

Inhalt

Öffentliche Haushalte 2003/2004:
Defizite steigen weiter – Entspannung
nicht in Sicht Seite 547

Liberalisierung der europäischen
Gaswirtschaft – Neue Regulierungs-
behörde soll mehr Wettbewerb schaffen
Seite 560

Öffentliche Haushalte 2003/ 2004: Defizite steigen weiter – Entspannung nicht in Sicht

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Je länger die wirtschaftliche Krise andauert, umso mehr offenbart sich das Dilemma, in dem sich die öffentlichen Haushalte befinden. Auf der einen Seite bedarf die stagnierende Wirtschaft dringend expansiver Impulse, um wieder Tritt zu fassen; der Finanzpolitik fällt hierbei eine wichtige Rolle zu. Auf der anderen Seite versuchen die politischen Entscheidungsträger, mittels Ausgabenkürzungen und durch Erschließen neuer Einnahmequellen den Anstieg der öffentlichen Defizite zu bremsen. Auch wenn sich die Politik faktisch von den Zielen des Stabilitätsprogramms und der ihnen zugrunde liegenden Strategie gelöst hat, ist sie bestrebt, nicht den Eindruck eines unsoliden Finanzgebarens entstehen zu lassen. Tatsächlich war die Ausgabenpolitik in den vergangenen Jahren eher von Zurückhaltung geprägt. Es waren vornehmlich die hohen Steuerentlastungen im Jahre 2001 sowie die Folgen der wirtschaftlichen Talfahrt, die zu dem starken Anstieg der staatlichen Finanzierungsdefizite führten. Für dieses und das nächste Jahr ist keine Entspannung der Finanzlage in Sicht – im Gegenteil: Das DIW Berlin schätzt das Defizit bei Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Jahr auf 80 Mrd. Euro (in Abgrenzung der Finanzstatistik); dies sind 20 Mrd. Euro mehr als 2002. Im nächsten Jahr dürfte der Fehlbetrag mit 87 Mrd. Euro noch höher ausfallen, wenn die dritte Stufe der Steuerreform auf 2004 vorgezogen wird. Legt man die Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bei der Schätzung zugrunde, so errechnen sich für beide Jahre Defizitquoten von reichlich 4 %.

Rückblick auf 2002

Im vergangenen Jahr fielen die Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden mit 61 Mrd. Euro erneut weit höher aus, als bei den Haushaltsplanungen erwartet worden war. Gründe hierfür waren vor allem konjunkturbedingte Steuerausfälle und der hohe Fehlbetrag der Arbeitslosenversicherung, der vom Bundeshaushalt ausgeglichen werden musste.

In der Unterteilung nach Haushaltsebenen wird deutlich, dass sich insbesondere die Finanzlage des Bundes verschlechterte (Tabelle 1). Dort stiegen die Defizite von 21 auf knapp 33 Mrd. Euro. Bei nahezu stagnierenden Steuereinnahmen wurden die Ausgaben kräftig aufgestockt. Neben dem konjunkturbedingt sehr viel höheren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit sowie der Arbeitslosenhilfe des Bundes waren es vor allem die Leistungen an die Rentenversicherung¹

¹ Der allgemeine Bundeszuschuss orientiert sich an der Entwicklung der Brutto Lohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer und der Veränderung des Beitragssatzes. Daneben wird ein zusätzlicher Zuschuss gezahlt, dessen Entwicklung sich an der Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz bemisst. Zudem fließen aus dem Aufkommen der Ökosteuer Mittel an die Rentenversicherung, mit denen die Höhe des Beitragssatzes beeinflusst wird.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹

	Bund ²			Sondervermögen ³			Länder ²						Gemeinden						Insgesamt		
							Westdeutschland ⁴			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland					
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
Einnahmen (in Mrd. Euro)																					
Steuern und Ähnliches	214,4	216,7	213,0	0,2	0,2	0,2	139,7	141,8	140,3	22,7	22,8	22,6	43,4	44,1	42,9	4,0	4,1	3,9	424,4	429,7	422,9
Zahlungen von Gebietskörperschaften	3,4	3,4	3,4	16,6	10,2	9,7	23,5	22,6	22,6	16,4	16,0	16,1	34,5	34,7	34,1	15,8	15,7	15,4	–	–	–
Zahlungen von Sondervermögen	0,7	0,7	0,7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	3,7	3,8	3,6	2,9	2,9	2,8	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit ⁵	11,9	6,0	5,7	–	–	–	3,6	3,5	3,5	0,4	0,5	0,5	8,5	8,4	8,4	1,2	1,2	1,2	25,6	19,6	19,3
Gebühren und Ähnliches	2,1	2,4	4,3	–	–	–	4,5	4,5	4,5	0,6	0,6	0,6	14,1	14,0	14,0	2,0	2,0	2,0	23,3	23,5	25,4
Veräußerung von Vermögen ⁶	6,0	6,0	3,5	0,1	0,5	0,5	0,8	0,9	1,1	0,1	0,1	0,1	5,9	6,1	6,4	0,9	0,9	0,9	13,8	14,5	12,5
Sonstige Einnahmen	8,2	8,0	8,0	8,4	8,0	7,9	8,3	8,2	8,2	3,4	3,3	3,3	13,2	12,7	12,7	1,1	1,0	1,0	42,6	41,2	41,1
Einnahmen insgesamt	246,7	243,2	238,6	25,3	18,6	18,1	184,1	185,3	183,8	46,5	46,2	46,0	119,6	120,0	118,5	25,0	24,9	24,4	529,7	528,5	521,2
Ausgaben (in Mrd. Euro)																					
Personalausgaben	27,0	27,2	27,1	7,7	7,7	7,5	83,1	84,3	84,3	13,8	14,0	14,0	32,8	33,5	33,8	7,3	7,3	7,3	171,7	174,0	174,0
Laufender Sachaufwand	17,1	17,2	17,3	–0,1	–	–	18,9	19,3	19,6	3,3	3,4	3,4	24,5	25,0	25,4	4,8	4,9	5,0	68,5	69,8	70,7
Zinsausgaben	37,1	37,8	38,5	3,7	3,4	3,2	16,7	17,7	18,7	3,3	3,5	3,7	4,3	4,4	4,5	0,9	0,9	0,9	66,0	67,7	69,5
darunter: an Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Laufende Übertragungen	173,6	177,2	174,1	1,9	1,8	1,8	68,4	70,4	70,6	20,7	21,6	21,8	40,0	41,6	42,8	6,2	6,5	6,7	211,1	224,9	225,0
Gebietskörperschaften	28,6	28,1	28,0	0,8	0,8	0,8	29,7	30,4	30,1	13,5	13,8	13,7	4,0	4,1	4,2	0,1	0,1	0,1	–	–	–
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	6,6	6,7	6,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	16,4	10,2	9,5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	86,3	94,5	93,5	–	–	–	0,3	0,3	0,3	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	0,1	0,1	86,7	95,0	94,0
Soziale Leistungen	22,3	24,5	24,5	–	–	–	8,6	9,1	9,6	1,8	2,0	2,2	24,3	25,5	26,4	3,8	4,0	4,2	60,8	65,1	66,9
Unternehmen	16,3	16,2	15,0	1,0	0,9	0,9	16,1	16,5	16,7	3,5	3,7	3,8	3,7	3,9	4,0	1,1	1,1	1,1	41,7	42,3	41,5
Ausland	2,9	2,9	2,8	–	–	–	0,4	0,4	0,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,3	3,3	3,2
Soziale Einrichtungen	0,8	0,8	0,8	–	–	–	5,8	6,0	6,1	1,1	1,2	1,2	5,7	5,8	5,9	1,0	1,0	1,0	14,4	14,8	15,0
Sonstige	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,9	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	2,2	2,2	2,2	0,2	0,2	0,2	4,2	4,4	4,4
Sachinvestitionen	6,7	6,6	6,4	–	–	–	5,1	5,2	4,9	2,0	2,2	2,0	18,7	18,4	17,1	4,9	5,0	4,7	37,4	37,4	35,1
Vermögensübertragungen	14,5	13,4	13,1	–	–	–	14,1	14,0	13,5	9,1	9,1	8,8	2,2	2,2	2,1	0,8	0,8	0,8	35,5	35,0	33,6
Gebietskörperschaften	6,3	5,5	5,8	–	–	–	5,9	5,7	5,4	4,2	4,1	3,9	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	–	–	–
Ausland	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,3
Sonstige	7,9	7,6	7,0	–	–	–	8,2	8,3	8,1	4,9	5,0	4,9	1,9	1,9	1,8	0,7	0,7	0,7	23,6	23,5	22,5
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	3,4	3,2	3,0	3,2	3,0	3,0	2,7	2,7	2,6	0,6	0,6	0,6	1,5	1,5	1,4	0,2	0,2	0,2	11,6	11,2	10,8
darunter: an Gebietskörperschaften	0,2	0,2	0,2	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ausgaben insgesamt	279,4	282,6	279,5	16,4	15,8	15,5	209,0	213,6	214,2	52,8	54,4	54,3	124,0	126,6	127,1	25,1	25,6	25,6	590,2	608,8	607,9
Finanzierungssaldo	–32,7	–39,4	–40,9	8,9	2,8	2,6	–24,9	–28,3	–30,4	–6,3	–8,2	–8,3	–4,4	–6,6	–8,6	–0,1	–0,7	–1,2	–60,5	–80,3	–86,7
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																					
Einnahmen	0,9	–1,4	–1,9	7,7	–26,5	–2,7	–1,8	0,7	–0,8	–5,8	–0,6	–0,4	0,3	0,3	–1,3	1,2	–0,4	–2,0	–0,9	–0,2	–1,4
Steuern und Ähnliches	0,5	1,1	–1,7	0,0	0,0	0,0	–0,9	1,5	–1,1	–9,1	0,4	–0,9	–3,8	1,6	–2,7	0,0	2,5	–4,9	–1,0	1,2	–1,6
Ausgaben	5,2	1,1	–1,1	–10,0	–3,7	–1,9	–1,1	2,2	0,3	0,7	3,0	–0,2	1,0	2,1	0,4	–0,6	2,0	0,0	1,5	3,2	–0,1
Personalausgaben	0,7	0,7	–0,4	0,0	0,0	–2,6	3,0	1,4	0,0	0,0	1,4	0,0	2,5	2,1	0,9	0,0	0,0	0,0	2,0	1,3	0,0
Laufender Sachaufwand	2,4	0,6	0,6	–	–	–	–9,0 ⁷	2,1	1,6	–10,8 ⁷	3,0	0,0	2,9	2,0	1,6	0,0	2,1	2,0	–1,4	1,9	1,3
Zinsausgaben	–1,3	1,9	1,9	–7,5	–8,1	–5,9	1,2	6,0	5,6	6,5	6,1	5,7	–2,3	2,3	2,3	0,0	0,0	0,0	–0,4	2,6	2,7
Laufende Übertragungen	10,7	2,1	–1,7	–13,8	–5,3	0,0	1,3	2,9	0,3	5,4	4,3	0,9	2,6	4,0	2,9	2,6	4,8	3,1	7,1	6,5	0,0
Gebietskörperschaften	12,6	–1,7	–0,4	–11,2	0,0	0,0	0,1	2,4	–1,0	1,7	2,2	–0,7	5,3	2,5	2,4	0,0	0,0	0,0	–	–	–
Sozialversicherungen	13,3	9,5	–1,1	–	–	–	0,0	0,0	0,0	–	–	–	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0	13,0	9,6	–1,1
Soziale Leistungen	7,7	9,9	0,0	–	–	–	10,3 ⁷	5,8	5,5	12,5 ⁷	11,1	10,0	2,5	4,9	3,5	3,8	5,3	5,0	5,7	7,1	2,8
Unternehmen	–2,4	–0,6	–7,4	–16,7	–10,0	0,0	19,6 ⁷	2,5	1,2	14,0 ⁷	5,7	2,7	23,3	5,4	2,6	1,9	0,0	0,0	8,2	1,4	–1,9
Sachinvestitionen	–2,9	–1,5	–3,0	–	–	–	–10,5	2,0	–5,8	–13,0	10,0	–9,1	–1,6	–1,6	–7,1	–5,8	2,0	–6,0	–4,3	0,0	–6,1
Vermögensübertragungen	–15,2	–7,6	–2,2	–	–	–	–0,5	–0,7	–3,6	–4,2	0,0	–3,3	0,0	0,0	–4,5	0,0	0,0	0,0	47,9	–1,4	–4,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–10,5	–5,9	–6,3	–25,1	–6,3	0,0	–55,0	0,0	–3,7	50,0	0,0	0,0	–37,5	0,0	–6,7	0,0	0,0	0,0	–31,5	–3,4	–3,6

1 In 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 Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

3 Vgl. Tabelle 5.

4 Einschließlich Berlin.

5 Die Gewinnabführung der Bundesbank ist in voller Höhe beim Bund als Einnahme ausgewiesen; die Differenz zu 3,6 Mrd. Euro wird auf der Ausgabenseite als Übertragung an den Erblastentilgungsfonds gebucht.

6 Sachvermögen und Beteiligungen.

7 Durch Änderungen der Zuordnung mit dem Vorjahr nicht vergleichbar.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

und an das Bundeseisenbahnvermögen, die dazu beitrugen. Zins- und Investitionsausgaben hingegen sanken – die Zinsausgaben deshalb, weil hochverzinsliche Altschulden durch niedrigverzinsliche

neue Kredite abgelöst wurden. Dieser Effekt war nicht nur beim Bund, sondern auf allen Haushaltsebenen wirksam. Überzeichnet wurde der Ausgabenanstieg im vergangenen Jahr dadurch, dass die

Bundesbank einen hohen Gewinn überwies: Grundsätzlich steht die Ausschüttung bis zur Höhe von 3,5 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt zur Verfügung; der darüber hinausgehende Betrag – in diesem Fall waren es 7,9 Mrd. Euro – fließt als Ausgabe des Bundes an den Erblastentilgungsfonds.

Die Stagnation der Steuereinnahmen hatte nicht nur konjunkturelle Gründe, war also nicht allein Folge der schlechten Beschäftigungs- und Gewinnentwicklung. Wie im Jahr zuvor war es zu in dieser Höhe nicht erwarteten Gewinnausschüttungen der Unternehmen mit Erstattungsanspruch gekommen, die das Körperschaftsteueraufkommen stark gedrückt hatten: Wenn Unternehmen nachträglich einbehaltene Gewinne an die Anteilseigner ausschütteten, erhielten sie die Differenz zwischen Thesaurierungs- und Ausschüttungssatz nach altem Recht von den Finanzämtern zurückgezahlt. Offensichtlich nutzten viele Unternehmen diese Regelung, um selbst bei stark rückläufigen Gewinnen oder sogar Verlusten an ihre Anteilseigner Mittel – wenn auch aus „Altgewinnen“ – auszuschiütten. Auffällig war zudem die rückläufige Entwicklung der Steuern vom Umsatz; hier sind die erhofften Mehreinnahmen aus der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs im Rahmen so genannter Karussellgeschäfte ausgeblieben.

