

Aktuelle Trends

*Thomas Meißner*

in Mittel- und Osteuropa und  
deren Unterstützung durch den deutschen Staat

*Michael Seifert*

Zum Konjunkturverbund in Westeuropa

*Ilka Lewington*

Liberalisierung von Versorgungsindustrien:  
Erfahrungen aus Großbritannien

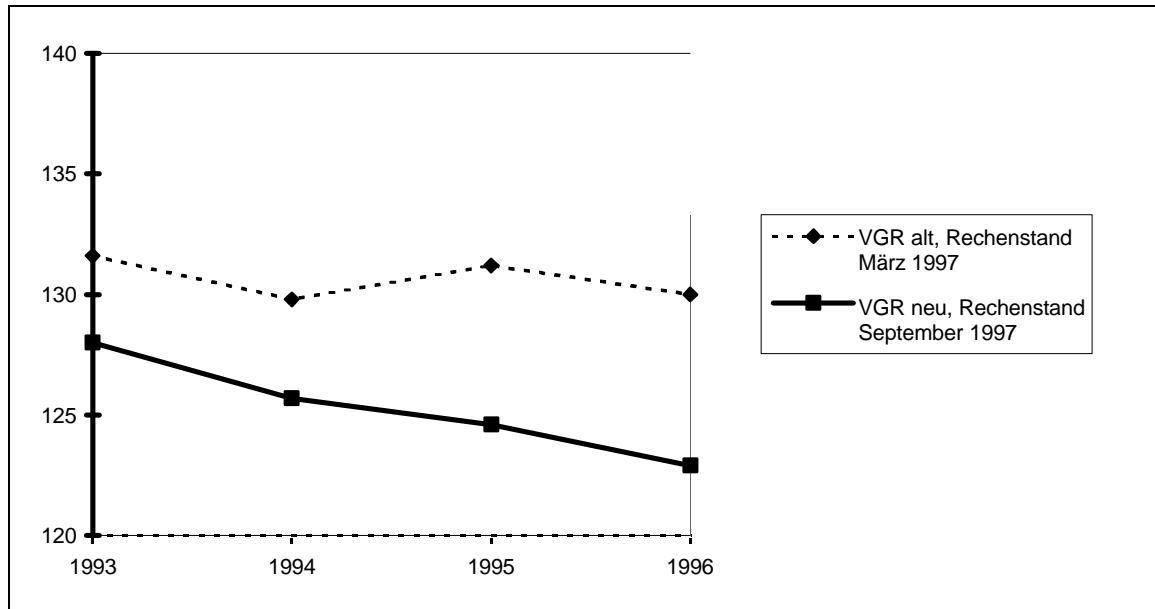
*Doris Gladisch*

IWH-Industrienumfrage:  
Ostdeutsche Industrie geht optimistisch  
in den Herbst

## Aktuelle Trends

### Nachteil Ostdeutschlands in den Lohnstückkosten gegenüber dem früheren Bundesgebiet – ein Irrtum der Statistik?

Niveaurelation der Lohnstückkosten  
- Alte Bundesländer = 100 -



Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 18 Reihe 3.

Die Lohnstückkosten in Ostdeutschland liegen seit der Vereinigung deutlich über dem westdeutschen Niveau. Der Nachteil Ostdeutschlands wurde bisher mit rund 30 Prozent ausgewiesen und hatte sich in den vergangenen vier Jahren vermeintlich kaum verändert. Bislang weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit hat das Statistische Bundesamt neue Angaben im Rahmen seiner Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vorgelegt. Danach fällt der ostdeutsche Überhang bei den Lohnstückkosten insbesondere seit 1993 geringer aus, und – was nicht weniger wichtig ist – er wurde von Jahr zu Jahr reduziert. Im Jahre 1996 lag der Lohnstückkostennachteil nach dem neuen Rechenstand „nur“ noch bei knapp 23 Prozent.

Die Neuberechnung führt vorwiegend zu höheren Werten der ostdeutschen gesamtwirtschaftlichen Leistung zu jeweiligen Preisen. Bei kaum veränderter Lohn- und Gehaltssumme bedeutet dies zugleich höhere Gewinne der Unternehmen als bisher ausgewiesen. Im Lichte dieser günstigeren Relation stellt sich die Frage, ob die auf dem alten Rechenstand der amtlichen Statistik beruhenden Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Ostdeutschland übertrieben waren. Die neue Datenlage relativiert zwar die bisherige Einschätzung, hebt sie jedoch keineswegs auf. Nach wie vor sind die Lohnstückkosten im Durchschnitt in Ostdeutschland zu hoch und schwächen die Position der Unternehmen im Wettbewerb. Für die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertreter sollte dies Grund genug sein, mit der Lohnzurückhaltung fortzufahren, und für die Unternehmen, in dem Bemühen nicht nachzulassen, ihre Marktpräsenz zu erhöhen sowie die Kosten-Ertrags-Relation zu verbessern.

