

Administrierte Preise und indirekte Steuern: Auswirkungen auf die Inflation im Euroraum

42

Wolfgang Nierhaus

Seit dem Jahr 2010 veröffentlicht das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften spezielle Indizes für die Entwicklung administrierter Preise im Euro-Währungsgebiet (vgl. Eurostat 2010). Sie umfassen Produkte, deren Preise staatlicher Einflussnahme unterliegen. Der vorliegende Beitrag präsentiert Methodik und Ergebnisse und wirft darüber hinaus auch einen Blick auf die Inflationseffekte der indirekten Besteuerung.

In der Europäischen Währungsunion wird die Inflation mit dem *harmonisierten Verbraucherpreisindex HVPI-EWU* gemessen. Der Verbraucherpreisindex der Europäischen Währungsunion dient im Rahmen der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank (EZB) als zentraler Indikator zur Beurteilung der Preisstabilität im Euroraum. Diese ist vom EZB-Rat als mittelfristig beizubehaltende Steigerung des harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet »von unter 2% gegenüber dem Vorjahr definiert.« Der HVPI-EWU wird als gewogener Durchschnitt der *harmonisierten Verbraucherpreisindizes (HVPI)* der Mitgliedsländer des Euro-Währungsgebiets ermittelt. Ländergewichte sind die monetären Konsumausgaben der privaten Haushalte (vgl. Eurostat 2004; Nierhaus 2006).

Bei den nationalen harmonisierten HVPI handelt es sich um einen Satz von Verbraucherpreisindizes, die seit 1997 für alle Mitgliedsländer der Europäischen Union, für Norwegen, Island und für die Schweiz als Laspeyressche Kettenindizes berechnet werden. Sie wurden in den neunziger Jahren entwickelt, um die Preisänderungen international vergleichen zu können.¹ Denn die herkömmlichen nationalen Verbraucherpreisindizes (VPI) unterscheiden sich in vielfältiger Weise. Die Unterschiede sind zum einen historisch bedingt, zum anderen spiegeln sich in ihnen unterschiedliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen oder Strukturen der statistischen Systeme wider. Auch sind die Ziele der nationalen VPI oft weiter gefasst als die des HVPI. Während der HVPI primär das Ziel »Inflationsmessung« verfolgt, können die nationalen Verbraucherpreisindizes zusätzlich z.B. als »Kompen-

sationsmaßstab« für Wertsicherungsklauseln dienen oder auch als Deflatoren für nominale Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Auch die Erfassungsbereiche sind unterschiedlich. So ist im HVPI das vom Eigentümer selbst genutzte Wohneigentum – anders als etwa im deutschen Verbraucherpreisindex VPI – bisher nicht berücksichtigt (vgl. Elbel und Preißmann 2008).

Der harmonisierte Verbraucherpreisindex HVPI-EWU wird monatlich vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) berechnet. Seit Februar 2010 veröffentlicht Eurostat darüber hinaus einen speziellen *Index für die Entwicklung administrierter Preise* im Euroraum (hier: HVPI-EWU-AP; AP = »administered prices«). Zuvor war bereits ein experimenteller Index für diese Gütergruppe durch die Europäische Zentralbank bereitgestellt worden (vgl. Europäische Zentralbank 2007; Nierhaus 2007). Der heutige HVPI-EWU-AP erfasst die Preisentwicklung von Sachgütern und Dienstleistungen, deren Preise entweder *direkt* (»directly«) oder *überwiegend* (»to a significant extent«) vom Staat (auf zentraler, regionaler oder örtlicher Ebene) bzw. von staatlichen Regulierungsbehörden beeinflusst werden.² Naturgemäß können im HVPI-EWU-AP nur diejenigen Güter einbezogen sein, die auch in den nationalen HVPI enthalten sind. Die Untergruppe der *direkt administrierten* Verbraucherpreise misst die Preise derjenigen Sachgüter und Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen vielfach unmittelbar festgelegt werden (z.B. Entgelte für den Besuch von Schulen oder Universitäten, Tarife für den öffentlichen Nahverkehr, Gebühren für die Müll- oder Trinkwasserentsorgung, Passgebühren

¹ Zu einer methodischen Kritik am HVPI vgl. von der Lippe (2002).