Im Unterschied zum Bundeshaushalt erzielen die Sondervermögen des Bundes regelmäßig Überschüsse. Vornehmlich gilt dies für den Erblastentilgungsfonds, dessen Schulden mit diesen Überschüssen abgebaut werden; im Vorjahr war der Überschuss besonders hoch. Hingegen erzielt das „Eisenbahnvermögen“ weder Überschüsse noch Defizite; der Bund steuert über seine Zuweisungen die finanzielle Balance dieses Vermögens.

Die Entwicklung der Länderhaushalte in Westdeutschland war durch rückläufige Steuereinnahmen und Ausgaben geprägt; der Fehlbetrag erhöhte sich von 24 auf 25 Mrd. Euro. Die niedrigeren Ausgaben waren allerdings teilweise Folge von Sonderfaktoren.² Aufgrund von Umstellungen in der Haushaltssystematik führt ein Vorjahresvergleich einzelner Ausgabearten zu verzerrten Ergebnissen. In den ostdeutschen Länderhaushalten verdoppelte sich das Finanzierungsdefizit auf über 6 Mrd. Euro, obwohl auch hier die Ausgabenexpansion mäßig war. Die Steuereinnahmen schrumpften um fast 10%, die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich sogar um knapp 30%.³

Trotz weiterhin rückläufiger Investitionstätigkeit und eines insgesamt nur moderaten Ausgabenanstiegs hat sich die finanzielle Lage der westdeutschen Gemeinden abermals verschlechtert. Wie-

derum blieben die Steuereinnahmen deutlich hinter dem Vorjahresergebnis zurück; auch die Gebühreneinnahmen waren rückläufig. Hingegen haben die ostdeutschen Kommunen ihre Defizite bei geringfügig sinkenden Ausgaben – vornehmlich im investiven Bereich – und mäßig steigenden Einnahmen verringern können.

Bei einem Vergleich der finanziellen Entwicklung in den einzelnen Ländern fällt auf, dass sich in den letzten beiden Jahren die Lage selbst in den relativ wirtschafts- und finanzstarken Ländern wie Bayern und Hessen merklich verschlechtert hat; hier mussten auch die Gemeinden hohe Defizite hinnehmen (Tabelle 2). In Ostdeutschland hat sich insbesondere in Brandenburg und Sachsen die Lage verschärft; allerdings weist Sachsen noch immer eine vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Einnahmen 2003/2004: Nur schwach steigendes Steueraufkommen

Die Entwicklung des Steueraufkommens wird weiterhin von der wirtschaftlichen Schwäche in Deutschland geprägt. Auch im nächsten Jahr ist eine durchgreifende Wende nicht in Sicht, so dass die öffentlichen Haushalte weiterhin konjunkturellen Belastungen ausgesetzt sein werden. Hinzu treten umfangreiche Steuersenkungen: Die zweite Stufe der Steuerreform, die im vergangenen Jahr zur Finanzierung der Flutschäden um ein Jahr verschoben wurde, verursacht Einnahmeausfälle in Höhe von 7 Mrd. Euro, während die dritte Stufe der Reform, die um ein Jahr auf 2004 vorgezogen werden soll, Mindereinnahmen von voraussichtlich 15,6 Mrd. Euro nach sich zieht.

Nach der hier vorgelegten Schätzung können Bund, Länder und Gemeinden in diesem und im nächsten Jahr mit Steuereinnahmen in Höhe von 450 Mrd. Euro bzw. 444 Mrd. Euro rechnen (Tabelle 3). Dies entspricht einem Plus von 1,9% bzw. einem Minus von 1,3%. Die Schätzung erfolgte auf Basis der Kasseneingänge bis Juli und der jüngsten Konjunkturprognose des DIW Berlin.⁴ Dabei war allerdings in Rechnung zu stellen, dass die vorgezogenen Steuerentlastungen nur in geringem Maße „gegenfinanziert“ werden und ein etwas höheres Wirtschaftswachstum im Jahre 2004 bewirken. Somit liegt der Steuerschätzung

² Im Jahre 2001 wurden der „Bankgesellschaft Berlin“ Mittel in Höhe von 1,8 Mrd. Euro aus dem Berliner Landeshaushalt zugeführt; dieser Effekt entfiel 2002.

³ Im Jahr zuvor war es bei dieser Position zu Überzahlungen gekommen; dies wurde 2002 korrigiert.

⁴ Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 27-28/2003.

Tabelle 2

Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden

	Länder			Gemeinden		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
In Mill. Euro						
Baden-Württemberg	-705	-2 647	-2 641	828	-838	108
Bayern	934	-896	-2 044	152	-683	-1 311
Brandenburg	-455	-563	-1 655	-20	-152	40
Hessen	-426	-1 225	-2 113	650	132	-561
Mecklenburg-Vorpommern	-639	-549	-1 056	47	-99	-124
Niedersachsen	-936	-3 670	-3 868	109	-550	-175
Nordrhein-Westfalen	-2 191	-6 774	-4 665	291	-1 088	-1 973
Rheinland-Pfalz	-480	-1 017	-1 534	-168	-546	-451
Saarland	109	2	-373	-106	-105	22
Sachsen	-241	-90	-993	68	-80	47
Sachsen-Anhalt	-846	-1 011	-1 532	-8	-160	-175
Schleswig-Holstein	-360	-620	-1 162	31	206	-93
Thüringen	-736	-783	-1 121	49	6	-13
Flächenländer	-6 971	-19 843	-24 756	1 923	-3 955	-4 658
Früheres Bundesgebiet	-4 054	-16 847	-18 401	1 788	-3 470	-4 434
Neue Länder	-2 917	-2 996	-6 356	135	-484	-224
Stadtstaaten	-3 384	-6 970	-6 467	x	x	x
Berlin	-2 553	-5 237	-4 939	x	x	x
Bremen	-146	-305	-592	x	x	x
Hamburg	-686	-1 427	-936	x	x	x
Insgesamt	-10 355	-26 812	-31 223	1 923	-3 955	-4 658
Euro je Einwohner						
Baden-Württemberg	-67	-252	-252	79	-80	10
Bayern	77	-74	-168	12	-56	-108
Brandenburg	-175	-216	-636	-7	-58	15
Hessen	-70	-202	-349	107	22	-93
Mecklenburg-Vorpommern	-358	-308	-592	26	-55	-70
Niedersachsen	-118	-464	-489	14	-70	-22
Nordrhein-Westfalen	-122	-376	-259	16	-60	-110
Rheinland-Pfalz	-119	-252	-381	-42	-136	-112
Saarland	102	2	-349	-99	-98	21
Sachsen	-54	-20	-223	15	-18	11
Sachsen-Anhalt	-321	-384	-582	-3	-61	-66
Schleswig-Holstein	-129	-223	-418	11	74	-33
Thüringen	-302	-321	-459	20	3	-5
Flächenländer	-91	-260	-324	25	-52	-61
Früheres Bundesgebiet	-65	-269	-294	29	-56	-71
Neue Länder	-210	-215	-457	10	-35	-16
Stadtstaaten	-588	-1 211	-1 124	x	x	x
Berlin	-754	-1 548	-1 460	x	x	x
Bremen	-220	-461	-895	x	x	x
Hamburg	-401	-836	-548	x	x	x
Insgesamt	-126	-326	-380	23	-48	-57

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

ein reales Wachstum von 1,5 % (statt 1,3 %) zugrunde; in nominaler Rechnung sind dies 2,2 %. Gegenüber dem Ergebnis des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai dieses Jahres ergibt sich für 2003 trotz der ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf dem die Schätzung des DIW Berlin beruht, keine Differenz. Die konjunkturbedingten Ausfälle in diesem Jahr werden durch Sondereffekte bei den gewinnab-

hängigen Steuern – namentlich bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer, aber auch bei der Umsatzsteuer – unterzeichnet. Im nächsten Jahr muss gegenüber der Schätzung des Arbeitskreises mit Mindereinnahmen in Höhe von 5 Mrd. Euro gerechnet werden. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote – kassenmäßiges Aufkommen im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – dürfte in diesem Jahr 21,2 % betragen; im nächsten Jahr

Tabelle 3

Steuereinnahmen von 2002 bis 2004

	Westdeutschland ¹			Ostdeutschland ²			Insgesamt			West- deutschland ¹		Ost- deutschland ²		Insgesamt	
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Schätzung					
	Mrd. Euro									Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %					
Gemeinschaftliche Steuern	.	.	.	.	.	.	303,2	306,0	297,0	.	.	.	.	0,9	– 2,9
Lohnsteuer	123,5	125,2	113,1	8,6	9,0	8,1	132,1	134,2	121,2	1,4	– 9,7	4,7	– 10,0	1,6	– 9,7
Veranlagte Einkommensteuer	10,6	8,5	7,2	– 3,0	– 3,3	– 3,6	7,6	5,2	3,6	– 19,8	– 15,3	10,0	9,1	– 31,6	– 30,8
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag	13,6	10,3	10,8	0,4	0,3	0,3	14,0	10,7	11,1	– 24,1	4,1	– 17,5	3,0	– 23,9	4,1
Zinsabschlag	8,3	7,8	7,9	0,2	0,2	0,2	8,5	8,0	8,1	– 5,8	1,0	– 25,0	0,0	– 6,2	1,0
Körperschaftsteuer	3,5	10,2	13,0	– 0,7	– 0,4	– 0,2	2,8	9,8	12,8	191,4	27,5	– 42,9	– 50,0	250,0	30,6
Steuern vom Umsatz	.	.	.	.	.	.	138,2	138,2	140,3	.	.	.	.	0,0	1,5
Zölle	.	.	.	.	.	.	2,9	2,9	2,8	.	.	.	.	0,0	– 3,4
Bundessteuern	.	.	.	.	.	.	83,5	87,0	88,2	.	.	.	.	4,2	1,4
Mineralölsteuer	.	.	.	.	.	.	42,2	43,1	43,4	.	.	.	.	2,1	0,7
Stromsteuer	.	.	.	.	.	.	5,1	6,3	6,4	.	.	.	.	23,5	1,6
Tabaksteuer	.	.	.	.	.	.	13,8	14,8	15,7	.	.	.	.	7,2	6,1
Branntweinabgabe	.	.	.	.	.	.	2,1	2,2	2,2	.	.	.	.	4,8	0,0
Versicherungssteuer	.	.	.	.	.	.	8,3	8,8	9,0	.	.	.	.	6,0	1,7
Solidaritätszuschlag	.	.	.	.	.	.	10,4	10,3	10,0	.	.	.	.	– 1,0	– 2,9
Sonstige	.	.	.	.	.	.	1,6	1,5	1,5	.	.	.	.	– 8,1	2,0
Ländersteuern	16,5	16,6	17,3	2,1	2,2	2,2	18,6	18,8	19,5	0,6	4,2	4,8	0,0	1,1	3,7
Kraftfahrzeugsteuer	6,5	6,3	6,7	1,1	1,1	1,1	7,6	7,4	7,8	– 3,1	6,3	0,0	0,0	– 2,6	5,4
Erbschaftsteuer	3,0	3,3	3,5	–	0,1	0,1	3,0	3,4	3,6	10,0	6,1	.	0,0	13,3	5,9
Grunderwerbsteuer	4,2	4,2	4,3	0,5	0,5	0,5	4,7	4,7	4,8	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	2,1
Sonstige	2,8	2,8	2,8	0,5	0,5	0,5	3,3	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gemeindesteuern	30,3	31,9	33,2	3,2	3,3	3,4	33,5	35,2	36,6	5,3	4,1	3,1	3,0	5,1	4,0
Gewerbesteuer	21,7	23,0	24,0	1,8	1,9	1,9	23,5	24,9	25,9	6,0	4,3	5,6	0,0	6,0	4,0
Grundsteuern	8,0	8,3	8,6	1,3	1,3	1,4	9,3	9,6	10,0	3,8	3,6	0,0	7,7	3,2	4,2
Sonstige	0,6	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kassenmäßige Steuerein- nahmen insgesamt	.	.	.	.	.	.	441,7	449,9	444,1	.	.	.	.	1,9	– 1,3
In Abgrenzung d. Finanzstatistik ³	.	.	.	.	.	.	424,4	429,7	422,9	.	.	.	.	1,2	– 1,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ Westdeutschland einschließlich Westberlins.² Ostdeutschland einschließlich Ostberlins.³ Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben. In der Finanzstatistik werden West- und Ostberlin zu Westdeutschland gezählt.

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

DIW Berlin 2003

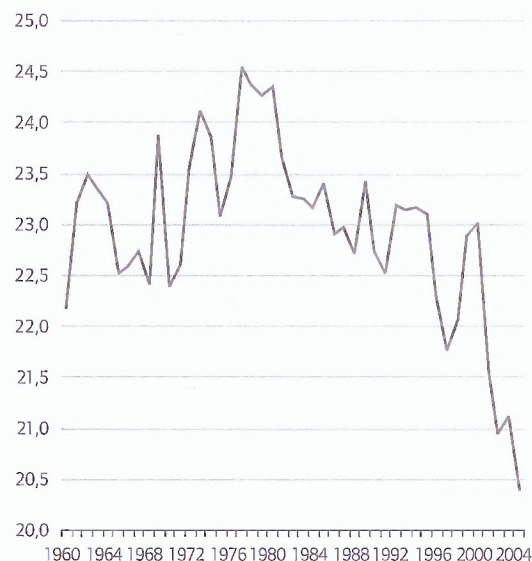
wird sie infolge der Steuerentlastungen auf 20,4 % zurückgehen und damit den niedrigsten Stand seit 1960 erreichen (Abbildung 1).

Beim *Lohnsteueraufkommen* kann in diesem Jahr nur mit einem mäßigen Plus (1,6 %) gerechnet werden, und dies, obwohl die Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs nicht durch Rechtsänderungen beeinflusst wird. Die Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer steigen nur schwach, und die Zahl der Beschäftigten nimmt weiter ab. Im kommenden Jahr dürfte die Zahl der Beschäftigten allenfalls stagnieren, während für die Bruttolöhne und -gehälter angenommen wird, dass sie etwas stärker als in diesem Jahr steigen. Doch

zeichnen sich reformbedingt hohe Steuerausfälle ab, so dass das kassenmäßige Aufkommen mit 121,4 Mrd. Euro um knapp 13 Mrd. Euro bzw. 10 % niedriger als 2003 ausfallen wird. Ohne die beiden Stufen der Steuerreform ergäbe sich ein Aufkommen von 138 Mrd. Euro (+2,8 %).