*Udo Ludwig*

## Wachsende deutsche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa und deren Unterstützung durch den deutschen Staat

*Deutschland gehört bereits seit mehr als zwanzig Jahren zu den Nettoexporteuren von Direktinvestitionen. In jüngster Zeit geht ein zunehmend größerer Teil dieses Kapitalexports in die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Diese Direktinvestitionen unterliegen einer beträchtlichen Förderung durch die Bundesrepublik Deutschland. Zwar war die damit verfolgte Politik zu Beginn der Transformation Mittel- und Osteuropas gerechtfertigt. Mittlerweile scheint jedoch die Grundlage hierfür großenteils weggefallen zu sein. Das Instrumentarium zur Förderung von Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa zeichnet sich durch eine große Intransparenz aus. Auch drohen Mitnahmeeffekte.*

### **Das Phänomen der deutschen Direktinvestitionen im Ausland**

Deutsche Direktinvestitionen im Ausland nehmen in Diskussionen der Öffentlichkeit seit einigen Jahren einen breiten Raum ein. Seit mehr als zwei Jahrzehnten findet ein Netto-Abfluß dieser Mittel aus Deutschland statt. Zwischen 1990 und 1996 lag der jährliche Saldo aus aus- und einfließenden Direktinvestitionen durchgängig oberhalb von 20 Mrd. DM.<sup>1</sup> Den Direktinvestitionsabflüssen nach Mittel- und Osteuropa kommt jüngst, nicht zuletzt aufgrund ihres starken Wachstums, besondere Aufmerksamkeit zu,<sup>2</sup> nahmen sie doch zwischen 1990 und 1996 von 250 Mio. DM auf gut 4,4 Mrd. DM zu (vgl. Tabelle 1). Ihr Anteil an allen aus dem Inland abfließenden Direktinvestitionen

erhöhte sich dabei von 0,7 vH auf zuletzt mehr als 10 vH.

Häufig wird befürchtet, daß auf dem Wege der Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa Produktionsprozesse, insbesondere bei arbeitsintensiven Produkten, von Deutschland nach Mittel- und Osteuropa verlagert werden könnten.<sup>3</sup> Arbeitsplatzverluste im Inland, so die Vermutung, könnten die Folge sein. Auch wenn diese Befürchtungen in der beschriebenen Form nicht berechtigt sein dürften,<sup>4</sup> wird gefordert, die deutsche Wirtschaftspolitik solle die Investitionsbedingungen im Inland verbessern. Auch die Bundesregierung hat die „Zukunftssicherung des Standortes Deutschland“<sup>5</sup> zu einer ihrer Hauptaufgaben erklärt. Ziel ist es unter anderem, den Direktinvestitionssaldo zu verringern oder ihm gar ein positives Vorzeichen zu geben. Trotzdem gewährt Deutschland erhebliche Vergünstigungen für Investitionsengagements im Ausland generell und speziell in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.

Tabelle 1:  
Deutsche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa  
- in Mio. DM -

	1992	1993	1994	1995	1996
Direktinvestitionen					
in den Reformstaaten	1.603	2.157	2.700	4.057	4.379
im Inland	3	35	4	113	-6
Saldo (Abfluß: +)	1.600	2.122	2.696	3.944	4.385

Quelle: Deutsche Bundesbank: Zahlungsbilanzstatistik, verschiedene Ausgaben.

### **Breitangelegte deutsche wirtschaftspolitische Unterstützung für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa**

Unternehmen, die Investitionen jenseits der Grenzen vornehmen, können im Rahmen der Au-

<sup>1</sup> Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Statistische Beihefte zum Monatsbericht Nr. 3: Zahlungsbilanzstatistik. Frankfurt am Main, verschiedene Ausgaben.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. HUMMEL, M. u. a.: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Einkommen und Arbeitsplätze – Strukturberichterstattung 1995, in: Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 143. Berlin 1996, S. 134-135. – KLODT, H.; MAURER, R.: Internationale Direktinvestitionen – Determinanten und Konsequenzen für den Standort Deutschland, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 284. Kiel 1996, S. 14-15. – RWI, Essen: Der Wirtschaftsstandort Deutschland vor dem Hintergrund regionaler Entwicklungstendenzen in Europa. Essen 1996. – KAUFMANN, F.; MENKE, A.: Standortverlagerungen mittelständischer Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa – eine empirische Untersuchung am Beispiel der vier Visegrád-Staaten, in: Schriften zur Mittelstandsforschung, N.F., Nr. 74. Stuttgart 1997, S. 61-67.

