekündigte Verkauf der Discounter-Kette Plus durch die Tengelmann-Gruppe (vgl. Meldungen von Tageszeitungen wie der Financial Times Deutschland und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24.09.2007) stellt vor diesem Hintergrund eine neuerliche Herausforderung an die kartellrechtliche Aufsicht über den Lebensmitteleinzelhandel dar. Laut Presseberichten könnte die Tengelmann-Gruppe, zu der auch die Filialen der Kaiser's-Kette gehören, darüber hinaus eine Einkaufskooperation mit dem neuen Partner anstreben. Hierdurch würde die Nachfragemacht auf den Beschaffungsmärkten erheblich ansteigen, so dass es zu deutlichen Verschiebungen im Wettbewerbsgefüge zwischen den Einzelhandelsfirmen käme.

Nachfragemacht in der Wettbewerbspolitik

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht wird die Einschätzung von Zusammenschlüssen im Einzelhandel dadurch verkompliziert, dass hier die Wirkungen auf die Verbraucher in der Regel auch wesentlich von den verbesserten Einkaufskonditionen abhängen, die große Handelsketten oft erzielen können. Da der Wettbewerbsdruck im Einzelhandel hoch ist, kann damit gerechnet werden, dass Einkaufsvorteile wenigstens teilweise an den Verbraucher in Form niedrigerer Preise weitergegeben werden. Allerdings birgt Nachfragemacht auf längere Sicht auch Gefahren indirekter Wettbewerbseffekte in sich, die zu einer Verdrängung kleinerer Handelsketten führen können.

Wie aus wettbewerbsökonomischer Sicht mit Nachfragemacht umgegangen werden sollte, ist in einer Reihe von Publikationen der Autoren herausgearbeitet worden.⁴ Die darin geforderte Analyse der

Auswirkungen von Nachfragemacht im konkreten Einzelfall reiht sich in die derzeitige Diskussion über die „Ökonomisierung des Kartellrechts“ (dem so genannten „*more economic approach*“) ein. Darüber hinaus legen die Ergebnisse der neueren wettbewerbstheoretischen Forschung nahe, direkte und indirekte Wettbewerbseffekte zu berücksichtigen. Diese können sich etwa durch eine Schwächung kleinerer Konkurrenten einstellen. Auch dynamische Wirkungen einer verstärkten Nachfragemacht auf die Investitionstätigkeit der Lieferanten sind bei der Marktanalyse und der Frage nach einer „marktbeherrschenden Stellung“ in Betracht zu ziehen.

Ein Musterbeispiel für diesen „ökonomischen Ansatz“ in der Wettbewerbspolitik bieten die Marktuntersuchungen der britischen Kartellbehörden (Office of Fair Trading und Competition Commission). Dies zeigte sich insbesondere im Laufe dreier großer wettbewerbsrechtlicher Untersuchungen des Lebensmitteleinzelhandels in den vergangenen sieben Jahren.⁵

In der aktuell in Deutschland geführten Debatte scheint es neben einer befürchteten Verdrängung kleinerer Konkurrenten (im Zuge eines vermeintlich „ruinösen Wettbewerbs“) auch Bedenken zu geben, dass sich die Ausübung von Nachfragemacht gegenüber den Lieferanten negativ auf die Qualität des Sortiments auswirken könnte. Dementsprechend spielen diese Aspekte bei der anstehenden Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auch mittelbar bei einer anvisierten Verschärfung des Verbotes von Unter-Einstandspreis-Verkäufen eine zentrale Rolle.

Dabei ist die Konzentration des Lebensmittelhandels in Deutschland im europäischen Vergleich nicht einmal ausgesprochen hoch. In den skandinavischen Ländern dominieren oft einige wenige landesweit tätige Ketten fast den gesamten Markt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass in einem der maßgeblichen Fälle der Zusammenschluss der finnischen Handelsketten Kesko und Tuko von der Europäischen Kommission untersagt wurde.

Auch in Großbritannien hat der Konzentrationsgrad in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Sofern der Marktführer Tesco mit gleichem Tempo weiterwächst, dürfte er bald fast 40 Prozent des Marktes für sich verbuchen können. Diese Entwicklung führte dazu, dass dort bereits zum zweiten Mal nach 2000 eine Marktuntersuchung („market

² Siehe „Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2005/2006 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinen Aufgabengebieten“, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5710, Seite 136.

³ Siehe ebenda S. 137.