Die Entwicklung der *gewinnabhängigen Steuern* – veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer – wird vor allem durch den sehr positiven Verlauf der Einnahmen aus der *Körperschaftsteuer* überzeichnet. Nach den steuerreformbedingten Veränderungen und den Sondereffekten, die in den Vorjahren wirksam waren und zu starken Verwerfungen ge-

Abbildung 1

Steuerquote¹ von 1960 bis 2004¹

1 Kassenmäßiges Steueraufkommen in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts.
2 2003 und 2004: Schätzung des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

führt hatten,⁵ kann in diesem Jahr mit einem kräftigen Plus gerechnet werden: Am Jahresende dürften fast 10 Mrd. Euro zu Buche stehen. Zu diesem Ergebnis trägt auch – soweit sich dies in den Vorauszahlungen niederschlägt – die auf ein Jahr befristete Erhöhung der Körperschaftsteuer bei.⁶ Im nächsten Jahr dürfte sich die „Normalisierung“ in abgeschwächtem Tempo fortsetzen. Allerdings ist ungewiss, in welchem Umfang die Unternehmen bei wieder steigenden Gewinnen die in den vergangenen Jahren erlittenen Verluste gegenrechnen; hierbei handelt es sich um Beträge im dreistelligen Milliardenbereich. Alles in allem wird ein Aufkommen von annähernd 13 Mrd. Euro für möglich gehalten.

Bei den *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* ist gegenüber dem Vorjahr mit einem starken Minus – um 24 % – zu rechnen, da infolge der enormen Sonderausschüttungen von Unternehmen das Niveau in den beiden Jahren zuvor extrem hoch war. Auch hier normalisiert sich die Entwicklung, die monatlichen Kasseneingänge schließen an die Ergebnisse im Jahre 2000 an. Für 2004 wird ein Plus von 4 % prognostiziert. Beim *Zinsabschlag* hingegen werden in diesem Jahr abermals Mindereinnahmen erwartet, weil die Zinsen weiter gesunken sind. Im nächsten Jahr dürften die Zinserträge stagnieren; die Kapitalmarktzinsen werden voraussichtlich nicht mehr sinken.

Die kassenmäßigen Einnahmen aus der *veranlagten Einkommenssteuer* bilden faktisch eine statistische Restgröße; sie setzen sich aus der Differenz zwischen endgültiger Steuerschuld des Einkommensteuerpflichtigen und der im Quellenabzug einbehaltenen Zahlungen in Form der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und des Zinsabschlags zusammen. Auch werden aus diesem Topf die Steuererstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG), die Eigenheimzulagen sowie die Investitionszulagen gewährt. In diesem Jahr dürften die Kasseneingänge mit nur 5,2 Mrd. Euro abermals deutlich hinter dem Ergebnis vom Vorjahr (7,6 Mrd. Euro) zurückbleiben. Allerdings sind hier Sonderfaktoren wirksam, die das schlechte Ergebnis größtenteils erklären. Vor allem Steuerrechtsänderungen schmälern das Aufkommen (z. B. Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge, Familienförderung), ebenso die Tatsache, dass von den ostdeutschen Finanzämtern höhere Erstattungsbeträge ausgezahlt werden müssen, als an Einnahmen aus der veranlagten Einkommenssteuer in die Kassen fließen; das Minus beträgt hier 3,3 Mrd. Euro. Aber auch konjunkturelle Gründe drücken das Ergebnis. Im nächsten Jahr muss wegen der vorgezogenen Steuerentlastungen abermals mit einem Rückgang der Kasseneingänge – um 6 % – gerechnet werden. Ohne diesen Effekt stünde ein Aufkommen von 6,8 Mrd. Euro zu Buche. Zum einen dürften die Erstattungsbeträge nach § 46 EStG aufgrund der schwachen Einkommensentwicklung und der Steuersenkungen kleiner werden, zum anderen zieht das gewinnstärkere Jahr 2002 höhere Nachzahlungen nach sich.

In den letzten Jahren hatte sich das *Umsatzsteueraufkommen* stets schwächer als der Anstieg seiner Bemessungsgrundlage entwickelt.⁷ Verschiedene Gründe waren hierfür ausschlaggebend: Überdurchschnittlich stark hatten die steuerfreien Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte (Mieten, Finanz- und Gesundheitsdienstleistungen) zugenommen; auch waren die steuerermäßigten Ausgaben im Gefolge der Tierseuchen stark ausgeweitet worden.⁸ Eine Rolle spielten zudem die steigende Zahl von Insolvenzen wie auch Betrügereien im Zusammenhang mit so genannten Karussellgeschäften. Als Reaktion auf die vermehrte Hinterziehung von Steuern vom Umsatz hatte die Bun-

⁵ Im Vorjahr betrug das Aufkommen knapp 3 Mrd. Euro. Im Jahr zuvor klappte sogar ein Loch von 400 Mill. Euro in der Kasse, weil die Erstattungsansprüche an Körperschaftsteuer die Kasseneingänge übertroffen hatten.

⁶ Sie wurde erhöht, damit auch die Unternehmen einen Beitrag zur Finanzierung der Flutschäden leisten.

⁷ Die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage ergibt sich, indem vom nominalen Bruttoinlandsprodukt die wichtigsten steuerfreien Komponenten – Außenbeitrag und vorseuerabzugsberechtigte Unternehmensinvestitionen (einschließlich Vorräten) – abgezogen werden.

⁸ Vgl. auch Deutsche Bundesbank: Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen. In: Monatsbericht Dezember 2002, S. 27.

desregulierung die Möglichkeiten der Steuerfahndung erweitert. Die aktuelle Entwicklung dieser Steuerart lässt hoffen, dass sich die Maßnahmen nunmehr auszuzahlen beginnen. Dennoch sind in den ersten sieben Monaten dieses Jahres die Kasseneingänge um 0,8 % hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Sie haben sich auch deutlich schwächer als die Bemessungsgrundlage entwickelt. Im weiteren Jahresverlauf dürfte die Diskrepanz zwischen gesamtwirtschaftlicher Bemessungsgrundlage und Kasseneingängen kleiner werden, so dass per saldo das Vorjahresergebnis erreicht werden kann. Für das kommende Jahr wird mit einem Plus von 1,6 % eine ähnliche Entwicklung wie für die umsatzsteuerpflichtige Inlandsnachfrage erwartet.

Bei den *Bundessteuern* – vor allem der aufkommensstarken Mineralöl-, Tabak- und Versicherungsteuer sowie dem Solidaritätszuschlag – zeichnet sich eine kräftige Zunahme ab (4,5 %). Zu Beginn des Jahres wurden die Energiesteuern und die Tabaksteuer nochmals erhöht; aber auch bei der Versicherungsteuer wirkt die Anhebung der Sätze im⁹ vergangenen Jahr noch nach. Für 2004 wird nur ein Plus von 1,3 % geschätzt – dies entspricht der prognostizierten Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt. Dabei dürfte die neuerliche Tabaksteuererhöhung das Aufkommen um 1 Mrd. Euro steigern. Die *Ländersteuern* werden aufgrund eines Sondereffekts bei der Kfz-Steuer⁹ nur schwach expandieren; im nächsten Jahr kann mit einem stärkeren Zuwachs gerechnet werden. Hingegen zeichnet sich bei den *Gemeindesteuern* in diesem Jahr ein relativ starker Anstieg ab, denn die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sprudelten im ersten Halbjahr weitaus kräftiger, als noch bei der Steuerschätzung im Mai erwartet worden war. Der Einbruch in den vergangenen Jahren war vor allem eine Folge davon, dass sich gewerbesteuerrechtliche Organschaften gebildet hatten, um Gewinne und Verluste verschiedener Unternehmen bzw. Betriebsstätten miteinander verrechnen zu können. Dieser Effekt schwächt sich spürbar ab. Aber auch die gewinnschwachen Jahre hatten das Aufkommen gedrückt. Die aktuelle Entwicklung ist auch ein Indiz dafür, dass sich die Ertragslage der Unternehmen, insbesondere bei den Finanzdienstleistern, bessert. Ob auch die jüngsten Gesetzesänderungen bereits jetzt Wirkung zeigen, bleibt abzuwarten.¹⁰ Im nächsten Jahr wird für die Gewerbesteuer ein Zuwachs um 4 % prognostiziert; die Ertragslage der Unternehmen wird sich etwas verbessern. Angesichts ihrer defizitären Haushalte versuchen viele Kommunen, höhere Einnahmen durch eine Anhebung der Hebesätze bei der Grundsteuer zu erzielen. In den ersten Monaten dieses Jahres sind die Einnahmen um 5 % expandiert. Freilich ist das Gewicht dieser Steuerart relativ gering.

Bei den übrigen Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden zeichnet sich in diesem Jahr ein Minus von 4 % ab. Es resultiert vor allem aus der niedrigeren Gewinnabführung der Bundesbank an den Bundeshaushalt. Bei den Gebühren sind nur geringe Mehreinnahmen wahrscheinlich, zumal die Einführung der entfernungsabhängigen Autobahnmaut für Lkw auf November verschoben wurde. Auch in diesem Jahr werden die Gebietskörperschaften versuchen, ihre Finanzklemme durch den Verkauf von Grundvermögen und Beteiligungen zu mildern. Insgesamt werden höhere Veräußerungserlöse als im Vorjahr erwartet, wobei der Bund entgegen früheren Plänen nun doch die im Haushalt eingestellten Privatisierungserlöse in Höhe von 5,5 Mrd. Euro realisieren will. Im Jahre 2004 wird dieses Niveau kaum gehalten werden können, obwohl der Bund zur Finanzierung der vorgezogenen Steuerentlastungen den Verkauf weiterer Telekom- und Postaktien plant. Zunächst sollen diese Aktien – wie in früheren Jahren – bei der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau „geparkt“ werden, um die Kursentwicklung der beiden Unternehmen nicht zu strapazieren. Vorsichtig kalkuliert erwartet die Regierung hieraus allerdings nur Einnahmen in Höhe von 2 Mrd. Euro, also deutlich weniger als im Vorjahr. In der vorliegenden Schätzung sind zudem Erlöse aus dem Verkauf von Immobilien u. Ä. (beispielsweise Flughafenbeteiligungen) in Höhe von 1 Mrd. Euro eingestellt. Als eine weitere Möglichkeit, das Loch in der Kasse zu verkleinern, käme der (Teil-) Verkauf von Forderungen des Bundes gegen ausländische Schuldner in Betracht; genannt werden hier vor allem die Verbindlichkeiten Russlands in Höhe von 15 Mrd. Euro. In der Schätzung sind Erlöse dieser Art nicht berücksichtigt. Die Gewinnabführung der Bundesbank dürfte im nächsten Jahr kleiner ausfallen, da das Zinsniveau weiterhin sehr niedrig ist. Zusätzliche Einnahmen resultieren aus der Lkw-Maut; hierfür können „netto“¹¹ 2,2 Mrd. Euro veranschlagt werden. Die Gemeinden dürften vermehrt Grundstücke zum Verkauf anbieten.

Ausgaben: Sparkurs wird 2004 verschärft

Hohe steuerreformbedingte sowie konjunkturell verursachte Steuerausfälle werden die Bemühungen der finanzpolitischen Entscheidungsträger, die

⁹ Aufgrund von Steuerrechtsänderungen war es im Jahre 2002 zu „Überzahlungen“ gekommen.

¹⁰ Zum Jahresbeginn sind die gewerbesteuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt worden. So sind beispielsweise Dividenden aus Aktienbeteiligungen von weniger als 1 % nunmehr gewerbesteuerpflichtig. Auch werden so genannte Steueroasen – Gemeinden mit extrem niedrigen Hebesätzen – „ausgetrocknet“.

¹¹ Bruttoeinnahmen (2,8 Mrd. Euro) abzüglich wegfallenden Einnahmen aus der „Eurovignette“ (600 Mill. Euro). Erstattungen an deutsche Spediteure sind nicht mehr vorgesehen.

Ausgaben zu kürzen, verstärken. Auf der anderen Seite zieht die hohe Arbeitslosigkeit zusätzliche Ausgaben nach sich. Im Finanzplanungsrat war vereinbart worden, dass der Bund seine Ausgaben in den Jahren 2003 und 2004 um durchschnittlich einen halben Prozentpunkt pro Jahr zurückführt, während Länder und Gemeinden den Zuwachs ihrer Ausgaben auf 1 % jährlich begrenzen; im Durchschnitt errechnet sich eine Rate von 0,4 % pro Jahr. Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Gebietskörperschaften in diesem Jahr die Vorgabe weit verfehlen, denn die Ausgaben dürften um 3,2 % expandieren. Für das nächste Jahr werden stagnierende Ausgaben erwartet, so dass sich im Durchschnitt beider Jahre ein Zuwachs um 1,6 % errechnet.

Bei den *Personalausgaben* wird die Zunahme für dieses Jahr auf 1,3 % geschätzt. Zwar schlagen die Tarifsteigerungen in der Summe mit 2 % zu Buche, doch werden weiterhin Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut. Bereits in den letzten zehn Jahren ist die Zahl der unmittelbar bei Bund, Ländern und Gemeinden Beschäftigten von 5,5 Mill. auf 4,6 Mill. zurückgegangen (–15 %).¹² In diesem Jahr dürfte sich der Stellenbestand im unmittelbaren Dienst um über einen halben Prozentpunkt verringern (–30 000 Personen). Im Jahre 2004 werden die Tarife für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst per saldo um 1,8 % angehoben; dabei ist die zeitversetzte Besoldungserhöhung für die Beamten eingerechnet. Allerdings sind Kürzungen beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld der Beamten vorgesehen. Eine Streichung des Urlaubsgeldes würde den Bund um knapp 100 Mill. Euro, die Länder um 310 Mill. Euro und die Gemeinden um knapp 50 Mill. Euro entlasten.¹³ Wird das Weihnachtsgeld – wie geplant – um 30 % gekürzt, können dadurch beim Bund 250 Mill. Euro, bei den Ländern 940 Mill. Euro und bei den Gemeinden 120 Mill. Euro eingespart werden. In der Prognose wird angenommen, dass die politischen Entscheidungsträger ihre Ankündigungen auch umsetzen; zudem werden weiterhin Stellen abgebaut. Unter diesen Umständen werden die Personalausgaben stagnieren.