<sup>3</sup> Zu diesem Thema lautete ein höchst drastisch überschriebener Artikel: „Flucht nach Osten“; in: Manager Magazin, Nr. 3/1994, S. 84-97.

<sup>4</sup> Vgl. z. B. MEISSNER, T.: Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa – Entwicklung 1995 und Ziele von Unternehmen; in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 8-12.

<sup>5</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (Hrsg.): Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, in: BMWi-Dokumentation Nr. 342. Bonn 1994.

Tabelle 2:

Ausgewählte Kennzahlen zu deutschen Finanzhilfen zugunsten von Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa.

Institution bzw. Programm	Zeitperiode	Bereitgestelltes Finanzvolumen (in Mio. DM)
Kreditanstalt für Wiederaufbau	1992-1996	575
Deutsche Ausgleichsbank	1991-1993	100
Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	1993-1996	315
Europäische Investitionsbank	1996	mindestens 190
Transform-Programm der Bundesregierung	1992-1996	112
Garantieprogramm Niedersachsens	laufend	250
Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland		
Garantierte Beträge	1992-1996	5.226
Nettoausfall	1992-1996	ca. 172

Quellen: Veröffentlichungen der einzelnen betroffenen Institutionen; Finanzbericht; Berechnungen des IWH.

ßenwirtschaftsförderung Deutschlands auf ein differenziertes System von Finanzhilfen und sonstigen Vergünstigungen zurückgreifen. Dieses ist mit der Öffnung der Staaten Mittel- und Osteuropas für breitangelegte außenwirtschaftliche Beziehungen erheblich erweitert und vertieft worden. Die Programme mit Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa reichen von Absicherungsgeschäften über die Vergabe zinsverbilligter Kredite bis hin zu Investitionszuschüssen.<sup>6</sup>

Den größten Beitrag zur Förderung von Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa leistet der Bund. Er bedient sich dabei vielfach Geschäftsbanken, die sich wiederum häufig mehrheitlich oder vollständig in öffentlicher Hand befinden (vgl. Tabelle 2). So gewährt etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – mittelbar und unmittelbar zu 100 vH in der Hand des Bundes und der Länder – für Investitionen deutscher Unternehmen und deren Tochtergesellschaften in den Transformationsstaaten langfristige Kredite zu Vorzugskonditionen. Innerhalb von fünf Jahren haben sich die Kreditzusagen für die Region Mittel- und Osteuropa allein

im Rahmen des KfW-Mittelstandsprogramms (Ausland) in etwa vervierfacht. Entsprachen sie 1992 noch 50 Mio. DM, lagen sie 1996 bereits bei 200 Mio. DM.<sup>7</sup> Daneben unterstützt die KfW, aber auch eine Reihe weiterer Institutionen wie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), längerfristige Engagements deutscher Unternehmen in den Reformstaaten mit projektbezogenen Krediten, sogenannten „Projektfinanzierungen“. Die Deutsche Ausgleichsbank (DtA), mit dem Bund als alleinigem mittelbaren und unmittelbaren Anteilseigner, gewährt Darlehen für natürliche Personen, die sich speziell in Ungarn mittels Neugründung oder Übernahme eines bestehenden Unternehmens selbständig machen. Die Zinssätze liegen teilweise deutlich unterhalb marktüblicher Werte. Im Zuge dieses Programms wurden allein zwischen 1991 und 1993 100 Mio. DM ausgereicht. Begünstigte Darlehensnehmer können auch Zuschüsse aus dem TRANSFORM-Programm der Bundesregierung in Anspruch nehmen, mit dessen Umsetzung die KfW als Mandatar beauftragt wurde. Diese betreute bis 1995 TRANSFORM-Projekte im Umfang von zusammen 57 Mio. DM. Allein im Jahre 1996 wurden Projekte in einer Höhe von 55 Mio. DM initiiert.