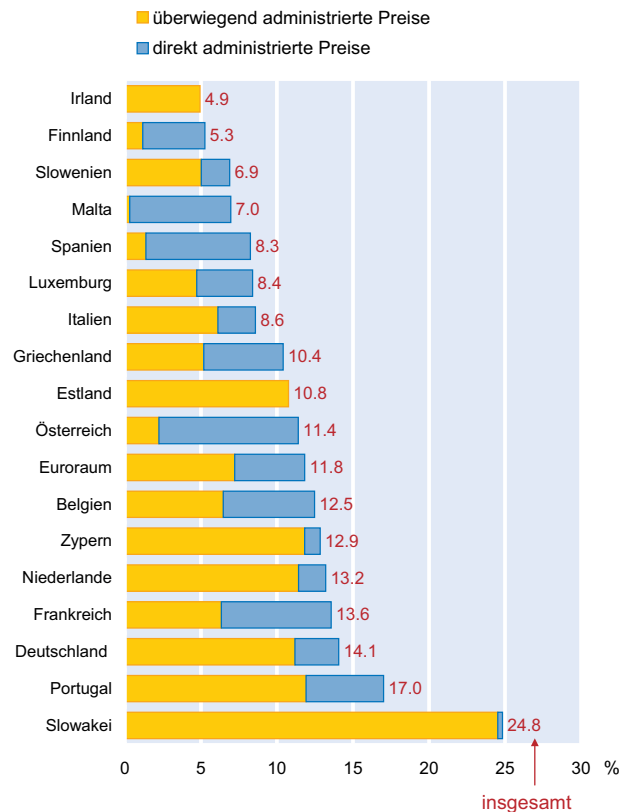
² Eine umfassende Darstellung des HVPI-EWU-AP findet sich Fritzer (2011).

u.Ä.). Die Untergruppe *der überwiegend administrierten* Verbraucherpreise bezieht sich auf diejenigen Güter, auf deren Preise staatliche Instanzen signifikant Einfluss nehmen. Hierzu zählen etwa Sachgüter und Dienstleistungen, deren Preise nur nach vorheriger Zustimmung einer Regulierungsbehörde geändert werden dürfen. Nicht im HVPI-EWU-AP sind Güter enthalten, auf denen spezielle Verbrauchsteuern lasten oder aber die speziellen Agrarmarktorfnungen unterliegen, die sich auf die Preise vorgelagerter Produktionsstufen beziehen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Güter, die spezifischen staatlichen Umwelt- oder Sicherheitsstandards genügen müssen.

Allfällige neue nationale Regulierungen bzw. Liberalisierungsmaßnahmen können jeweils zum Jahreswechsel berücksichtigt werden. Zur Bestimmung des aktuellen Indexgewichts für ein Gut *j* wird für jedes Land, in dem *j* als administriert gilt, das nationale Indexgewicht mit dem entsprechenden Ländergewicht multipliziert. Sodann werden die güterspezifischen Länderprodukte aufsummiert. Da Güterpreise nicht überall zugleich derselben staatlichen Regulierung unterliegen, erhält man durch das Rechenverfahren Euroraum-Gewichte, die numerisch kleiner sind als die von Eurostat veröffentlichten Produktgewichte, die sich stets auf alle Mitgliedsländer der EWU beziehen (vgl. Europäische Zentralbank 2007).