⁴ Einen Überblick bieten Inderst, R. und Wey, C., 2007, „Die Wettbewerbsanalyse von Nachfragemacht aus verhandlungstheoretischer Sicht“, erscheint in: DIW Research Notes, DIW Berlin. Englischsprachige Überblicke finden sich in den beiden Kapiteln des ABA Antitrust Section Handbook *Issues in Competition Law and Policy* (Herausgeber W.D. Collins, im Erscheinen); Inderst, R. und Mazzarotto, N., „Buyer power in distribution“; Inderst, R. und Shaffer, G., „The role of buyer power in merger control“. Die Auswirkungen auf Investitionsanreize und die Sortimentstiefe werden behandelt in Inderst, R. und Wey, C., 2007, „Buyer power and supplier incentives“, *European Economic Review* 51, 647-667; Inderst, R. und Wey, C., 2007, „Countervailing power and dynamic efficiency“, mimeo; sowie in Inderst, R. und Shaffer, G., 2006, „Retail merger, buyer power, and product variety“, *Economic Journal* 117, 45-67. Ferner wird der weiter unten beschriebene „Wasserbetteffekt“ behandelt in Dobson, P. und Inderst, R., 2007, „Differential buyer power and the waterbed effect“, *European Competition Law Review* 28, 393-400; Inderst, R., 2007, „Leveraging buyer power“, erscheint

in: *International Journal of Industrial Organization*; sowie in Inderst, R. und Valletti, T., 2007, „Buyer Power and the waterbed effect“, mimeo.

⁵ Zur aktuellen Marktuntersuchung der Competition Commission, die im Mai 2006 begonnen wurde und im Mai 2008 voraussichtlich abgeschlossen sein wird, siehe die umfassend kommentierte, offizielle Webseite: www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2006/grocery/

inquiry“) ansteht, bei der über mehr als ein Jahr mit großem Aufwand eine detaillierte wettbewerbsökonomische Prüfung des Lebensmitteleinzelhandels durchgeführt wird.

Das dabei erarbeitete Methodenwissen gilt es nun unter Berücksichtigung fallspezifischer Unterschiede auch in anderen Ländern zu nutzen. Insbesondere betrifft dies die Einsicht, dass die Verhandlungsbeziehungen zwischen Lieferanten und Handelsketten von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der Wettbewerbswirkungen von Zusammenschlüssen von Handelsunternehmen sind. Der verhandlungstheoretische Ansatz wird damit wesentlicher Teil des „Instrumentariums“ wettbewerbspolitischer Praxis.

Verhandlungstheoretischer Ansatz

Eine wettbewerbsrechtliche Prüfung muss mit dem dafür adäquaten ökonomischen Instrumentarium erfolgen. Im vorliegenden Fall muss Nachfragemacht als Verhandlungsmacht betrachtet und deshalb mit Konzepten der Verhandlungstheorie analysiert werden, anstatt mit den gängigeren und in der kartellrechtlichen Praxis stärker verankerten Lehrbuch-Konzepten des Nachfragemonopols (dem so genannten Monopson). Letztere führen zu einem fundamentalen Fehler, indem die Ausübung von Nachfragemacht mit dem Zurückhalten von Nachfrage gleichgesetzt wird – in Analogie zu einer Situation, in der Firmen Marktmacht gegenüber Endverbrauchern durch das Angebot einer geringeren Menge (allerdings zu höheren Preise) ausüben. In Verhandlungssituationen hingegen resultiert Nachfragemacht in individuell besseren Konditionen (wie etwa Mengenrabatten) und hat damit typischerweise höhere umgesetzte Mengen zur Folge.

Die durch Nachfragemacht verbesserten Einkaufskonditionen verringern zwar tendenziell die Gewinne der Lieferanten, sie sind jedoch aus Verbrauchersicht durchaus zu begrüßen. Die kartellrechtliche Bewertung von Nachfragemacht läuft in Deutschland allerdings Gefahr, bei den vermeintlichen negativen Auswirkungen von Nachfragemacht auf die Ertragslage der Lieferanten stehenzubleiben. Insbesondere können hierbei ein Ansatz, der den „Individualschutz“ (und damit den Schutz unternehmerischer Entschließungsfreiheit) der Lieferanten zur Priorität macht, und ein Ansatz, der die Wettbewerbseffekte aus strenger Verbraucherperspektive (dem so genannten „consumer surplus standard“) untersucht, zu gegensätzlichen Ergebnissen kommen.