Die Tätigkeit der DEG in Mittel- und Osteuropa erstreckt sich auf die Finanzierung dort angesiedelter Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen sowie von Gemeinschaftsunternehmen zwischen

<sup>6</sup> Überblicke über einschlägige Maßnahmen und Programme mit Ausrichtung Mittel- und Osteuropa finden sich beispielsweise in BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (Hrsg.): Maßnahmen zur Förderung deutscher Direktinvestitionen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) und in den Neuen Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (NUS), in: BMWi-Dokumentation Nr. 347. Bonn 1994. – MEISTER, P. I.; SACH, V.: Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Osteuropa – ein praxisorientierter Leitfadens. 3. Aufl., Frankfurt am Main 1996. – SZAKAL, S. u. a.: Finanzierungskonzepte und Förderprogramme für Ungarn – mit einer Einführung in den ungarischen Finanzmarkt. 6. Aufl., Bielefeld 1996.

<sup>7</sup> KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU: Geschäftsbericht, verschiedene Ausgaben. Frankfurt am Main. Berechnungen des IWH. Auch im folgenden entstammen die quantitativen Angaben zu den Leistungen einzelner Finanzierungsinstitutionen, sofern nicht gesondert vermerkt, den jeweiligen Geschäftsberichten.

deutschen Unternehmen und Partnern vor Ort. Die Finanzierungen der DEG, einer bankähnlichen Einrichtung zur Investitionsfinanzierung mit der Bundesrepublik Deutschland als Alleingesellschafterin, vollziehen sich sowohl auf dem Darlehenswege, als auch auf dem Wege langfristiger Beteiligungen. Eine Kombination einer Maßnahme der DEG mit weiteren Finanzierungen durch amtliche oder parafiskalische Institutionen ist grundsätzlich möglich. Zwischen 1993 und 1995 machte die DEG Finanzierungszusagen für Mittel- und Osteuropa in einer Höhe von zusammen 185 Mio. DM. 1996 beliefen sie sich auf gut 130 Mio. DM. 1996 war Mittel- und Osteuropa mit 19 vH an allen Finanzierungszusagen der DEG beteiligt; 1993 hatte dieser Anteil noch bei 13 vH gelegen. Der Anteil Europas<sup>8</sup> am DEG-Portfolio bereits erfolgter Finanzierungen erhöhte sich von 2 vH im Jahre 1992 auf 11 vH im Jahre 1996.

Hilfen und Vergünstigungen werden indes nicht nur auf Bundesebene gewährt. So übernehmen einzelne Bundesländer Garantien für langfristige Engagements in den Reformstaaten. Niedersachsen etwa unterhält ein derartiges Programm im Umfange von 250 Mio. DM. Auch deutsche Kammern und Verbände, nicht selten mit hoheitlichen Aufgaben betraut, sind in die Förderung von Direktinvestitionen in den Reformstaaten integriert. Organisationen, so der Ost-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft oder das Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, sind bei der Anbahnung von Gemeinschaftsunternehmen zwischen deutschen und mittel- bzw. osteuropäischen Unternehmen behilflich.

Deutschland fördert Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa auch durch seine Beteiligung an inter- und multinationalen Organisationen. Beispielsweise werden im Rahmen des Joint-Venture-Programms (JOP) der Europäischen Union Beteiligungen von Westeuropäern an industriellen Gemeinschaftsunternehmen in den Reformstaaten finanziell unterstützt. Die Europäische Investitionsbank finanziert unter anderem im Industriebereich internationale Gemeinschaftsunternehmen zwischen westlichen und östlichen Unternehmen mit Sitz in den Reformstaaten. So gingen allein 100 Mio. ECU an die Automobilwerke Skoda,<sup>9</sup> die, in der Tschechischen Republik angesiedelt, mehrheitlich dem

deutschen Volkswagen-Konzern angehören. Unter den auf globaler Ebene tätigen Institutionen, zu deren Geschäftszielen explizit die Förderung von Auslandsinvestitionen in Mittel- und Osteuropa gehört, ist insbesondere die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu nennen.<sup>10</sup> Als Instrumente stehen ihr unter anderem die Darlehensvergabe und die Gewährung von Garantien zur Verfügung. An zahlreichen Unternehmen in den Reformstaaten ist sie zusammen mit westeuropäischen Firmen, häufig Großunternehmen, direkt beteiligt.