Das Indexgewicht der Gütergruppe mit administrierten Preisen im HVPI-EWU lag im Jahr 2012 bei 11,8%; seit dem Jahr 2002 hat es sich um 2 Prozentpunkte verringert. Der Rückgang geht auf den Anteilsverlust von Gütern und Dienstleistungen mit überwiegend administrierten Preisen zurück, im Wesentlichen verursacht durch die Liberalisierung der Energiemärkte (in Deutschland etwa im Jahr 2007) (vgl. Fritzer 2011). Das Indexgewicht der Gütergruppe mit direkt administrierten Preisen hat dagegen tendenziell etwas zugenommen, im Jahr 2012 betrug es 4,6% (2002: 4,1%). Die Produktgewichte streuen dabei erheblich zwischen den Mitgliedsländern der EWU: Hohe Gewichte finden sich in der Regel bei den Transformationsländern, wobei derzeit die Slowakei mit 24,8% Spitzenreiter ist (vgl. Abb. 1). Am unteren Ende der Skala finden sich Irland mit 4,9% und Finnland mit 5,3%. Für Deutschland betrug das Produktgewicht des HVPI-AP im nationalen HVPI zuletzt 14,1%, was im Vergleich zum EWU-Durchschnitt überdurchschnittlich ist. Auch bei der Aufteilung der administrierten Preise auf direkt administrierte bzw. überwiegend administrierte Preise gibt es länderspezifische Unterschiede: So liegt für Deutschland der Anteil der direkt administrierten Preise am nationalen HVPI-AP lediglich bei 20,5%, für Frankreich dagegen bei 53,2%

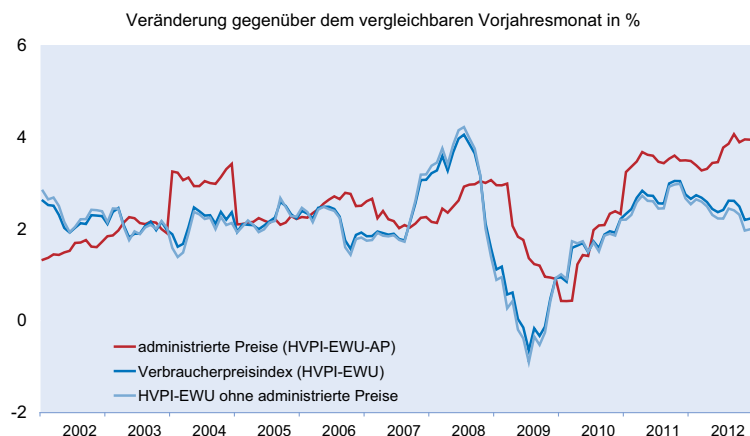
Abb. 1
Produktgewichte der administrierten Preise im HVPI-WWU^{a)}



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2 präsentiert für den Zeitraum 2002 bis 2012 die Inflationsraten für Güter mit administrierten Preisen im Vergleich zur Preisentwicklung der Gütergruppe mit flexiblen Preisen (und im Vergleich zur gesamten Verbraucherpreisentwicklung) im Euroraum. Es zeigt sich, dass seit

Abb. 2
Preisentwicklung in der Europäischen Währungsunion^{a)}



^{a)} Angaben für wechselnden Währungsraum.
Quelle: Eurostat.

Tab. 1
Zur Entwicklung der administrierten Preise in der Europäischen Währungsunion^{a)}
 Preisveränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	1,6	3,1	2,5	2,2	2,7	1,8	1,5	3,5	3,6
Direkt administrierte Preise	1,8	2,3	4,1	2,5	3,5	2,6	2,9	5,0	4,5
Überwiegend administrierte Preise	1,5	3,5	1,8	2,1	2,2	1,3	0,7	2,5	3,1
Nicht administrierte Preise	2,4	2,0	2,1	2,1	3,4	0,1	1,6	2,6	2,3
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	2,2	2,1	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5

Inflationsbeiträge zum HVPI-EWU in Prozentpunkten^{b)}

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	0,21	0,42	0,33	0,28	0,31	0,20	0,18	0,40	0,43
Direkt administrierte Preise	0,07	0,09	0,17	0,10	0,15	0,11	0,12	0,22	0,21
Überwiegend administrierte Preise	0,14	0,33	0,16	0,18	0,16	0,09	0,05	0,17	0,23
Nicht administrierte Preise	2,04	1,72	1,85	1,87	2,98	0,09	1,45	2,33	2,07
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	2,2	2,1	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5