Diesem Spannungsverhältnis muss sich eine wettbewerbsrechtliche Prüfung stellen. Insbesondere darf nicht automatisch davon ausgegangen werden,

dass die Aufrechterhaltung einer Machtbalance zwischen Lieferanten und Händlern sowie einer ausgewogenen wettbewerblichen Struktur auf der Einzelhandelsebene langfristig auch im Interesse der Verbraucher sei. So hat die neuere Forschung gezeigt, dass eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses weg von den Lieferanten und hin zu starken Einzelhändlern nicht notwendigerweise zu geringeren Investitionen und zu einer niedrigeren Sortimentsqualität führen muss. Für diese Einsicht ist zentral, dass die Anreize, inkrementelle Investitionen (was nicht unbedingt Marktzutritt oder die Einführung neuer Produkte einschließt) zu tätigen, eben nicht vom Gesamtniveau der Gewinne der Lieferanten abhängt. Ausschlaggebend ist vielmehr, welcher Anteil der entstehenden zusätzlichen Gewinne ein Hersteller für sich verbuchen kann. Eine formale Analyse zeigt, dass die Präsenz starker Handelspartner sogar erst die Voraussetzung dafür sein kann, dass die entsprechenden Investitionen für einen Lieferanten rentabel werden.

Auch im horizontalen Verhältnis ergibt sich zwangsläufig ein Spannungsfeld zwischen dem Individualschutz, der nun bei den Interessen marktschwächerer Einzelhändler ansetzt, und der Gewährleistung niedriger Preise für die Verbraucher. Die oft vorgebrachte These, dass ein Ausscheiden kleinerer Wettbewerber langfristig auch den Konsumenten schadet, ist hierbei oft rein spekulativ und kann dazu beitragen, dass die Interessen nicht wettbewerbsfähiger Händler anstelle der Interessen der Verbraucher geschützt werden. Der Wettbewerbsdruck durch große Ketten, die ihre besseren Konditionen zumindest teilweise an die Verbraucher weitergeben, diszipliniert auch weniger effiziente Wettbewerber und kann darüberhinaus als Katalysator für eine effizientere Gestaltung der Einzelhandelslandschaft wirken.

Wettbewerbsbeschränkender „Wasserbetteffekt“

Die Feststellung, dass ein Schutz weniger wettbewerbsfähiger Handelsunternehmen oft den Interessen der Endverbraucher zuwiderläuft, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verbindung von Marktmacht auf Endkundenmärkten und Nachfragemacht ebenfalls den Verbraucherinteressen zuwiderlaufen kann. Zum einen kann der Fall eintreten, dass eine Handelskette nach einer erfolgten Übernahme ihr Sortiment übermäßig auf die Erzielung besserer Konditionen durch Steigerung des Umsatzvolumens ausrichtet, so dass dabei Sortimentsbreite und –tiefe zum Schaden der Verbraucher vernachlässigt werden. Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass sich durch die Ausübung erstarkter Nachfragemacht im Zuge einer Fusion auch die Einkaufskonditionen kleinerer Wettbewerber ändern können.

Wie sich in der anhaltenden Debatte im Rahmen der Marktuntersuchung des Lebensmitteleinzelhandels in Großbritannien herausgestellt hat, ist die Einsicht, dass unterschiedliche Einkaufskonditionen kleiner und größerer Handelsketten voneinander abhängen, nicht nur bei Praktikern relativ neu. Prinzipiell gibt es gute Gründe sowohl dafür, dass bessere Konditionen für einen Händler zu einer allgemeinen Senkung der Einstandspreise führen, als auch für die gegenteilige These, wonach es zu einem „Wasserbetteffekt“ kommen kann, durch den sich die Konditionen kleinerer Mitbewerber verschlechtern. Auch hier liefert die neuere Forschung praktische Ratschläge. Sie zeigt zum Beispiel, dass ein solcher „Wasserbetteffekt“, durch den sich auch die Endkundenpreise erhöhen können, umso wahrscheinlicher wird, je geringer der Marktanteil der davon betroffenen Einzelhändler ist. In Abhängigkeit von den nationalen Gegebenheiten kommt hier auch den Großhändlern sowie den Einkaufskooperationen (sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene) eine wichtige Rolle zu.

Marktabgrenzung und Wettbewerbsanalyse

Während die vorhergehenden Überlegungen bereits an der Marktanalyse ansetzten, ist in der wettbewerbsrechtlichen Praxis die Marktabgrenzung der eigentlichen Marktanalyse vorangestellt. Insbesondere bei der Quantifizierung von Nachfragemacht ist es unabdingbar, dass die Marktabgrenzung im Rahmen einer Analyse der Verhandlungsmacht erfolgt. Nur so kann fallabhängig die richtige Messgröße von Nachfragemacht bestimmt werden, wozu zum Beispiel der Anteil des Umsatzes einer Handelskette am Gesamtumsatz eines Lieferanten gehört. Ebenso muss sich die Bestimmung der zur Anwendung kommenden Schwellenwerte, jenseits derer marktbeherrschende Nachfragemacht vermutet wird, an einer Analyse der Nachfragemacht als Verhandlungsmacht orientieren.