### ***Starke Nachfrage nach Bundesgarantien für Kapitalanlagen in den Reformstaaten***

Das Instrument des Bundes der Garantiegewährung für Kapitalanlagen im Ausland soll deutsche Kapitalanlagen im Ausland gegen politisch induzierte Risiken absichern. Garantiefähig ist ein breites Spektrum langfristiger außenwirtschaftlicher Aktivitäten: Beteiligungen an ausländischen Unternehmen, ausländischen Unternehmen gewährte beteiligungsähnliche Darlehen, Kapitalausstattungen ausländischer Niederlassungen oder ausländische Betriebsstätten deutscher Unternehmen. Auch die Erträge aus Kapitalanlagen im Ausland sind auf Antrag hin versicherbar. Abgedeckt werden unter anderem Ausfälle, die auf „Verstaatlichung, Enteignung oder sonstige Eingriffe von Hoher Hand, die in ihren Auswirkungen einer Enteignung gleichzusetzen sind“<sup>11</sup>, zurückgehen. Weiterhin tritt der Versicherungsfall ein bei Ausfällen aufgrund von Zahlungsverboten, Moratorien und der Unmöglichkeit der Konvertierung oder des Transfers sowie aufgrund des Bruches „von rechtsbeständigen Zusagen staatlicher oder staatlich gelenkter oder kontrollierter Stellen“.<sup>12</sup> Die Versicherung erfolgt gegen Zahlung einer Bearbeitungsgebühr und eines laufenden Entgeltes. Dieses ist – anders als etwa bei der Hermes-Exportkreditversicherung – nicht nach dem Risiko des zugrundeliegenden Auslandsengagements gestaffelt. Dabei entfaltet eine Garantie-

<sup>8</sup> Es erfolgt kein nach Mittel- und Osteuropa einerseits und Südeuropa andererseits getrennter Ausweis.

<sup>9</sup> EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK: Finanzierungen der EIB in Mittel- und Osteuropa. Luxemburg 1997, S. 2-4.

<sup>10</sup> „Ihre Rolle als Katalysator des Wandels nimmt die Bank (gemeint ist die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; der Verf.) dadurch wahr, daß sie Kofinanzierung und direkte Auslandsinvestitionen des privaten und öffentlichen Sektors fördert ...“ (EUROPÄISCHE BANK FÜR WIEDERAUFBAU UND ENTWICKLUNG: Jahresbericht 1996. London 1997, Einband-Innenseite).

<sup>11</sup> § 4 Allgemeine Bedingungen für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland (Fassung November 1993).

<sup>12</sup> Ebenda.

Tabelle 3:

## Garantieübernahmen durch den Bund für Kapitalanlagen im Ausland

- in Mio. DM, sofern nicht anders vermerkt -

Garantieübernahmen für Kapitalanlagen	1992	1993	1994	1995	1996
Weltweit	824	889	1.520	1.714	4.699
davon:					
in Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS (in vH)	527 (64,0)	578 (65,0)	1.110 (73,0)	857 (50,0)	2.154 (45,8)
davon:					
in Polen	k. A. <sup>a</sup>	129	138	267	192
(in vH vom Gesamtwert)	k. A.	(14,5)	(9,1)	(15,6)	(4,1)
in der Tschechischen Republik	175	48	256	177	1.236
(in vH vom Gesamtwert)	(21,2)	(5,4)	(16,8)	(10,3)	(26,3)
in Ungarn	73	194	191	134	176
(in vH vom Gesamtwert)	(8,9)	(21,8)	(12,6)	(7,8)	(3,7)

<sup>a</sup> Keine Angaben.

Quelle: C&amp;L DEUTSCHE REVISION, Hamburg: Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland – Jahresbericht, verschiedene Ausgaben; Berechnungen des IWH.

übernahme dann Subventionswirkungen, wenn sich der Vorteil, den der Begünstigte aus der Garantie zieht, nicht voll in den Kosten, die ihm für die Garantie auferlegt werden, widerspiegelt. Die Wirkung einer Direktinvestitionsförderung mittels einer nicht angemessen entgoltenen Garantieübernahme ist mit der Wirkung einer direkten Zuwendung gleichzusetzen. Grundsätzlich ist es stets möglich, einer Garantie einen geldwerten Vorteil für den Garantienehmer zuzurechnen. Der Unterschied zwischen diesem geldwerten Vorteil und dem Preis für die Garantieübernahme entspricht dem Subventionswert.

Die Nachfrage nach Garantieübernahmen für Projekte in Mittel- und Osteuropa einschließlich den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ist äußerst rege. Binnen fünf Jahren kam es hier in etwa zu einer Vervielfachung. Zwischen 1992 und 1996 stieg die jährliche Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen in den Reformstaaten durch den Bund von 527 Mio. DM auf über 2,1 Mrd. DM (vgl. Tabelle 3). Der Anteil der Reformstaaten an allen Garantieübernahmen betrug im Beobachtungszeitraum durchschnittlich 54 vH. Er erreichte im Jahre 1994 mit 73 vH seinen Höhepunkt. Danach ging er wieder auf zuletzt knapp 46 vH zurück. Dies ist aber weniger auf eine nachlassende Nachfrage nach diesem Instrument für Kapitalanlagen in Mittel- und Osteuropa, als vielmehr auf eine verstärkte Nachfrage nach diesem Instrument für Kapitalanlagen in der übrigen Welt zurückzuführen.