Nur moderat werden in beiden Prognosejahren die *laufenden Sachaufwendungen* steigen. Nachhaltige Einsparungen sind hier kaum möglich, da viele Ausgaben notwendig sind, soll der laufende Geschäftsbetrieb nicht beeinträchtigt werden. Wie in den Vorjahren werden Bund, Länder und insbesondere die Gemeinden versuchen, die *öffentlichen Investitionsausgaben* zu kürzen. Die Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinden sind begrenzt, so dass sie auf Einnahmeausfälle mit Kürzungen bei den „freiwilligen“, d. h. nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhenden Aufgaben

reagieren. In diesem Jahr dürften die Investitionsausgaben indes geringfügig steigen, da noch Maßnahmen zur Wiederherstellung der flutgeschädigten Infrastruktur wirksam sind. Im nächsten Jahr wird mit einem Rückgang um 6 % gerechnet. Dabei ist berücksichtigt, dass auf Bundesebene das „Zukunftsinvestitionsprogramm“¹⁴ in diesem Jahr ausläuft und 2004 die Mittel aus der Lkw-Maut zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen eingesetzt werden sollen.

Gemessen an dem starken Zuwachs der Finanzierungsdefizite müssten die *Zinsausgaben* des Staates kräftig steigen, selbst wenn man die relativ niedrigen Nominalzinsen auf dem Kapitalmarkt in Rechnung stellt. Doch kommt es weiterhin zu Entlastungen, indem hochverzinsliche Altschulden durch niedrigverzinsliche neue Kredite abgelöst werden. Per saldo dürften die Zinsausgaben um jeweils knapp 3 % zunehmen.

Die laufenden *Transferausgaben* werden in diesem Jahr weit überdurchschnittlich – um 6,5 % – expandieren. Die Gründe hierfür liegen namentlich in den hohen Zuschüssen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung und in den Ausgaben zur Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. In diesem Jahr ist ein Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von reichlich 8 Mrd. Euro – nach 6,4 Mrd. Euro im Vorjahr – zu erwarten; im Haushaltsplan ist hierfür kein Betrag vorgesehen. Wie hoch dieser Zuschuss letztlich ausfallen wird, hängt auch von der Wirksamkeit der Arbeitsmarktreformen und der eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen ab, die offensichtlich bereits zu wirken beginnen. Doch ist fraglich, ob die im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit veranschlagten Einsparungen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro tatsächlich erreicht werden können.

Auch bei den Leistungen des Bundes an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zeichnet sich ein Plus ab. Zum einen orientiert sich der Zuschuss an der allgemeinen Einkommensentwicklung, zum

¹² Ein Teil des Rückgangs ist dadurch zu erklären, dass im Zuge der Ausgliederung öffentlicher Einrichtungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften Beschäftigte, die früher dem öffentlichen Dienst zugeordnet waren, nunmehr im nichtstaatlichen Bereich erfasst sind. Soweit diese Stellen vom unmittelbaren zum mittelbaren Dienst verlagert werden – beispielsweise Kindertagesstätten, Altenheime, kulturelle Einrichtungen oder zunehmend auch Hochschulen –, schlägt sich dies in einer Verringerung der Personalausgaben und einer Erhöhung der Zuschüsse an die jeweiligen Einrichtungen nieder. Während im vergangenen Jahrzehnt die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren Dienst sogar von 5,2 Mill. auf 4,1 Mill. zurückgegangen ist, hat im mittelbaren Dienst die Zahl der Beschäftigten um 240 000 auf 590 000 zugenommen.

¹³ Die „Netto“-Entlastung fiel freilich niedriger aus, weil die damit verbundenen Steuerausfälle gegengerechnet werden müssten.

¹⁴ In diesem Programm wurden zusätzliche Investitionen im Verkehrs- und Bildungssektor getätigt und aus Zinsersparnissen finanziert, die aus der Verwendung der Erlöse aus den UMTS-Lizenzen zur Schuldentilgung resultieren.

anderen an der Veränderung des Beitragssatzes; dieser wurde von 19,1 % auf 19,5 % heraufgesetzt. Für den zusätzlichen Bundeszuschuss ist die stufenweise Erhöhung der Ökosteuern relevant. Die sozialen Leistungen – überwiegend die von den Kommunen zu tragende Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe des Bundes – dürften in diesem Jahr ebenfalls kräftig ausgeweitet werden (7 %). Nicht nur verursacht der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit höhere Aufwendungen; auch erhöhen sich die Belastungen für Pflegefälle in Einrichtungen. Hingegen sinken die Ausgaben des Bundes für die Kriegsopferversorgung, da die Zahl der Leistungsempfänger rückläufig ist. Die Prognose der sozialen Leistungen für das nächste Jahr ist derzeit mit großen Unsicherheiten behaftet, da noch nicht endgültig geklärt ist, in welcher Form Arbeitslosen- und Sozialhilfe integriert werden und in welchem Umfang mit Entlastungen zu rechnen ist. Die Schätzung basiert auf dem Status quo. Für 2004 wird keine weitere Anhebung der Beitragssätze unterstellt, so dass der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung nur moderat steigen dürfte. Die Bundesanstalt für Arbeit wird nochmals einen hohen, doch geringeren Bundeszuschuss als in diesem Jahr benötigen. Per saldo dürften die laufenden Übertragungen stagnieren. Dabei spielt auch der Subventionsabbau eine Rolle.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Nachdem bereits im Vorjahr die Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden zum Teil kräftig gestiegen waren, werden sie in diesem Jahr weiter anschwellen, von 60 Mrd. Euro auf 80 Mrd. Euro. Infolge des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform wird für das nächste Jahr eine weitere Zunahme des Fehlbetrags – auf fast 87 Mrd. Euro – prognostiziert. In diesem Jahr werden die Ausgaben um 3,2 % erhöht, während die Einnahmen geringfügig sinken. Für 2004 werden ein Rückgang der Einnahmen um 1,4 % und stagnierende Ausgaben für wahrscheinlich gehalten. Bereinigt um den konjunkturellen Einfluss – Zuschüsse des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit und höhere Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe – errechnet sich für dieses Jahr ein leichter Zuwachs, im nächsten Jahr dagegen ein Rückgang.

In der vorliegenden Schätzung sind die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen zur Finanzierung des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform und der Gemeindefinanzreform nur zum Teil eingestellt. Nicht berücksichtigt sind die finanziellen Folgen der Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Dabei ist damit zu rechnen, dass die Pläne der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren noch erheblich modifiziert wer-

Tabelle 4

Haushaltsbelastungen und -entlastungen durch geplante Gesetzesänderungen im Jahre 2004

In Mrd. Euro

	Bund	Länder	Gemeinden
Reform Arbeitslosen-/Sozialhilfe ¹	5,7	-1,2	-3,4
Umsatzsteuerumverteilung	-2,4	1,2	1,5
Abbau Steuervergünstigungen	-0,4	-0,4	0
Steuerliche Maßnahmen im Haushaltsbegleitgesetz	-5,8	-5,2	-1,9
Reform Gewerbesteuer	1,3	1,1	-2,5
Insgesamt	-1,6	-4,5	-6,3

+ Belastungen/– Entlastungen bzw. Mehreinnahmen.

¹ Einschließlich Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge und der Eingliederungsmaßnahmen durch den Bund.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

den. Dies dürfte nicht nur für den geplanten Abbau von Steuervergünstigungen – vornehmlich Eigenheimzulage, Wohnungsbauprämie, Entfernungspauschale, Absetzungen für Abnutzungen (AfA), Haushaltsfreibetrag, Mineralölsteuer in der Land- und Forstwirtschaft –, sondern ebenso für die Gemeindefinanzreform zutreffen. Auch sind – wie die Erfahrungen zeigen – „Kompensationszahlungen“ des Bundes an die Länder wahrscheinlich; mit solchen Zahlungen soll die Zustimmung der Länder zu den Gesetzesvorhaben erreicht werden. Tabelle 4 vermittelt einen Überblick über die Belastungen und Entlastungen der Haushalte der Gebietskörperschaften, wie sie sich als Folge der geplanten Gesetzesänderungen errechnen. Dabei ist unterstellt, dass die Maßnahmen teilweise erst Mitte 2004 wirksam werden. Demnach werden die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden um 12 Mrd. Euro entlastet; die Defizite würden sich dann nicht auf 87 Mrd. Euro, sondern auf 75 Mrd. Euro summieren.

Das Defizit im *Bundeshaushalt* dürfte in diesem Jahr mit 39 Mrd. Euro doppelt so hoch ausfallen wie im Haushaltsplan veranschlagt. Dies liegt zum einen an den deutlich niedrigeren Steuereinnahmen, zum anderen an den höheren Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Die Tatsache, dass die Bundesbank einen deutlich geringeren Gewinn als im Vorjahr abgeführt hat, wirkt sich nicht unmittelbar in der Defizithöhe aus, da der Bund im gleichen Zuge eine entsprechend geringere Überweisung an den Erblastentilgungsfonds tätigt. In den *Sondervermögen* schlägt sich dies allerdings dadurch nieder, dass ein geringerer Überschuss zur Schuldentilgung zur Verfügung steht (Tabelle 5). Im nächsten Jahr wird trotz sinkender Ausgaben (–1 %) das Finanzierungsdefizit beim Bund auf 41 Mrd. Euro steigen. Gründe hier-

Tabelle 5

Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

In Mrd. Euro

	Fonds Deutsche Einheit			Eisenbahnvermögen			Erblastentilgungsfonds			Sonstige Fonds ¹			Insgesamt		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
Einnahmen															
Steuerähnliche Abgaben	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Zuweisungen von Gebietskörp.	2,5	2,1	2,0	6,1	6,0	5,9	7,9	2,0	1,7	0,1	0,1	0,1	16,6	10,2	9,7
Veräußerung von Vermögen	–	–	–	0,1	0,2	0,3	–	–	–	–	–	–	0,1	0,2	0,3
Sonstige ²	–	–	–	2,5	2,4	2,3	0,7 ³	0,6 ³	0,6 ³	5,2 ⁴	5,0	5,0	8,4	8,0	7,9
Einnahmen insgesamt	2,5	2,1	2,0	8,7	8,6	8,5	8,6	2,6	2,3	5,5	5,3	5,3	25,3	18,6	18,1
Ausgaben															
Personalausgaben	–	–	–	7,7	7,6	7,5	–	–	–	–	–	–	7,7	7,6	7,5
Laufender Sachaufwand	– 0,1	– 0,1	– 0,1	0,0	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	– 0,1	–	–
Zinsausgaben	2,4	2,2	2,0	–	–	–	–	–	–	1,3	1,2	1,2	3,7	3,4	3,2
Laufende Zuweisungen	–	–	–	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7	0,2	0,2	0,2	1,9	1,8	1,8
Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1	0,1	0,8	0,8	0,8
Unternehmen	–	–	–	1,0	0,9	0,9	–	–	–	0,0	0,0	0,0	1,0	0,9	0,9
Sonstige	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögensübertragungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Darlehen u. a.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,2	3,0	3,0	3,2	3,0	3,0
Ausgaben insgesamt	2,3	2,1	1,9	8,7	8,6	8,5	0,7	0,7	0,7	4,7	4,4	4,4	16,4	15,8	15,5
Saldo	0,2⁴	0,0⁴	0,1⁴	0,0	0,0	0,0	7,9⁴	1,9⁴	1,6⁴	0,8	0,9	0,9	8,9	2,8	2,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ ERP, LAF, Entschädigungsfonds, Ausgleichsfonds Steinkohle.² Beim ERP einschließlich Einnahmen aus Krediten und Rückzahlung von Krediten; beim Eisenbahnvermögen einschließlich Personalkostenerstattungen der DB AG.³ Einschließlich Mehreinnahmen aus Bundesbankgewinn.⁴ Überschüsse werden zur Tilgung verwendet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

für sind die reformbedingten Steuerausfälle sowie geringere Privatisierungserlöse. Selbst wenn die geplanten Entlastungen in dieser Höhe wirksam werden, bleiben die Defizite so hoch wie in diesem Jahr. Beim Sondervermögen dürfte ein ähnlich hoher Überschuss wie in diesem Jahr erzielt werden.

Auch den *Länderhaushalten* wird es nicht gelingen, die Fehlbeträge zu verringern – im Gegenteil. Nach der hier vorgelegten Prognose werden die Defizite der *westdeutschen Länder* auf 28 Mrd. Euro (2003) bzw. 30 Mrd. Euro (2004) steigen. Bei nur schwach steigenden Einnahmen expandieren die Ausgaben in diesen Jahr um gut 2 %. Im kommenden Jahr werden die Einnahmen voraussichtlich sinken, während die Ausgaben nahezu stagnieren. In den personalintensiven Länderhaushalten wirkt sich eine Kürzung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes in besonderem Maße aus. Als Folge der reformbedingten Steuerausfälle werden die Länder ihre Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kürzen – teilweise geschieht dies automatisch, da die Zuweisungen an die Gemeinden in Form einer fixen Verbundquote an die Steuereinnahmen der

Länder gekoppelt sind, teilweise erfolgen die Kürzungen diskretionär (bei den investiven Zuweisungen). Ein kaum besseres Bild zeigt sich für die *ostdeutschen Länder*, deren Defizite auf jeweils 8 Mrd. Euro zunehmen dürften. Die geplanten Gesetzesänderungen würden die Länderhaushalte um 4½ Mrd. Euro entlasten.

Die Finanzlage der *Gemeinden* wird sich trotz der höheren Gewerbesteuereinnahmen weiter verschlechtern, in West wie in Ost. Es ist vor allem die Sozialhilfe, die zu Mehrausgaben führt. Für die *westdeutschen Gemeinden* errechnen sich für dieses und das nächste Jahr Fehlbeträge von knapp 7 bzw. 9 Mrd. Euro; in *Ostdeutschland* dürften sie jeweils etwa 1 Mrd. Euro betragen. Dabei ist angenommen, dass die Gemeinden im nächsten Jahr das Minus bei den Steuereinnahmen größtenteils durch Kürzungen bei den investiven Ausgaben kompensieren. Bezieht man die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform sowie der Integration von Teilen der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in die Berechnungen ein, so könnten im Jahre 2004 die Defizite der west- und ostdeutschen Kommunen um 6 auf 4 Mrd. Euro reduziert werden.