In diesem Zusammenhang muss vor allem vor der quasi-automatischen und damit funspezifischen Anwendung bestimmter Messgrößen gewarnt werden. Dies betrifft insbesondere die Vermutung, wonach große Handelsketten bereits deshalb über eine marktbeherrschende Stellung gegenüber Lieferanten verfügen, weil die Produkte des Lieferanten nur einen geringen Anteil am Gesamtumsatz der Kette darstellen, während die Kette ihrerseits beim Lieferanten oft für einen Umsatzanteil im zweistelligen Prozentbereich verantwortlich ist. In Bezug speziell auf das deutsche Kartellrecht gilt es hier, die Begrifflichkeiten der Sortimentsflexibilität beim Handel im Vergleich zur Produktionsflexibilität der Industrie sauberer zu fassen.

Fazit

Die Einschätzung der Wirkungen von Zusammenschlüssen von Handelsketten ist deswegen besonders schwierig, weil hierdurch sowohl die Konzentration auf den Endkundenmärkten als auch auf den Beschaffungsmärkten oft deutlich ansteigt. Während einer Monopolisierung lokaler Endkundenmärkte effektiv durch selektive Verkäufe von Filialen an Dritte zu begegnen ist, gestaltet sich die kartellrechtliche Handhabung zunehmender Nachfragemacht erheblich schwieriger. Die Anwendung von Verhaltensauflagen („code of practice“) für nachfragemächtige Handelsketten ist generell wenig wirksam. Für die Entscheidung über eine mögliche Untersagung eines Zusammenschlusses ist daher die Wahl des richtigen Analyserahmens und die adäquate Einschätzung der ökonomischen Wirkungen von Nachfragemacht entscheidend.

Die zentrale Bedeutung von Nachfragemacht offenbart sich insbesondere in den bereits erwähnten Marktuntersuchungen der *Competition Commission* in Großbritannien. Das dort praktizierte Verfahren spiegelt deutlich die fortschreitende Ökonomisierung der Wettbewerbspolitik wider, die auch zunehmend von der Europäischen Kommission praktiziert wird.

In vielen Fällen stellt die Verhandlungstheorie den richtigen analytischen Rahmen zur Bewertung von Nachfragemacht dar. Dieser unterscheidet sich maßgeblich vom herkömmlichen Instrumentarium zur Analyse von Marktbeherrschung, der spiegelbildlich auf Beschaffungsmärkte angewandt wird.

Mit der Anwendung des verhandlungstheoretischen Ansatzes konnte die neuere Forschung eine Reihe wettbewerbsfördernder Wirkungen zunehmender Nachfragemacht identifizieren. Zwar führen die verbesserten Einkaufskonditionen zunächst zu einer Verschlechterung der Ertragslage der Lieferanten. Allerdings können Konsumenten nicht nur kurzfristig von niedrigeren Preisen sondern oft auch langfristig von einer gesteigerten Sortimentsqualität profitieren. Monopolisierende Effekte von Nachfragemacht können allerdings durch preistreibende Rückwirkungen auf die Einkaufskonditionen konkurrierender Handelsketten ausgehen; ein wettbewerbsbeschränkender Effekt, der auch als „Wasserbetteffekt“ bezeichnet wird. Diesbezüglich darf die Rolle der Interaktion von Marktmacht auf der Endverbraucherebene und Nachfragemacht auf der vorgelagerten Ebene nicht unterschätzt werden.

Der skizzierte Analyserahmen muss deshalb auch bei der Bewertung des angekündigten (teilweisen) Verkaufs des Discounters Plus sowie einer möglichen weiterreichenden Einkaufskooperation zur

Anwendung kommen. Er ist zwingender Bestandteil eines ökonomisch adäquaten Vorgehens und hilft insbesondere, „Fehler erster Ordnung“ zu vermeiden. Dies betrifft sowohl die Feststellung von Nachfragemacht als auch die Abschätzung möglicher signifikanter Wettbewerbsbeeinträchtigungen.

Im Vergleich zum Lebensmitteleinzelhandel in Großbritannien ist die Konzentration in Deutschland weniger fortgeschritten. Auch spielen starke

Discounterketten eine ungleich größere Rolle. Es ist deshalb zu vermuten, dass zunächst der positiven Wirkung von Nachfragemacht eine relativ große Rolle zukommen sollte. Auch mag deshalb ein verdrängender Wasserbetteffekt weniger relevant sein. Eine endgültige Abwägung zwischen den wettbewerbsfördernden und wettbewerbsbeeinträchtigenden Effekten muss allerdings einer eingehenden ökonomischen Analyse vorbehalten bleiben.

JEL Classification:

Keywords:

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens
6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012–1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.