Inflationsbeiträge zum HVPI-EWU in % der Gesamtinflation^{b)}

	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrierte Preise (HVPI-EWU-AP)	9,5	19,7	15,0	13,1	9,3	68,5	10,8	14,6	17,3
Direkt administrierte Preise	3,2	4,3	7,7	4,9	4,4	37,1	7,7	8,2	8,3
Überwiegend administrierte Preise	6,3	15,4	7,4	8,2	4,9	31,4	3,1	6,4	9,0
Nicht administrierte Preise	90,5	80,3	85,0	86,9	90,7	31,5	89,2	85,4	82,7
Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{a)} Wechselnder Währungsraum. – ^{b)} Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

dem Jahr 2011 die Inflationsrate bei Gütern mit administrierten Preisen deutlich höher ist als die Inflationsrate der übrigen Güter. Dies gab es auch schon in den Jahren 2004, 2006 und 2007 sowie im Krisenjahr 2009. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2012 belief sich die Inflationsrate bei Gütern mit administrierten Preisen 2,4%, während die Inflationsrate für Güter mit flexiblen Preisen bei 2,1% lag. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass sich in den Inflationsraten auch die Ausweitung des Erfassungsbereichs widerspiegeln kann.

Für die Gütergruppe mit *direkt administrierten* Preisen konnten hohe Inflationsraten insbesondere für die Jahre 2006, 2011 und 2012 verzeichnet werden. Gegenwärtig liegt hier die Inflationsrate knapp unterhalb der 6%-Marke. Für die hohen Raten am aktuellen Rand dürften die in vielen Ländern erforderlichen einnahmepolitischen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte maßgeblich sein. Bei der Gütergruppe mit *überwiegend administrierten* Preisen wurde die bislang höchste Inflationsrate bereits vor nahezu zehn Jahren, nämlich im Jahr 2004 registriert (vgl. Tab. 1). Damals waren in Deutschland im Zuge der Gesundheitsreform Praxisgebühren für Arztbesuche eingeführt worden, Zuzahlungen für Medikamente bzw. therapeutische Mittel erhöht und die Zuschüsse der Krankenkassen für Brillengläser gestrichen worden. Im April des gleichen Jahres führte zudem die Neuregelung der Kostenübernahme für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch die gesetzlichen Krankenkassen nochmals zu einer Verteuerung von Medikamen-

ten. Als Folge kletterte die Inflationsrate für die Gütergruppe mit überwiegend administrierten Preisen im EWU-Raum im Jahresdurchschnitt 2004 auf 3,5%; in Deutschland überschritt die Inflationsrate des nationalen HVPI-AP für überwiegend administrierte Preise sogar die 6%-Marke. Im Jahr 2007 hätte die regionale Einführung von Studiengebühren in Deutschland den HVPI-EWU-AP ebenfalls merklich steigen lassen müssen – die deutsche HVPI-AP-Rate für Güter mit überwiegend administrierte Preisen erhöhte sich von 1,0% im Jahr 2006 auf 3,6% im Jahr 2007 –, jedoch wurde diese Preisbewegung auf EWU-Ebene durch gegenläufige Preisänderungen in anderen Mitgliedsländern zum größten Teil ausgeglichen.

Aufgrund des nicht unbeträchtlichen Produktgewichts von über 10% am gesamten HVPI-EWU trug die Preisentwicklung von Gütern mit administrierten Preisen in den vergangenen Jahren nicht unerheblich zur Gesamtinflation im Euroraum bei. Die rechnerischen Inflationsbeiträge lagen im Durchschnitt des Zeitraums 2002 bis 2012 bei 0,30 Prozentpunkten; am aktuellen Rand betrug er 0,43 Prozentpunkte (davon direkt administrierte Preise: 0,21 Prozentpunkte, überwiegend administrierte Preise: 0,23 Prozentpunkte; vgl. Tab. 1). Die Gütergruppe mit administrierten Preisen inflationierte dabei, gemessen an ihrem Beitrag zur Gesamtinflation im Euroraum, stärker, als es ihrem Produktgewicht im HVPI-EWU entspricht. Dies gilt auch für die beiden darin enthaltenen Teilgruppen der vollständig bzw. über-

wiegend administrierten Preise (vgl. Tab. 1). Der Inflationsbeitrag eines Teilindex zur Gesamtinflationsrate des HVPI-EWU-AP *in Prozentpunkten* wird hier approximativ aus dem Produkt *Gewicht des Teilindex × Veränderungsrate des Teilindex* berechnet (vgl. Nierhaus 2006). Der Inflationsbeitrag eines Teilindex ist c.p. umso höher, je größer das Produktgewicht ist und je größer die Änderung des Teilindex im Rechenzeitraum ist. Werden die Inflationsbeiträge *in Prozentpunkten* auf die Veränderung des VPI-EWU bezogen, so erhält man Inflationsbeiträge *in Prozent der Gesamtinflation*.