Finanzpolitische Überlegungen

Im Vertrag von Maastricht und im Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt haben sich die finanzpolitischen Entscheidungsträger strengen fiskalpolitischen Regeln unterworfen. Im Zuge der anhaltenden Stagnation zeigt sich mehr und mehr, wie brüchig eine Strategie ist, die in einer solchen Situation an ursprünglich formulierten Defizitziele festzuhalten sucht. Bereits im Vorjahr hatte Deutschland die Defizitgrenze wie auch das im Stabilitätsprogramm formulierte Ziel mit 3,6 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts deutlich überschritten. Die hier vorgelegte Schätzung der öffentlichen Haushalte bezieht sich auf die finanzstatistische Abgrenzung; für die Berechnung der Defizite gemäß Maastricht ist jedoch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) maßgebend.¹⁵ Eine überschlägige Umrechnung der Defizite in das Rechenwerk der VGR kommt zu Werten von 89 Mrd. Euro in diesem und 93 Mrd. Euro im nächsten Jahr (Tabelle 6). Für die Sozialversicherung werden Ausgabenüberschüsse in Höhe von jeweils 4 Mrd. Euro erwartet. Das gesamte Staatsdefizit wird jeweils 4,3 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen, d. h. Defizitgrenze und Defizitziel werden abermals weit verfehlt. Auch die Grenze für den Schuldenstand (60 %) wird voraussichtlich 64 % bzw. 67 % deutlich überschritten (Tabelle 7).

Mit dem geplanten Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform hat die Finanzpolitik auf die rezessive Entwicklung der deutschen Wirtschaft reagiert. Ohne diesen Schritt hätte die Finanzpolitik die wirtschaftliche Erholung behindert, denn im Grundsatz war die Politik restriktiv angelegt: Sowohl

Tabelle 6

Entwicklung der Defizite in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik

In Mrd. Euro

	2000 ¹	2001	2002	2003 ²	2004 ²
Bund³					
Finanzstatistik	-25,5	-16,0	-23,8	-36,6	-38,3
VGR	-24,5	-28,6	-34,8	-46,0	-46,0
Länder					
Finanzstatistik	-10,4	-26,8	-31,2	-36,5	-38,7
VGR	-7,8	-27,1	-30,9	-36,0	-38,0
Gemeinden					
Finanzstatistik	1,9	-4,0	-4,7	-7,3	-9,8
VGR	5,4	0,8	-3,7	-7,0	-9,0
Gebietskörperschaften insgesamt					
Finanzstatistik	-33,9	-46,8	-59,7	-80,4	-86,8
VGR	-27,0	-54,9	-69,4	-89,0	-93,0

¹ Ohne UMTS-Erlöse.² Schätzung des DIW Berlin.³ Einschließlich Sondervermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

Beitragserhöhungen wie auch Ausgabekürzungen werden realisiert oder sind vorgesehen. Mit der Grundsatzentscheidung scheint diese Gefahr zunächst gebannt – freilich nur, wenn die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihren ausgabeseitigen Konsolidierungskurs kurzfristig nicht noch verstärken, um auf diese Weise die Steuerreform zu finanzieren. Aus stabilisierungspolitischer Sicht

¹⁵ In der VGR bleiben reine Finanzierungstransaktionen wie Darlehen und Beteiligungen ausgeklammert. Im Gegensatz zur VGR bucht die Finanzstatistik die staatlichen Finanzströme zum Zeitpunkt der Zahlung und nicht zum Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten.

Tabelle 7

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

In Mrd. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004
	Ist			Schätzung	
Kreditmarktschulden nach der Finanzstatistik	1 198,2	1 203,9	1 253,2	1 328,0	1 408,0
+ Schulden der Sozialversicherung	1,9	2,3	3,0	7,0	11,0
+ Münzumsatz	9,0	7,2	4,2	4,2	4,3
+ Differenz zwischen Nominal- und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
+ Kassenverstärkungskredite	12,8	19,6	24,1	29,5	35,7
+ kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
- Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
- Versorgungsrücklagen	0,4	0,7	1,5	2,2	2,9
= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 221,9	1 232,8	1 283,5	1 367,0	1 456,6
Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts	60,2	59,5	60,9	64,3	67,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

sind weitere Ausgabekürzungen nicht zu vertreten. Wenn die Ausgaben stärker als geplant expandieren, so ist dies allein auf die Wirksamkeit der ausgabeseitigen „built in stabilizer“, nämlich die hohen Ausgaben zur Finanzierung der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

Umso mehr kommt es darauf an, zwischen kurz- und mittelfristigen Perspektiven der Finanzpolitik zu unterscheiden. Wenn aus konjunkturellen Erwägungen das Vorziehen der Steuerreform weitgehend über das Instrument der Kreditfinanzierung angeraten ist, so darf mittelfristig das Konsolidierungsziel nicht aus den Augen verloren werden. Dies erfordert ein längerfristig angelegtes Konzept, dem eine größere politische Verbindlichkeit bei der Umsetzung zukommen muss, als dies bei den bisherigen Vorhaben der Fall war. Die Politik sollte sich nicht auf ein Defizitziel, sondern auf eine Ausgabenlinie verbindlich festlegen, wobei die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit ausgeklammert bleiben sollten.

Ein solches Konzept ist auch notwendig, um Schocks in den betroffenen Sektoren zu vermeiden und den Akteuren die Möglichkeit zu geben, Anpassungsstrategien zu entwickeln. Deshalb hat das DIW Berlin jüngst einen breit angelegten Subventionsabbau vorgeschlagen, der jedoch erst später schrittweise wirksam werden sollte.¹⁶ Das Gleiche gilt auch für zusätzliche Sparmaßnahmen, wenn sie mittelfristig als notwendig erscheinen und dazu beitragen, die Effizienz staatlichen Handelns zu erhöhen. Sie sollten verzögert in Kraft treten, damit der Aufschwung nicht schon blockiert wird, ehe er begonnen hat. Eine Rezession selbst ist ein ungeeigneter Zeitpunkt, solche Maßnahmen umzusetzen. In einem Aufschwung hingegen können die damit verbundenen negativen Wirkungen auf Beschäftigung und Einkommen leichter kompensiert werden.

Mit dem Vorziehen der Steuerreform werden die finanzpolitischen Handlungsspielräume an anderer Stelle freilich kleiner. Sorge bereitet insbesondere die öffentliche Investitionstätigkeit, die bereits seit Jahren rückläufig ist und im kommenden Jahr abermals ein kräftiges Minus aufweisen dürfte. Diese Entwicklung steht im Kontrast zu wachstums- und bedarfsorientierten Überlegungen. Infrastrukturausgaben sind wegen ihrer Vorleistungsfunktion bzw. wegen ihres komplementären Charakters für private Wirtschaftsaktivitäten unverzichtbar, indem sie dazu beitragen, das Produktionspotential der Unternehmen zu vergrößern bzw. deren Produktionskosten zu senken. Zu geringe Infrastrukturausgaben können als Wachstumsbremse dienen. Dabei geht es längst nicht nur um öffentliche Investitionen im engeren Sinne. Es geht auch um

mehr Ausgaben für Bildung und Forschung – hoch qualifiziertes Humankapital ist die Voraussetzung dafür, dass die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb um Produktion und Angebot von wissensbasierten Dienstleistungen nicht zurückfällt. In Ostdeutschland besteht noch immer ein großer Nachholbedarf,¹⁷ und in Westdeutschland ist eine umfassende Modernisierung des staatlichen Infrastrukturkapitals dringend geboten.¹⁸

Auch internationale Vergleichsdaten zeigen, dass Deutschland zu geringe Infrastrukturausgaben tätigt. Während im europäischen Durchschnitt der Anteil der öffentlichen Investitionen am nominalen Bruttoinlandsprodukt bei 2½ % liegt – große Länder wie Frankreich und Spanien weisen noch höhere Anteile auf –, errechnet sich für Deutschland eine Quote von 1,6 % – mit weiter sinkender Tendenz (Abbildung 2). Auch wenn im europäischen Durchschnitt die Investitionsquote ebenfalls zurückgegangen ist, so ist der Unterschied dennoch signifikant.¹⁹ Ebenso signalisiert ein Vergleich der Bildungsausgaben, dass Deutschland – zumindest im Grundschulbereich und Tertiärbereich (vor allem Hochschulen) – unterhalb des Durchschnitts der in den OECD-Vergleich einbezogenen Länder angesiedelt ist.²⁰ Auch der Anteil der öffentlichen Ausgaben (Grundmittel) für Bildung und Wissenschaft weist in Deutschland eine rückläufige Tendenz auf.²¹ Im Jahre 1980 gab Deutschland noch 5,3 % des Bruttoinlandsprodukts für Bildung und Wissenschaft aus, inzwischen sind es nur noch 4,2 %.

Eine grundlegende Voraussetzung für vermehrte öffentliche Investitionen ist eine bessere Finanzausstattung der Gemeinden. Wie immer eine Reform der Kommunalfinanzen letztlich aussehen mag – im Ergebnis muss die Stellung der Gemeinden im föderativen Gefüge gestärkt werden. Dies bedeutet in erster Linie, die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden zu erhöhen. Hierzu gehört nicht nur eine bedarfsgerechte Ausstattung mit finanziellen Mitteln, die zugleich eine relativ stetige

¹⁶ Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, a. a. O., S. 447 ff.

¹⁷ Vgl.: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder – noch erheblicher Nachholbedarf. Bearb.: Bernhard Seidel und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 24/2000; Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 20/2001.

¹⁸ Vgl. M. Reidenbach et al.: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 35. Berlin 2002.

¹⁹ Dies gilt auch dann, wenn man in Rechnung stellt, dass internationale Vergleiche grundsätzlich mit Zuordnungs- und Abgrenzungsproblemen behaftet sind. Möglicherweise werden z. B. in Deutschland in stärkerem Maße als anderswo öffentliche Investitionen von Unternehmen/Einrichtungen getätigt, die außerhalb der Kernhaushalte agieren.

²⁰ Vgl. OECD: Education at a Glance. Chart B1.3. Paris 2002, S. 152.

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2000, Fachserie 14, Reihe 3.4, S. 15.

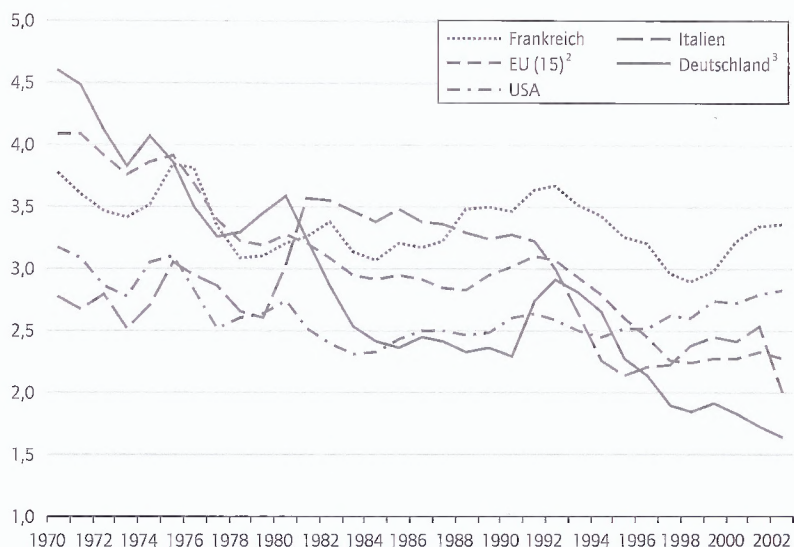
Entwicklung ermöglicht. Auch ein größerer Anteil an „eigenbestimmten“ Steuereinnahmen ist notwendig; dabei geht es vor allem um die Gewerbesteuer als Herzstück der kommunalen Steuern, aber auch um die Grundsteuer, die auf eine neue Bemessungsgrundlage gestellt werden sollte.²² Die Begründung für eine lokale Unernehmensteuer beruht auf dem Äquivalenzgedanken: Auch die lokale Wirtschaft profitiert erheblich vom kommunalen Infrastrukturangebot, und zwar unabhängig von der Höhe des Gewinns. Gerade dieser Zusammenhang ist aber in der aktuellen Diskussion verloren gegangen, wenn die – notwendige – Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen mit dem Hinweis abgelehnt wird, dass dann die Unternehmen unabhängig von ihrer Ertragskraft belastet würden. Die Unternehmen nutzen in wirtschaftlich guten wie in wirtschaftlich schlechten Zeiten die kommunale Infrastruktur. Abgesehen davon können bei einer breiteren Bemessungsgrundlage die Steuersätze merklich gesenkt werden. Mehr Steuergerechtigkeit im Aufkommen ist nicht möglich, wenn die Bemessungsgrundlagen der Besteuerung weiterhin so stark wie bisher von der konjunkturellen Entwicklung abhängen oder das Aufkommen durch die Möglichkeiten der Unternehmen, Verluste zu verrechnen, ausgehöhlt wird.²³ Zudem sollte in der Diskussion um die Steuerbelastung berücksichtigt werden, dass die Unternehmen bereits 2001 durch die Steuerreform erheblich entlastet worden sind. So gesehen war es ein politischer Fehler, die Unernehmensteuerreform damals nicht mit der Gewerbesteuerreform zu verknüpfen.

Mehr Ausgaben für Bildung und Wissenschaft erfordern auch eine verbesserte Finanzausstattung der Länder, die für diese Aufgaben primär zuständig sind. Insofern muss auch eine Stärkung der Finanzkraft der Länder ins Auge gefasst werden. Das DIW Berlin hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, die vermögensabhängige Besteuerung zu verstärken, da in Deutschland das Vermögen vergleichsweise niedrig besteuert wird.²⁴ Reformbedarf wird insbesondere bei der Erbschaftsteuer gesehen. Der Wegfall der Vermögensteuer im Jahre 1996 sollte, so die Absicht, durch eine höhere Erbschaft- und Schenkungsteuer weitgehend kompensiert werden. Dies ist nicht gelungen. Nicht nur sind die Freibeträge noch immer sehr hoch, auch die Bewertungsverfahren für den Grundbesitz sind unzureichend; bei angemessener Bewertung von Immobilien würden mehr Erbschaften steuerpflichtig.

Abbildung 2

Öffentliche Investitionen im internationalen Vergleich von 1970 bis 2002¹

In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts



1 2002: Schätzung von Eurostat.

2 Bis 1990 ohne Luxemburg.

3 Bis 1990 Westdeutschland.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

tig. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit einem Aufkommen von 0,13 % des Bruttoinlandsprodukts deutlich unter dem Durchschnitt (0,23 %). Eine Verdoppelung des Aufkommens könnte den Ländern immerhin Mehreinnahmen in Höhe von 3 Mrd. Euro verschaffen; hierzu wären freilich mehrere Schritte erforderlich. Zusätzliche Einnahmepotentiale können auf mittlere Frist durch den entschlossenen Abbau von Steuervergünstigungen erzielt werden. Damit könnte zugleich das Steuersystem vereinfacht werden. Ein solcher Schritt sollte auch im Interesse der Länder liegen.