Ein Schwerpunkt der Garantiezusagen lag bisher auf der Tschechischen Republik. Von 1992 bis 1996 sprach der Bund allein für dieses Land Garantien in Höhe von kumuliert knapp 1,9 Mrd. DM aus. Das entsprach annähernd einem Fünftel aller

im Beobachtungszeitraum gemachten Zusagen. Ausschlaggebend dafür war insbesondere das Jahr 1996, als allein Garantieerklärungen im Werte von mehr als 1,2 Mrd. DM abgegeben wurden. Eine Vermutung dahingehend, daß dies mit den in jüngster Zeit deutlich gestiegenen Risiken der wirtschaftlichen Betätigung in Tschechien zusammenhängen könnte – das Land erlebte Mitte des Jahres 1997 eine Zahlungsbilanzkrise<sup>13</sup> –, dürfte fehlerhaft sein. Für die Zahlen des Jahres 1996 sind eher Faktoren auf der Nachfrageseite verantwortlich zu machen. Darauf deutet nicht zuletzt die Tatsache hin, daß die Anzahl der 1996 für Kapitalanlagen in Tschechien abgegebenen Garantiezusagen binnen Jahresfrist von 21 auf 13 zurückging; offensichtlich spielte ein Größeneffekt bei den gestiegenen tschechischen Werten der Tabelle 3 eine Rolle.

Eine exakte Wertermittlung, welche Subventionsleistungen mit den Garantieübernahmen zugunsten von Kapitalanlagen in den Reformstaaten verbunden gewesen sind, ist schwierig. Dazu bedarf es unter anderem einer Abschätzung, welchen Risiken sich Investoren zu Beginn ihrer Engagements jeweils gegenübersehen. Einen Eindruck vermittelt jedoch die Betrachtung der stark gestiegenen Lasten, die auf den Bund in den 90er Jahren aus seinem Garantieinstrument zugekommen sind. Für die gesamte Zeit von der Einführung des Instrumentes im Jahre 1960 bis zum 30. Juni 1992 waren Ausfälle in einer Höhe von insgesamt 28,9 Mio. DM vermeldet worden (vgl. Tabelle 4). Davon waren

<sup>13</sup> LINNE, T.; LÖHNIG, C.: Zahlungsbilanzkrisen in Transformationsökonomien – Das Beispiel Tschechien, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/1997, S. 15-23.

Tabelle 4:

Dem Bund durch Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland entstandene Schäden <sup>a</sup>

- in Mio. DM -

Finanzbericht, Ausgabe	1993	1994	1995	1996	1997	
Abrechnungszeitraum	1. Juli 1991 bis 30. Juni 1992	1. Juli 1992 bis 30. Juni 1993	1. Juli 1993 bis 30. Juni 1994	1. Juli 1994 bis 30. Juni 1995	1. Juli 1995 bis 30. Juni 1996	1. Juli 1992 bis 30. Juni 1996 <sup>b</sup>
Aufgelaufener Gesamtschaden	28,9	29,5	140,7	195,5	201,4	
Schaden im Berichtszeitraum	0,0	0,6	111,1	54,8	5,9	172,5
Aufgelaufener Rückfluß	15,0	15,4	15,4	15,4	15,4	
Im Berichtszeitraum zurückgeflossen	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4
Saldo der im jeweiligen Berichtszeitraum angefallenen Schäden und Rückflüsse	0,1	-0,2	-111,1	-54,8	-5,9	-172,1

<sup>a</sup> Differenzen durch Runden der Zahlen. – <sup>b</sup> Summen der Spalten 3 bis 6.

Quelle: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Finanzbericht. Bonn, verschiedene Ausgaben, Übersicht 4; Berechnungen des IWH.

15 Mio. DM wieder zurückgeflossen. Netto war es somit in mehr als 30 Jahren zu einer Belastung von 13,9 Mio. DM gekommen. Allein für die vier Jahre von Mitte 1992 bis Mitte 1996 summierte sich der Gesamtschaden auf netto 172,1 Mio. DM, ein mehr als zwölfmal höherer Wert.