Unberücksichtigt bleibt beim Index der *administrierten Preise* der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Teuerung. Eurostat gibt hierzu seit Oktober 2009 in Ergänzung einen gesonderten *harmonisierten Preisindex zu konstanten Steuersätzen* (HVPI-EWU-CT; CT = »constant taxes«) heraus, bei dem der unmittelbare Einfluss der Änderungen von indirekten Steuern auf die Verbraucherpreisentwicklung ausgeschaltet ist. Zu den im HVPI-EWU-CT berücksichtigten indirekten Steuern zählen die Mehrwertsteuer sowie die Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energie. Hinzu kommen Steuern auf bestimmte Produkte wie Pkw, Versicherungen und Unterhaltung. Durch den Vergleich des HVPI-EWU-CT mit dem globalen Verbraucherpreisindex HVPI-EWU können die Auswirkungen der Änderungen von indirekten Steuern auf das Verbraucherpreisniveau abgeschätzt werden. Dabei wird angenommen, dass Änderungen der indirekten Steuern umgehend und vollständig auf die Verbraucherpreise wirken (vgl. Eurostat 2009). Zeitreihen zur HVPI-Inflation zu konstanten Steuersätzen sind bei Eurostat online abrufbar.

Im Zeitraum von 2004 bis 2012 betrug der durchschnittliche Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Inflation im Euroraum rund 0,19 Prozentpunkte, hier gemessen am Durchschnittswert der Differenzen zwischen der Veränderungsrate des HVPI-EWU und der Veränderungsrate

des HVPI-EWU-CT im Vorjahresvergleich für diesen Zeitraum. Besonders hohe Differenzen waren einmal für das Jahr 2007 zu verzeichnen, was zum überwiegenden Teil auf die zum 1. Januar 2007 in Deutschland erfolgte Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte zurückzuführen ist (vgl. Abb. 3). Die zu beobachtenden großen Differenzen in den vergangenen zweieinhalb Jahren (durchschnittlicher Einfluss auf die EWU-Inflation in diesem Zeitraum: 0,33 Prozentpunkte; im Jahr 2012: 0,42 Prozentpunkte) stehen im Zusammenhang mit kräftigen Anhebungen von indirekten Steuern in vielen Mitgliedsländern der EWU zum Zwecke der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, so etwa in Spanien, Italien und Griechenland.

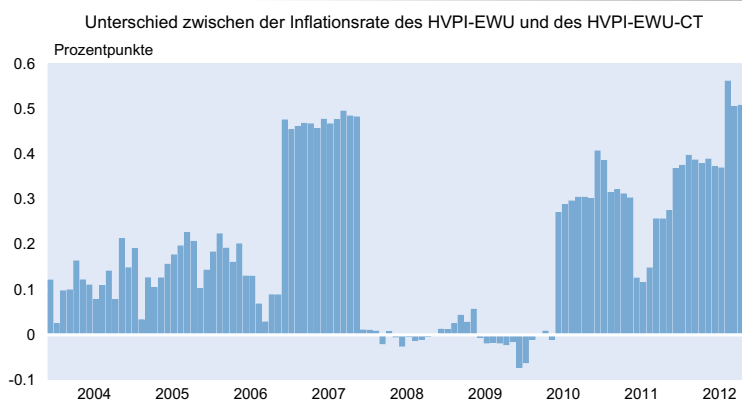
Fazit

Mit dem *harmonisierten Index für die Entwicklung administrierter Preise* (HVPI-EWU-AP) im Euro-Währungsgebiet liefert Eurostat ein zusätzliches interessantes Instrument für die Konjunkturanalyse. Er erfasst die Preisentwicklung von Sachgütern und Dienstleistungen, deren Preise direkt oder zum überwiegenden Teil vom Staat bzw. von staatlichen Regulierungsbehörden beeinflusst werden. Güterpreise, die durch spezielle Verbrauchsteuern beeinflusst werden, zählen nicht zu dieser Kategorie. Die Ergebnisse zeigen, dass die statistisch gemessene Preisdynamik in diesem Gütersegment zum Teil beachtlich höher ist als bei Sachgütern und Dienstleistungen mit nicht administrierten Preisen. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung am aktuellen Rand.