²² Vgl.: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Bearb.: Stefan Bach und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2002.

²³ Dies geschieht auf zweierlei Wegen, nämlich durch die Verrechnung des Verlustvortrags innerhalb eines Unternehmens oder durch die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten innerhalb einer gewerbesteuerrechtlichen Organschaft.

²⁴ Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung, a.a.O., sowie Stefan Bach und Bernd Bartholmai: Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 82. Düsseldorf 2002.

Liberalisierung der europäischen Gaswirtschaft – Neue Regulierungsbehörde soll mehr Wettbewerb schaffen

Christian von Hirschhausen
chirschhausen@diw.de

Anne Neumann

Durch die jüngst in Kraft getretene europäische Richtlinie für den Erdgasbinnenmarkt erhält die Liberalisierung der europäischen Gaswirtschaft neuen Schwung. Diese so genannte Beschleunigungsrichtlinie Gas sieht die Öffnung der Erdgasmärkte für Wettbewerb im Segment der Nichthaushaltskunden bereits ab Juli 2004 sowie für Haushaltskunden ab Juli 2007 vor; die rechtliche Entflechtung vormals integrierter Transport- und Verteilungsunternehmen soll beschleunigt und der intra-europäische Handel intensiviert werden. Damit reagiert die Europäische Kommission auf zunehmende Kritik an der schleppenden Umsetzung des bisherigen Fahrplans zu mehr Wettbewerb in der Gaswirtschaft. Deutschland nimmt im europäischen Vergleich einen hinteren Platz bei der Liberalisierung des Erdgassektors ein.

Die Versorgungssicherheit Europas mit Erdgas ist durch die neue Richtlinie nicht negativ betroffen; Langfristverträge werden weiterhin eine wichtige Rolle bei der Erdgasversorgung spielen. Von besonderer Bedeutung für Deutschland ist, dass die Richtlinie jedem Mitgliedstaat die Ernennung einer Regulierungsbehörde auferlegt. Damit wird der deutsche Sonderweg der Selbstregulierung durch Verbändevereinbarungen in der jetzigen Form beendet. Die Politik steht nun vor der Aufgabe, die Regulierung der deutschen Gaswirtschaft effizient neu zu gestalten. Ein zentrales Element ist dabei die Einführung eines einfachen, entfernungsunabhängigen Transporttarifs nach dem so genannten Entry-Exit-System, der in anderen europäischen Ländern bereits erfolgreich angewendet wird.

Unzureichender Wettbewerb auf europäischen Gasmärkten

Erdgas spielt eine zunehmende Rolle im Energiemix der Europäischen Union sowie der meisten Mitgliedstaaten. Angesichts der rückläufigen Bedeutung der Kernkraft sowie immer strengerer Umweltauflagen kommt Erdgas eine strategische Bedeutung bei der Primärenergieversorgung zu. So stieg der Erdgasverbrauch der EU-15 von 1993 bis 2002 von 280 Mrd. m³ auf 386 Mrd. m³; dies entspricht einer Zunahme des Anteils am Primärenergieverbrauch von 18,8 % auf 23,8 %. Bis zum Jahr 2020 wird ein weiterer Verbrauchsanstieg auf bis zu 570 Mrd. m³ erwartet.¹

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Gaswirtschaft und der Bemühungen um Liberalisierung in anderen Netzsektoren hat sich die Europäische Union seit Mitte der 90er Jahre das Ziel gesetzt, die europäische Gaswirtschaft wettbewerbsfähig zu gestalten. Eine erste Richtlinie zum Erdgasbinnenmarkt trat am 22. Juni 1998 in Kraft und wurde bis August 2000 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Ziel der Richtlinie war die Öffnung der bis dahin mit Ausnahme

des Vereinigten Königreiches durch Gebietsmonopole gekennzeichneten Industriestruktur. Dies sollte insbesondere durch die Schaffung von offenem Zugang zu Fernleitungs- und Verteilungsnetzen nach objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien erreicht werden. Dabei konnten die Mitgliedstaaten sich zwischen dem verhandelten und dem regulierten Netzzugang entscheiden. Der verhandelte Netzzugang wurde lediglich in Deutschland in Form von Verbändevereinbarungen umgesetzt.² Zudem enthielt die Binnenmarktrichtlinie Bestimmungen zur Entbündelung der internen Buchführung von Aktivitäten integrierter Erdgasunternehmen bezüglich ihrer Handels- und Fernleitungs- bzw. Verteilungskapazitäten.

Fünf Jahre nach Einführung der ersten Gasrichtlinie ist die ursprüngliche Euphorie einer nüchter-

Bisherige Richtlinie unzureichend umgesetzt

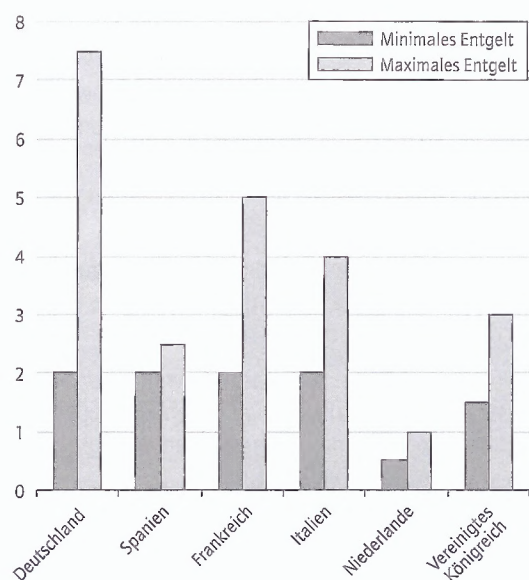
¹ Eurogas: Pressemitteilung, Mai 2003.

² Vgl. BDI, VIK, BGW und VKU: Verbändevereinbarung zum Netzzugang bei Erdgas (VV Erdgas II). Berlin 2002. Dabei handelt es sich um eine Absprache zwischen den Verbänden, die die Gasproduzenten, -händler und industriellen Verbraucher repräsentieren: Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) und Verband kommunaler Unternehmen (VKU).

Abbildung 1

Geschätzte Netzzugangsentgelte für Gas für Großkunden

In Euro/1 000 kWh



Quelle: Europäische Kommission: Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes. SEK (2003) 448, Brüssel.

DIW Berlin 2003

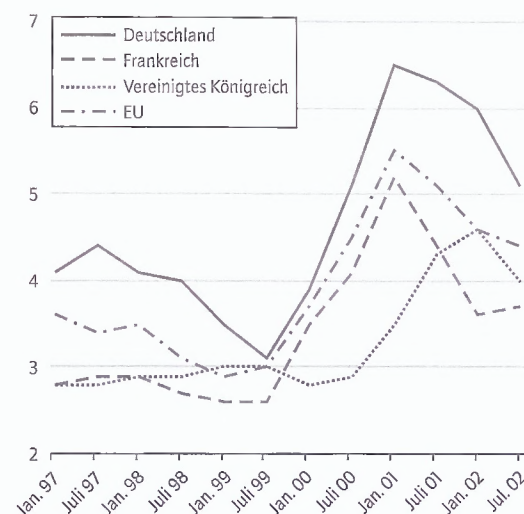
nen Betrachtung gewichen. Die bisher erzielten Ergebnisse der Liberalisierung wurden in den Benchmarkingberichten der Europäischen Kommission regelmäßig kritisiert (Kasten 1). Eine erfolgreiche Liberalisierung sollte sich, so wie in den USA und dem Vereinigten Königreich, in niedrigen Verbraucherpreisen und zunehmendem Versorgerwechsel von industriellen Großkunden, gewerblichen Kleinverbrauchern und Haushalten widerspiegeln, darüber hinaus in der Intensivierung des Erdgashandels innerhalb der Union. Diese Ergebnisse sind bisher allerdings kaum eingetreten. Ein Vergleich der Gesamtnetzzugangsentgelte zeigt große Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten (Abbildung 1). Die Niederlande weisen mit Abstand die geringsten Entgelte auf, gefolgt vom Vereinigten Königreich. Dagegen liegen die Entgelte in Deutschland, Frankreich und Italien oberhalb des EU-Durchschnitts. Auch ein Vergleich der Erdgaspreise zeigt noch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (Abbildung 2).

Deutschland nimmt laut Benchmarkingbericht einen hinteren Platz bei der Liberalisierung des Erdgasmarktes ein. Offiziell sind die Märkte bereits vollständig geöffnet, jedoch deuten Preisvergleiche sowie strukturelle Merkmale auf Defizite bei der realen Umsetzung der Erdgasrichtlinie hin. Kritisiert werden insbesondere fehlender bran-

Abbildung 2

Einzelhandelspreise für Gas für Großkunden

In Euro/Gigajoule



Quelle: Eurostat.

DIW Berlin 2003

cheninterner Wettbewerb (Gas-zu-Gas-Wettbewerb), ein entfernungsabhängiges Netzzugangsmodell, die hohe Spreizung der Netznutzungsentgelte sowie das Fehlen eines funktionierenden Spotmarktes.³ Deutschland rangiert somit gemeinsam mit Frankreich am Ende der Skala der großen europäischen Länder; mit Abstand führend ist das Vereinigte Königreich.⁴

Während im Vereinigten Königreich bereits mehr als die Hälfte und in den Niederlanden mehr als ein Drittel bis zur Hälfte aller Großkunden den Versorger wechselten, hängt der Rest der EU-Mitgliedstaaten zurück: Bis zu einem Viertel der Großkunden wechselten in Spanien und Frankreich, etwa ein Fünftel in Italien, und in Deutschland waren es sogar weniger als 2 %. Bei den gewerblichen Kleinverbrauchern und Haushalten stellt sich die Situation noch ausgeprägter dar: In Spanien, den Niederlanden und Frankreich ist ein solcher Versorgerwechsel (noch) gar nicht zulässig, in Deutschland und Italien ist der Anteil der Wechsler verschwindend klein, und allein das Vereinigte Königreich weist hier eine Quote von bis zu 50 % auf.

Positiv zu bewerten ist die Herausbildung eines Marktplatzes, so genannter „Hub“, für Erdgas in

„Hubs“ als zukünftige europäische Handelsplätze

³ Vgl. Josef Auer: Erdgas: Marktöffnung nur auf dem Papier. Deutsche Bank Research: Aktuelle Themen für mehr Wachstum in Deutschland, Nr. 261, 2003. Frankfurt a. M.

⁴ Vgl. Dominique Finon: Integration of European Gas Markets: Nascent Competition in a Diversity of Models. Institut d'Economie et de Politique de l'Energie, Cahier de Recherche No. 31. Grenoble 2002.

Kasten 1

Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Erdgasbinnenmarktes

Die Europäische Kommission erstellt im Auftrag des Europäischen Rates jährlich einen „Benchmarkingbericht über die tatsächliche Öffnung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes“. Der aktuelle Benchmarkingbericht vom April 2003¹ kommt zu folgendem Ergebnis:

„Im Gassektor sind in den bisherigen Mitgliedstaaten im Vergleich zum Vorjahr im Allgemeinen weniger Fortschritte zu verzeichnen als im Elektrizitätsbereich, wobei die bedeutendsten Hindernisse die Folgenden sind:

- Ähnliche Besorgnis über die ungleiche Marktöffnung wie im Stromsektor.
- Unangemessene Tarifstrukturen sowie große und unbegründete Unterschiede bei den Netzzugangs-entgelten zwischen den Ländern und Regionen für Transport- und Fernleitungsleistungen, die ein Wettbewerbshindernis darstellen und Einnahmen für die Quersubventionierung verschaffen.
- Mangelnde Transparenz bezüglich der Verfügbarkeit von Infrastrukturkapazitäten, sowohl national als auch grenzüberschreitend, wie auch der Kapazitätsreservierungsverfahren, die Dritten Flexibilität bei der Variierung ihrer Gasbezugsquellen und ihrer Kundschaft nicht ohne höhere Kosten ermöglichen.
- Konzentration von Erdgasförderung und -import auf einige wenige Unternehmen und schleppende Herausbildung von Gashandelszentren (Hubs), was oft zur Folge hat, dass neue Marktteilnehmer große Mühe haben, Erdgas in Großhandelsmengen zu angemessenen Bedingungen zu kaufen, obwohl diese Situation sich durch bessere Regelungen für den grenzüberschreitenden Handel und die Schaffung eines vollständig integrierten Binnenmarktes signifikant verbessern ließe.
- Ausgleichsregelungen, die übermäßig starr sind, da sie marktfremd sind und den anfallenden Kosten nicht Rechnung tragen.

In Tabelle 1 wird die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern zusammengefasst ... Auch hier werden dem Wettbewerb hinderliche Bedingungen dunkel unterlegt ... Aus der Tabelle geht hervor, dass es in vielen Mitgliedstaaten Fortschritte hinsichtlich des Zeitplans für die Marktöffnung und in Spanien, Österreich und den Niederlanden bei der Entflechtung gegeben hat. Ein weiterer wichtiger Fortschritt war, dass die norwegischen Gasproduzenten die gemeinsame Absatzorganisation aufgegeben haben, nachdem die Kommission ein Verfahren in der Sache eingeleitet hat. Dennoch bleibt das Gesamtbild hinter dem des Elektrizitätssektors zurück. Die Lage in den Beitrittsländern ist sogar noch schlechter. Es wurden nur ausgesprochen wenige Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs getroffen, und es besteht eindeutig ein Problem hinsichtlich der Konzentration der Gasversorgungsquellen.“

¹ Europäische Kommission: Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes. SEK (2003) 448. Brüssel 2003, S. 5–6.