Unter Einrechnung aller Gebühren, Entgelte und Kosten, einschließlich der Mandatarkosten, dürfte das Instrument der Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland für den Bund in den 90er Jahren defizitär geworden sein. Ein wesentlicher Grund dafür ist in den Garantieübernahmen zugunsten von Direktinvestitionen in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas zu sehen. Darauf deuten Äußerungen des mit der Abwicklung des Garantieinstrumentes beauftragten Mandatars hin. So heißt es diesbezüglich: „Die aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien anerkannten Schadensfälle waren 1996 weitgehend abgewickelt.“<sup>14</sup> Auch wenn sich zuletzt wieder ein leicht rückläufiger Trend ergab, so fällt doch auf, wie stark die – aus der Sicht des Staates – Zahlungsabflüsse in den 90er Jahren angestiegen sind. Es drängt sich der Verdacht auf, daß Unternehmen bei ihren Investitionsengagements in den Reformstaaten lediglich die Chancen eines schnellen Markteinstiegs im Auge hatten. Die sehr wohl drohenden Verlustmöglichkeiten wurden anscheinend billigend dem Staate übertragen.

<sup>14</sup> C&L DEUTSCHE REVISION, Hamburg: Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland – Jahresbericht 1996. Hamburg 1996, S. 8.

### *Politische versus wirtschaftliche Begründungen zur Förderung von Direktinvestitionen in den Reformstaaten*

Für die Unterstützung von Direktinvestitionen im Ausland im allgemeinen und speziell denen in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas werden mehrere Argumente ins Feld geführt.<sup>15</sup> Ein häufig verwendetes Argument verweist beispielsweise darauf, daß Hilfen für Direktinvestitionen den deutschen Ausfuhren dienlich seien. In dieser Sicht können Direktinvestitionen, insbesondere wenn sie in den Gastländern in unternehmerische Verkaufs- und Vertriebsstrukturen fließen, zum Absatz in Deutschland erzeugter Produkte beisteuern. Direktinvestitionen stellen dann kein Substitut, sondern eine Ergänzung deutscher Exporte dar; sie führen zu einer Belebung der Produktionsaktivität in Deutschland. Im Zuge dessen, so läßt sich vermuten, kann es zu positiven Wirkungen auf die inländische Beschäftigung kommen.

Bestimmte Direktinvestitionen werden getätigt, um Importe zu ermöglichen. Auch solche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa erachtet die Bundesregierung für förderungswürdig. Verwiesen wird darauf, daß Unternehmen durch ihre Präsenz

<sup>15</sup> Vgl. DICKERTMANN, D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Nr. 47. Baden-Baden 1980, S. 81-93. Vgl. speziell zur Region Mittel- und Osteuropa BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT, a. a. O., S. 6-7, aber auch DASSELBE (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht 1997. Bonn 1997, S. 21-27, Tz. 10.

in den Reformstaaten Zugang zu billigeren Vorprodukten erhalten. Gehen diese Vorprodukte in eine Fertigung in Deutschland ein, sinken die Gesamtkosten der betreffenden in Deutschland hergestellten Endprodukte. Daraus ergeben sich, so der Gedankengang, positive Wirkungen für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Endproduktanbieter.

Ein drittes Argument schließlich ist entwicklungspolitischer Natur. Deutsche Unternehmen tragen, so wird behauptet, mit ihrem Engagement in den Reformstaaten zur wirtschaftlichen Entwicklung der Zielländer bei. Der Direktinvestitionszufluß hilft beim Aufbau marktwirtschaftlich ausgerichteter Wirtschaftsordnungen in Mittel- und Osteuropa.<sup>16</sup>

Diesen Argumenten ist entgegenzuhalten, daß der weitaus überwiegende Teil der aus Deutschland heraus im Ausland direkt investierten Mittel wohl auch ohne eine Unterstützung durch den deutschen Staat zustande käme. Deutschland gehört zu den Ländern mit einem strukturellen Direktinvestitionsexport. Wenn jedoch ein Unternehmen auch ohne staatliche Förderung investiert, zusätzlich jedoch auf diese zurückgreift, drohen Mitnahmeeffekte. Für eine temporäre Förderung von Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa spricht, daß in der Transformation dieser Länder nicht genügend und nicht hinreichend genaue Informationen über das dort herrschende Investitionsklima einschließlich der politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen vorliegen.<sup>17</sup> Zu einer Dauereinrichtung dürfen Subventionen aber nicht werden, da längerfristig die Informationsdefizite zurückgehen werden. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern das bestehende Fördersystem reformiert werden kann, um eine schrittweise Rückführung, aber auch eine größere Transparenz der Förderung zu erlauben.