Bei der Interpretation der Auswirkungen administrierter Preise auf die gesamte Verbraucherpreisentwicklung im Euroraum darf nicht übersehen werden, dass sich in den gemessenen Inflationsraten immer auch Erweiterungen des Erfassungsbereichs widerspiegeln. Außerdem gibt es auch marktbestimmte Einflüsse, die sich in dieser Gütergruppe niederschlagen können. Hierzu zählen etwa Preissteigerungen, die aus unvollkommenem Wettbewerb auf bestimmten Gütermärkten resultieren. Der von Eurostat berechnete Preisindex HVPI-EWU-AP liefert von daher immer nur Näherungswerte für die Kaufkrafteffekte der Preisadministrierung.

Der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Teuerung im Euroraum wird von Eurostat durch den *harmonisierten Preisindex zu konstanten Steuersätzen* (HVPI-EWU-CT) erfasst, bei dem der Einfluss der indirekten Besteuerung auf die Verbraucherpreisentwicklung rechnerisch ausgeschaltet wird. Die Differenz zwischen der Veränderungsrate des HVPI-EWU und der Veränderungsrate des HVPI-EWU-CT ist ein Maß für den Einfluss der Änderungen von indirekten Steuern auf

Abb. 3
Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Inflation in der EWU^{a)}



^{a)} Angaben für wechselnden Währungsraum.
Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

die Inflation in der Währungsunion. In den Jahren 2004 bis 2012 belief sich der durchschnittliche Einfluss der Änderungen indirekter Steuern auf die Gesamtinflation im Euro-Raum auf 0,19 Prozentpunkte, wobei am aktuellen Rand sogar Werte um 0,5 Prozentpunkte zu registrieren waren. Angesichts des hohen Konsolidierungsdrucks in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion muss mit weiteren Anhebungen von indirekten Steuern und entsprechenden Aufwärtstendenzen bei den Verbraucherpreisen gerechnet werden.

Literatur

Elbel, G. und J. Preißmann (2008), »Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex für Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik* (8), 681–692.

Europäische Zentralbank (2007), »Experimental HICP-based Estimates of Administered Prices in the Euro Area«, online verfügbar unter: http://www.ecb.int/stats/pdf/hicp_ap.pdf.

Eurostat (2004), »Harmonized Indices of Consumer Prices (HICPs)«, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-001/EN/KS-BE-04-001-EN.PDF.

Eurostat (2009), »HICP-CT Manual«, October, 1–24, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents_meth/HICP-CT/HICP-CT_manual_2009.pdf.

Eurostat (2010), »HICP – Administered Prices (HICP-AP)«, online verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents_meth/HICP-AP/HICP-AP_Definitions_Explanations.pdf.

Fritzer, F. (2011), »Administrierte Preise, Inflation und Konjunkturzyklus – Selektive Aspekte«, Oesterreichische Nationalbank, *Geldpolitik & Wirtschaft, Quartalshefte zur Geld- und Wirtschaftspolitik* (1), 44–62, online verfügbar unter: http://www.oenb.at/de/img/gewi_2011_q1_analyse03_tcm14-230618.pdf.

Nierhaus, W. (2006), »Harmonisierte Verbraucherpreisindizes – zur Inflationsmessung in Europa«, *ifo Schnelldienst* 59(6), 11–16.

Nierhaus, W. (2007), »Zur Entwicklung administrierter Preise im Euroraum«, *ifo Schnelldienst* 60(17), 21–24.

von der Lippe, P. (2002), »Konzeptionelle Probleme des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI/HICP)«, in: Europäische Gemeinschaften (Hrsg.), *15. CEIES-Seminar: Inflation in Europa – Unterschiedliche Messkonzepte und deren Nutzer*, Luxemburg, 67–73.