Zeebrugge (Belgien) sowie in jüngerer Zeit im deutsch-niederländischen Grenzgebiet bei Bunde. An diesen Hubs treffen mehrere Pipelines und im Fall Zeebrugge ein Flüssiggas-Importterminal zusammen, so dass hier echter Handel betrieben werden kann. An den dort ermittelten Spotpreisen kann sich der Handel in anderen Regionen orientieren. Einige Mitgliedsländer versuchen die Verfügbarkeit freier Erdgasmengen durch so genannte Gas-Release-Programme zu erhöhen. Dabei verkaufen marktdominante Handelsunternehmen bestimmte Erdgasmengen aus Langfristverträgen am Markt. Ein entsprechendes Programm war in den 90er Jahren der Anstoß zur Bildung von Spothandel im Vereinigten Königreich.⁵

Beschleunigungsrichtlinie zur Vollendung des EU-Binnenmarktes für Erdgas

Angesichts der geringen Fortschritte bei der Schaffung des Erdgasbinnenmarktes verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat im Sommer 2003 die Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (so genannte „Beschleunigungsrichtlinie Gas“).⁶ Diese

⁵ In Kontinentaleuropa haben in jüngster Zeit Spanien und Italien Gas-Release-Programme durchgeführt. In Deutschland begann die Ruhrgas AG im Juli 2003 als Folge der Auflagen ihrer Fusion mit Eon ein auf acht Jahre angelegtes Release-Programm, bei dem Erdgas im Umfang von insgesamt 200 TWh verkauft wird; dies entspricht ca. 25 % des jährlichen deutschen Gasverbrauchs.

⁶ 2003/55/EG. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, L176/57 vom 15. Juli 2003.

Tabelle 1

Umsetzung der EU-Gasrichtlinie von 1998

	Erklärte Marktöffnung (%)	Entflechtung: Fernleitungsnetzbetreiber	Entflechtung: Verteilungsnetzbetreiber	Regulierer	Struktur der Fernleitungsentgelte	Gesamtnetzentgelt	Kapazitätsbuchungsverfahren	Ausgleichsbedingungen fördern den Einstieg	Konzentration auf dem Großhandelsmarkt
Europäische Union									
Österreich	100	Rechtsform	Rechtsform	ex ante	wird geprüft	k. A.	moderat	günstig	ja
Belgien	59	Rechtsform	Rechtsform	ex ante	Entfernung	normal	flexibel	moderat	nicht bekannt
Dänemark	35	Rechtsform	Rechtsform	ex post	Briefmarkentarif	normal	moderat	moderat	ja
Frankreich	20	Buchführung	Buchführung	ex ante	Entfernung	hoch	unflexibel	moderat	ja
Deutschland	100	Buchführung	Buchführung	NTPA *	Entfernung	hoch	unflexibel	ungünstig	moderat
Irland	82	Management	Management	ex ante	Entry/Exit	normal	flexibel	moderat	nicht bekannt
Italien	100	Rechtsform	Rechtsform	ex ante	Entry/Exit	normal	flexibel	günstig	ja
Luxemburg	72	Buchführung	Buchführung	ex ante	Briefmarkentarif	normal	flexibel	ungünstig	ja
Niederlande	60	Management	Buchführung		Entry/Exit	normal	flexibel	moderat	ja
Spanien	79	Eigentum	Rechtsform	ex ante	Briefmarkentarif	normal	flexibel	günstig	ja
Schweden	47	Buchführung	Buchführung	ex post	Briefmarkentarif	hoch	flexibel	k. A.	ja
Vereinigtes Königreich	100	Eigentum	Eigentum	ex ante	Entry/Exit	normal	flexibel	günstig	moderat
Beitrittsländer									
Estland	80	Buchführung	wird in diesem Bericht nicht untersucht	ex ante	nicht festgestellt	wird in diesem Bericht nicht untersucht	wird in diesem Bericht nicht untersucht	wird in diesem Bericht nicht untersucht	ja
Lettland	0	Buchführung		NTPA *	nicht festgestellt				ja
Litauen	80	Buchführung		ex post	Briefmarkentarif				ja
Polen	34	keine		ex ante	Briefmarkentarif				ja
Tschechische Republik	0	Buchführung		ex ante	nicht festgestellt				ja
Slowakei	33	Buchführung		ex ante	Briefmarkentarif				ja
Ungarn	0	Management		ex ante	nicht festgestellt				ja
Slowenien	50	Buchführung		NTPA *	Briefmarkentarif				ja
Rumänien	25	Rechtsform		ex ante	Briefmarkentarif				moderat
Bulgarien	73	Buchführung		ex ante	Briefmarkentarif				ja
Türkei	80	Buchführung		ex ante	nicht festgestellt				ja

Unterlegung bedeutet „dem Wettbewerb hinderliche Bedingung“.

1 NTPA = verhandelter Netzzugang.

Quelle: Europäische Kommission: Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes. SEK (2003) 448. Brüssel 2003.

DIW Berlin 2003

ersetzt die vorangegangene Richtlinie mit dem Ziel, die Schaffung des EU-Binnenmarktes für Erdgas zu beschleunigen und innerhalb der nächsten vier Jahre zu vollenden. Hierfür wurden in die Richtlinie u. a. folgende Punkte aufgenommen:

- Öffnung der Erdgasmärkte für Industrieabnehmer ab Juli 2004 sowie für Haushaltskunden ab Juli 2007;
- rechtliche Entflechtung vormals integrierter Transport- und Verteilungsunternehmen;
- Zugang zu Speicherkapazitäten für Drittunternehmen;
- Aufhebung des verhandelten Netzzugangs und Einsetzung einer Regulierungsbehörde in allen Mitgliedstaaten;
- die Europäische Kommission wird in Zukunft von einem Ausschuss bei der Überwachung der Richtlinie unterstützt.

Des Weiteren sieht sie die Einführung des Netzzugangs für Dritte (Third-Party Access) für alle zugelassenen Kunden vor. Hierfür sollen die Netznutzungsentgelte ex ante veröffentlicht und von einer Regulierungsbehörde kontrolliert werden. Tatsächlich hat sich der Netzzugang als eines der schwierigsten Kapitel der Liberalisierung erwiesen. Grundsätzlich werden entfernungsabhängige und -unabhängige Entgelte unterschieden. Nach allgemein herrschender Meinung gilt das entfernungsunabhängige Entry-Exit-System als überlegen und den Grundsätzen eines wirksamen und dis-

Transportunabhängiges Entry-Exit-System

7 Beim Entry-Exit-System wird das Netzentgelt in Abhängigkeit von Knappheiten bei den Einspeise- und Entnahmepunkten festgelegt, wobei der zwischen diesen Punkten zurückgelegte fiktive Transportpfad des Erdgases jedoch nicht berücksichtigt wird. Ein Nachteil des entfernungsabhängigen Entgelts ist die Möglichkeit der Diskriminierung von Drittnutzern. Vgl. Christoph Riechmann: Notwendige Bausteine für die Gasliberalisierung in Deutschland. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 51, Nr. 12, 2001, S. 776–779; Brattle Group: Methodologies for Establishing National and Cross-Border Systems of Pricing of Access to the Gas System in Europe. Report Prepared for the European Commission. London, Brüssel 2000. Das wohlfahrtsoptimale Netzbepreisungssystem definieren Helmuth Cremer, Farid Gasmii und Jean-Jacques Lafont: Access to Pipelines in Competitive Gas Markets. In: Journal of Regulatory Economics, Vol. 24, No. 1, 2003, S. 5–33.

kriminierungsfreien Wettbewerbes entsprechend.⁷ Innerhalb der EU dominiert inzwischen das Entry-Exit-System, während Belgien, Frankreich und Deutschland noch am entfernungsabhängigen Entgelt festhalten. Auch der Council of European Energy Regulators (CEER) hat sich mehrheitlich für die Einführung eines europaweiten Entry-Exit-Systems nach britischem Vorbild ausgesprochen.⁸

Die Umsetzung des EU-Erdgasbinnenmarktes wird seit 1999 durch das so genannte Madrid-Forum begleitet.⁹ Hier treffen sich zweimal jährlich Regulatoren, Regulierungsbehörden, Kommission, Repräsentanten der EU-Mitgliedstaaten, Industrie und Verbraucher, um Schwachpunkte bei der Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarktes für Erdgas zu identifizieren, sie würdigen Erfolge und bringen alternative Durchführungsmethoden der nationalen Märkte zusammen. Das Forum hat jedoch keinerlei Entscheidungskompetenz.

Im Gegensatz dazu ist vorgesehen, dass das Regulierungsgremium (CEER), in dem sämtliche nationalen Regulierungsbehörden vertreten sind, diese Kompetenz erhalten soll. Wie dies genau aussehen wird, gerade im Verhältnis zur Europäischen Kommission,¹⁰ ist derzeit allerdings noch offen.

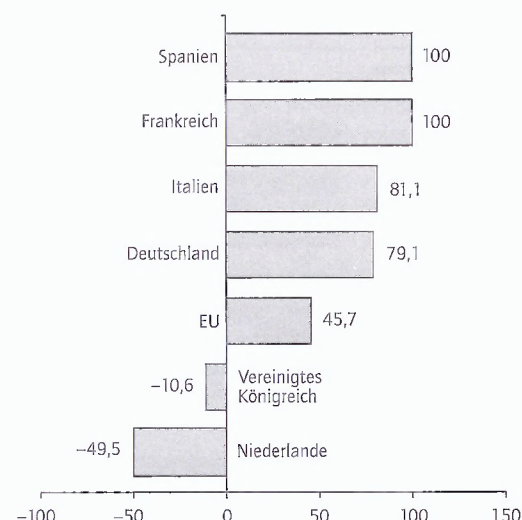
Keine Versorgungsengpässe zu befürchten

Ein wichtiger Punkt in den Diskussionen um die Beschleunigungsrichtlinie war die Frage nach der Auswirkung auf die bestehenden langfristigen Versorgungsverträge und somit auf die europäische Versorgungssicherheit bei Erdgas. Insbesondere wurde befürchtet, die Liberalisierung könne aufgrund der nunmehr schwerer vorhersehbaren Endpreise die Möglichkeit verringern, langfristige Versorgungsverträge mit strategischen Lieferanten aus Nicht-EU-Ländern, vor allem mit Russland, Norwegen sowie Algerien, abzuschließen. Diese Sorge erweist sich bei genauem Hinsehen jedoch als unbegründet, die Liberalisierung der Gaswirtschaft steht der langfristigen Erdgasversorgung nicht entgegen.

Die Importabhängigkeit der EU sowie der meisten Mitgliedstaaten bei Gas, gemessen als Verhältnis von Nettoimporten zu Bruttoinlandskonsum, ist tatsächlich hoch.¹¹ Sie lag für die gesamte EU im Jahre 2000 bei 45,7 % (Abbildung 3), mit zunehmender Tendenz. Länder wie Frankreich und Spanien sind fast vollständig auf Importe angewiesen; auch Deutschland hängt zu vier Fünfteln von Importen ab, insbesondere aus Russland und Norwegen. Lediglich die EU-Länder Vereinigtes Königreich und die Niederlande sind derzeit noch Gasnettoexporteure. Eine hohe Importabhängigkeit ist

Abbildung 3

Importabhängigkeit bei Erdgas in %



Quelle: www.europa.eu.net.

DIW Berlin 2003

jedoch nicht identisch mit geringer Versorgungssicherheit. Dafür sind neben den traditionellen Langfristverträgen auch die Diversifikation von Bezugsquellen und die Verfügbarkeit von adäquaten Speicherkapazitäten ausschlaggebend. Auch Maßnahmen zur Schaffung nachfrageseitiger Flexibilität, z. B. der Abschluss unterbrechbarer Verträge mit Industriekunden, können kurzfristige Versorgungsengpässe überbrücken.¹² Eine genauere Analyse der Versorgungssituation europäischer Länder zeigt, dass der Diversifizierungsgrad der Erdgasbezüge relativ groß ist und keinen Grund zur Beunruhigung gibt (Kasten 2).

Hierzu kommt, dass die Diversifizierung der Erdgasbezugsquellen in Europa durch den weltweit steigenden Handel mit Flüssiggas (LNG – Liquefied Natural Gas) weiter zunehmen wird. Die Zahl

⁸ Vgl. z. B. Klaus Geil: Third-Party Access in the EU. European Commission, DG TREN, C-2. Brüssel 2002. In Deutschland führt die BEB Erdgas und Erdöl GmbH, die in Norddeutschland tätig ist, ab dem 1. Juli 2004 das Entry-Exit-Modell in ihrem Fernleitungsnetz ein. Vgl. Energie-Informationssdienst Nr. 32 vom 4. August 2003, S. 16.

⁹ europa.eu.int/comm/energy/gas/index_en.htm.

¹⁰ Der Europäischen Kommission obliegt auch die Erstellung eines detaillierten Berichts über die Fortschritte bei der Schaffung des Erdgasbinnenmarktes bis spätestens 1. Januar 2006 (Artikel 31, Abs. 3 der Richtlinie).

¹¹ Zur Importabhängigkeit vgl. auch Manfred Horn: Die europäische Energieversorgung in langfristiger Perspektive. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 53, Nr. 5, 2003, S. 314–318; Dieter Schmitt: Stellungnahme vor dem Europäischen Parlament zum Thema „Energieversorgungssicherheit – Mindestvorräte für Erdöl und Erdgas“. Brüssel, 29. April 2003; Jonathan Stern: Security of European Natural Gas Supplies. The Royal Institute of International Affairs. London 2002.

¹² Vgl. International Energy Agency: Flexibility in Natural Gas Supply and Demand. Paris 2003.

Kasten 2

Shannon-Weiner-Index der Importabhängigkeit

Die Versorgungssicherheit Europas bei Erdgas spielt eine bedeutende Rolle in der aktuellen Diskussion. Dabei werden unter diesem Begriff oft unterschiedliche Dinge verstanden. Im Folgenden wird daher das Konzept der Importabhängigkeit konkretisiert und differenzierter dargestellt. Dabei wird auf ein aus der Biologie stammendes Maß der Artenvielfalt zurückgegriffen, den Shannon-Weiner-Index.¹ Dieser Index berücksichtigt den Diversitätsgrad einer Population, in diesem Falle angewandt auf die Vielfalt der Bezugsquellen eines Landes bei Erdgas.

Für die Berechnung des Index wird der jeweilige prozentuale Anteil aller Bezugsquellen am Gesamtimport eines Landes bestimmt. Formal bestimmt sich der originäre Shannon-Weiner-Index als:

$$SWI = - \sum_{i=1}^n x_i \ln x_i$$

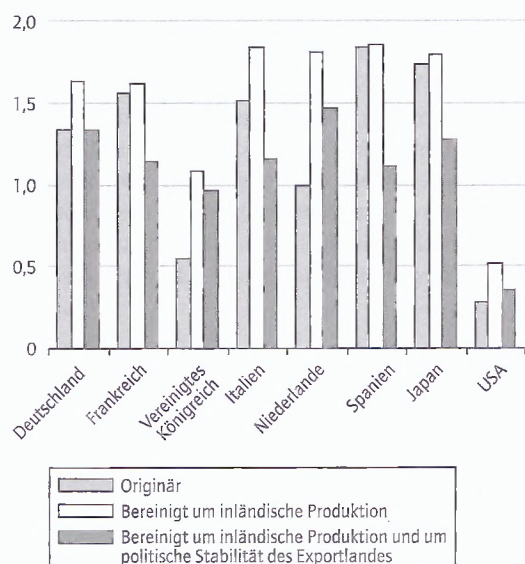
wobei n die Anzahl der Importquellen ist und x_i den prozentualen Anteil einer Quelle am Gesamtimport angibt.

Den kleinsten Wert, den der Index annehmen kann, ist null; dies ist gleichbedeutend mit vollständiger Importabhängigkeit von nur einem Land. Der Maximalwert des Index ist abhängig von der Anzahl der Importquellen und liegt ungefähr bei zwei. Dieser Wert impliziert eine Gleichverteilung der Importmengen bei einer Vielzahl von Bezugsquellen, d. h. eine hohe Diversität.

Die Abbildung zeigt die Werte für den originären Shannon-Weiner-Index sowie von zwei Modifikationen. Spanien ist am stärksten diversifiziert, während das Vereinigte Königreich nur ein geringes Maß an Importdiversifizierung aufweist. Im Folgenden werden zwei Anpassungen des Index vorgenommen, um eine realitätsnähere Maßzahl der Diversifikation zu generieren. Der jeweils zweite Balken bei jedem Land zeigt den um die Inlandsproduktion korrigierten Index. Dabei nimmt der Index umso stärker zu, je höher der Grad der inländischen Produktion ist.² Dies gilt hier insbesondere für das Vereinigte Königreich und die Niederlande. Dagegen bleibt für Länder ohne signifikante Inlandsförderung der Wert fast unverändert (Spanien, Frankreich).

Abbildung

Shannon-Weiner-Index der Importabhängigkeit bei Erdgas



Zusätzlich kann die politische Stabilität der erdgas-exportierenden Länder berücksichtigt werden. Dafür wird in der jeweils dritten Säule der Anteil jedes Exportlandes mit einem Index der politischen Stabilität diskontiert.³ Dabei verschlechtert sich der Index für die Länder, die einen Großteil ihres Erdgases aus politisch relativ instabilen Ländern beziehen (Russland, Algerien); dies sind vor allem Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Dagegen lässt sich der geringe Abschlag beim Vereinigten Königreich und den Niederlanden auf den Gasbezug aus politisch stabilen Regionen (Norwegen, Niederlande) zurückführen. Insgesamt zeigt die Analyse eine relativ ausgeprägte Diversifizierung der Erdgasbezüge in Europa, auch im internationalen Vergleich und insbesondere im Vergleich zu den USA. Dies lässt auf eine hohe Versorgungssicherheit schließen.

¹ Dieser Kasten beruht auf DTI: UK Energy Sector Indicators 2003 sowie den Daten von BP: Statistical Review of World Energy, Juni 2003.

² $SWI = - \sum_{i=1}^n (x_i \ln x_i) (1 + g_i)$ mit $0 \leq g_i \leq 1$ als Anteil der einheimischen Produktion an der gesamten Gasversorgung eines Landes.

³ $SWI = - \sum_{i=1}^n (x_i \ln x_i b_i) (1 + g_i)$, wobei $0 \leq b_i \leq 1$ der Index der politischen Stabilität des erdgasproduzierenden Landes ist (Quelle: PERC Ltd.).

Tabelle 2

LNG-Importterminals in Europa

Kapazität in Mill. m³

	1997	2002
Belgien	155	260
Frankreich	300	510
Griechenland	0	75
Italien	59	100
Spanien	215	560
Türkei	155	255
Vereinigtes Königreich	31	0
Insgesamt	915	1 760

Quellen: IEA Natural Gas Information 1997 & 2002 Edition; IEA 2002 Flexibility in Natural Gas Supply and Demand.

DIW Berlin 2003

der international verfügbaren LNG-Exportterminals sowie der internationale Handel mit diesem Standardprodukt sind in den letzten 20 Jahren signifikant gestiegen; dieser Trend wird sich im kommenden Jahrzehnt noch beschleunigen.¹³ LNG wird somit auch eine zunehmend strategische Rolle bei der Sicherung der Erdgasversorgung Europas spielen, vor allem durch den Bezug aus dem Arabischen Golf, Afrika sowie Lateinamerika. Wurden die ersten LNG-Importterminals bereits in den 60er Jahren, insbesondere in Südeuropa, errichtet, haben sich aufgrund sinkender Preise und zunehmender Verfügbarkeit von Flüssiggas inzwischen auch andere Länder für diese Art der Importdiversifizierung entschieden. In Europa verdoppelte sich die Kapazität von LNG-Importterminals von 1997 bis 2002 auf 1 760 Mill. m³ (Tabelle 2). Derzeit werden etwa 15 weitere LNG-Projekte in Frankreich, Italien, Portugal, Spanien, im Vereinigten Königreich, in der Türkei sowie in Deutschland (Wilhelmshaven) geplant bzw. gebaut.

Die Befürchtung, die Liberalisierung der Gaswirtschaft unterminierte den Abschluss langfristiger Versorgungsverträge, wird auch durch Erfahrungen in liberalisierten Märkten nicht bestätigt.¹⁴ So behalten im Vereinigten Königreich Langfristverträge eine hohe Bedeutung, obwohl das traditionelle Prinzip der Anlegbarkeit der Gaspreise an die Ölpreise aufgrund der Liberalisierung nicht mehr angewendet wird. Vielmehr orientiert sich die Preisbildung in Langfristverträgen zunehmend an Spotmarkt- und Futures-Preisen. In den USA hat sich ein liquider Futures-Markt mit einem zeitlichen Vorlauf von bis zu sechs Jahren entwickelt. Auch in England entwickelt sich der Börsenhandel mit standardisierten Erdgaskontrakten rasch. In Kontinentaleuropa ist ebenfalls eine schrittweise Umindexierung von Verträgen in Richtung flexibler Preise zu erwarten.

Institutioneller Reformbedarf in Deutschland

Der Regulierungsrahmen der deutschen Gaswirtschaft muss neu gestaltet werden. Dies ist die Auflage der neuen EU-Richtlinie. Sie sieht die Schaffung einer Regulierungsbehörde mit weit gehenden Rechten und Pflichten vor. Die Bundesregierung entschied sich dann auch im Eckpunktetapier zur Energiemarktregulierung vom März 2003 erstmals für die Gründung einer nationalen Regulierungsbehörde.¹⁵ Diese Behörde soll den Wettbewerb durch Ex-ante- und Ex-post-Maßnahmen sicherstellen, insbesondere in den Bereichen Netznutzung, Entflechtung der Betreiber von Übertragungs- und Verteilernetzen, Gewährleistung eines reibungslosen Versorgerwechsels, Streitbeilegung sowie Gewährleistung der Transparenz von Marktdaten. Somit steht nicht mehr das „Ob“, sondern das „Wie“ im Mittelpunkt der Regulierungsdiskussion in Deutschland. Derzeit gilt noch eine industrieintern verhandelte Lösung, die Verbändevereinbarung Gas II, die allerdings zum 30. September 2003 ausläuft. Im Unterschied zur Elektrizitätswirtschaft haben sich die Verbändevereinbarungen in der deutschen Gaswirtschaft jedoch bisher nicht positiv auf die Entwicklung des Sektors ausgewirkt.¹⁶

Die Einrichtung der Regulierungsbehörde erweist sich in der Praxis als schwierig. Insbesondere ist die Frage der institutionellen Aufhängung der künftigen Behörde sowie ihrer Kompetenzen umstritten. Die a priori plausible Idee, sie in eine bestehende Struktur einzugliedern, wird vielerseits skeptisch beurteilt: So ist die Regulierungsbehörde für Post- und Telekommunikation (RegTP), trotz Erfolgen bei der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, überdimensioniert, da sie durch eine einfache Umbenennung des Postministeriums entstand. Damit entspricht sie nicht dem Idealbild einer schlanken, sektorübergreifenden Regulierungsbehörde. Das Bundeskartellamt hat sich bisher bei der Liberalisierung in der Energiewirtschaft wenig durchsetzen können; des Weiteren widerspricht sein Auftrag und Selbstverständnis als Wettbewerbshüter einer sektorspezifischen

¹³ Vgl. Barbara R. Shook und Amy Myers Jaffe: Developments in Atlantic Basin LNG. The James A. Baker III Institute for Public Policy. Houston 2001; Sylvie Cornot-Gandolphe: Natural Gas Supply and Demand in Europe – The Importance and Changing Nature of Flexibility. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Jg. 27, Nr. 2, 2003, S. 99–108; James T. Jensen: The LNG Revolution. In: The Energy Journal, Vol. 24, No. 2, 2003, S. 1–45.

¹⁴ Vgl. International Energy Agency: Natural Gas Pricing in Competitive Markets. Paris 1998.

¹⁵ Vgl. VWD Energy Weekly vom 28. März 2003, S. 5.

¹⁶ Der von der Bundesregierung in Auftrag gegebene „Monitoring-Bericht“, der Vorschläge zur Ausgestaltung der Regulierung geben soll und ursprünglich bis zum 31. August 2003 dem Bundestag vorgelegt werden sollte, ist bis zur Drucklegung dieses Wochenberichts noch nicht erschienen.

Regulierungstätigkeit. Schwierig dürfte auch die Umwandlung der „Task Force“ beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), die sich derzeit koordinierend um die Liberalisierung kümmert, in einen Regulator sein; dagegen spricht vor allem ihre zu starke politische Abhängigkeit. Diese könnte auch die Regulierungskompetenz des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beeinträchtigen.¹⁷

Noch wichtiger als die institutionelle Anbindung sind jedoch die Festlegung von Aufgaben und die Funktionsweise der zukünftigen Regulierungsbehörde. Hier sollte man sich von erfolgreichen Erfahrungen im europäischen Ausland leiten lassen,

z. B. im Vereinigten Königreich oder in den Niederlanden. Der Druck auf die Politik ist groß, gilt es doch zu beweisen, dass die neue Regulierung schnell, unkompliziert und zum Wohl von Unternehmen und Verbrauchern gestaltet werden kann.

Großer Erwartungsdruck auf die Politik

¹⁷ Das Bundeswirtschaftsministerium schlug in dieser Woche Matthias Kurth, den Präsidenten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, als neuen Regulierer für den Gas- und Strommarkt vor; vgl. ZfK vom 2. September 2003. Die Monopolkommission hat sich in ihrem letzten Hauptgutachten für eine allgemeine Regulierungsbehörde für Netzsektoren ausgesprochen. Vgl. Monopolkommission: Netzwettbewerb durch Regulierung. 14. Hauptgutachten. Baden-Baden 2002 (= Bundestagsdrucksache 14/9903). Gegen die Einrichtung einer vollständig neuen Behörde wiederum sprechen der hohe Verwaltungsaufwand sowie die Gefahr der Verselbständigung dieser neuen Behörde.

Hohe Beteiligung des DIW Berlin an den Jahrestagungen der EEA und ESEM



Susanne Dröge und Michael Pflüger am Informationsstand des DIW Berlin

Die Jahrestagungen der European Economic Association (EEA) und der Econometric Society (ESEM) fanden – zum ersten Mal gemeinsam – vom 19. bis 24. August 2003 an der Universität von Stockholm, Schweden, statt. Das DIW Berlin war in diesem Jahr in der Contributed Session, der „offenen“ Tagung, mit elf referierten Papieren von insgesamt fünfzehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten. Sie präsentierten ihre Forschungsergebnisse als Vortragende oder Ko-Autoren in folgenden Vorträgen:

Jürgen Bitzer: „Measuring Knowledge Stocks: A Process of Creative Instruction“

Tilman Brück: „Household Coping Choices and the Determinants of Income and Consumption in Post-War Rural Mozambique“

Susanne Dröge und Philipp J. H. Schröder: „How to Turn an Industry Green: Taxes Versus Subsidies“

Joachim R. Frick und Felix Büchel, Max Planck Institute for Human Development, Berlin: „Immigrant's Economic

Performance Across Europe – Does Immigration Policy Matter?“

Vladimir Kouzine und Ulrich Fritzsche: „Do Leading Indicators Help to Predict Business Cycle Turning Points in Germany?“

Camille Logeay und Silke Tober: „Time-Varying NAIRU and Real Interest Rates in the Euro Area“

Michael Pflüger und Andreas Haufler, University of Munich: „Commodity Tax Competition when Firms have Market Power: Synthesis and Extension“

Boriss Siliverstovs: „The Bi-Parameter Smooth Transition Autoregressive Model“

Ulrich Thiessen: „Fiscal Dezentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries“

Gert G. Wagner und Ernst Fehr, University of Zurich, *Urs Fischbacher,* University of Zurich, *Jürgen Schupp:* „A Nation-Wide Laboratory – Examining Trust and Trustworthiness by Integrating Behavioral Experiments into Representative Surveys“

Michael Kvasnicka, Humboldt-Universität zu Berlin, und *Axel Werwatz:* „On the Wages of Temporary Help Service Workers in Germany“

Darüber hinaus diskutierte *Klaus F. Zimmermann*, Präsident des DIW Berlin, in einer Invited Session zum Thema „Migration“ mit *Bernd Bratsberg*, Frisch Centre Oslo, *Juan José Dolado*, Universidad Carlos III de Madrid, und *Yoram Weiss*, Tel Aviv University.

Ein Höhepunkt der Tagung bildete die Verleihung des Young Economist Award. Bei der feierlichen Laudatio wurden zehn Nachwuchswissenschaftler für exzellente wissenschaftliche Leistungen ausgezeichnet. Diesen Preis vergibt die EEA für die besten eingereichten Papiere von Ökonominen und Ökonomen, die entweder jünger als 35 Jahre alt sind oder deren Promotion nicht länger als drei Jahre zurückliegt.

Am Rande der Konferenz präsentierten neben dem DIW Berlin weitere außeruniversitäre Wirtschaftsforschungsinstitute, darunter IZA Bonn, ZEW Mannheim, Ifo München und das CEPR London, ihre Arbeit an eigenen Informations- und Publikationsständen. Unter den internationalen wissenschaftlichen Buchverlagen waren u. a. der Springer Verlag, Kluwer, MIT Press und Blackwell Publishing vertreten. Die rund 1 500 registrierten Teilnehmer der Tagung zeigten reges Interesse am Informationsangebot über die Produkte und Dienstleistungen der ausstellenden Institutionen.

Das DIW Berlin ist institutionelles Mitglied der EEA.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Dr. Tilman Brück (kommissarisch)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung
kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

**Der nächste Wochenbericht
erscheint am 18. September 2003**