### **Reformbedarf**

Bei der Außenwirtschaftsförderung hat auch die Bundesregierung einen Reformbedarf ausgemacht.

---

<sup>16</sup> „Private Kapitalanlagen in Entwicklungsländern ergänzen zum einen die öffentliche Entwicklungshilfe und dienen zum anderen der Festigung der wirtschaftlichen Beziehung der Bundesrepublik Deutschland zu den Entwicklungsländern.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Finanzbericht 1997. Bonn 1996, S. 300. In offiziellen Verlautbarungen wird ansonsten vermieden, die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, Albanien ausgenommen, als „Entwicklungsländer“ zu bezeichnen.)

<sup>17</sup> Vgl. modelltheoretisch THIMANN, C.; THUM, M.: Investing in the East – waiting and learning, in: CES working paper Nr. 33. München 1993.

So ist in ihrem Auftrage bereits ein Gutachten erstellt worden, dessen Ziel es war, zu prüfen, inwiefern die DEG privatisiert werden kann.<sup>18</sup> Wesentliches Ergebnis des erstellten Berichts ist es, daß eine Abgabe dieser Institution an Private ein empfehlenswerter Weg ist. Ordnungspolitische Bedenken bestehen nicht, und Kaufinteressenten sind vorhanden. Allerdings gehören viele dieser Interessenten wieder dem Kreis der öffentlichen Kreditinstitute an. Das Haupthindernis auf dem Wege zu einer Entstaatlichung auf dem Felde der Direktinvestitionsfinanzierung liegt bislang darin, daß Private dem entwicklungspolitischen Gedanken außenwirtschaftlicher Verflechtungen typischerweise keine Beachtung schenken. Daneben gibt es offensichtlich in den betroffenen Verwaltungen erheblichen Widerstand gegen eine Entstaatlichung.<sup>19</sup>

Gleichwohl ist die Förderung von Direktinvestitionen im Ausland auch ohne Privatisierungen reformbedürftig. Das Geflecht der Förderung von Direktinvestitionen im Ausland ist für Außenstehende, zuvorderst für potentielle Antragsteller einer Förderung, nur schwer zu durchschauen. Doppelförderungen einzelner Projekte sind nicht ausgeschlossen, da Finanzierungen durch mehrere Organisationen explizit zugelassen werden. Ob sich die einzelnen Geber untereinander abstimmen, ist zweifelhaft. Finanzorganisationen, die ihre Hauptaufgabe bisher nicht in der Außenwirtschaftsförderung gesehen haben (Beispiel DtA), sollten sich daraus wieder zurückziehen. Auf jeden Fall sollte die Entgeltung der Garantieübernahmen durch den Staat in Anlehnung an die Hermes-Exportkreditversicherung nach dem Risiko des zugrundeliegenden Auslandsengagements gestaffelt sein. Dabei ist streng darauf zu achten, daß Antragstellern nicht wie bisher Anreize dazu gegeben werden, schwerpunktmäßig Projekte in hochriskanten Ländern zu unternehmen.

*Thomas Meißner*  
(*thm@iwh.uni-halle.de*)

---

<sup>18</sup> „Teilprivatisierung der DEG möglich“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 194, Freitag, 22. August 1997, S. 13.

<sup>19</sup> Auch spielen wohl die mit dieser Förderung betrauten Finanzinstitutionen bei Tauschgeschäften zwischen diversen Interessengruppen und dem Staat eine Rolle, vgl. DIKERTMANN, D.; GELBHAAR, S.: Kreditinstitute der öffentlichen Hand – Nonfiski als politische Agenten der Exekutive? in: Beek, G. v. d.; Tiepelmann, K. (Hrsg.): Politik der Parafiski – Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe. Stuttgart 1997, S. 207-274.



## Zum Konjunkturverbund in Westeuropa\*

*Mit der für 1999 vorgesehenen dritten Stufe auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion wird die Geldpolitik aus der nationalen Zuständigkeit herausgelöst und auf die gemeinsame Europäische Zentralbank übertragen. Mit den dann für alle an der Währungsunion teilnehmenden Länder identischen monetären Rahmenbedingungen (z.B. einheitlicher Diskontsatz) verknüpft sich die Erwartung, daß sich die konjunkturellen Verläufe annähern und eine zunehmend gleichgerichtete Entwicklung zeigen werden. Am Beispiel der vier größten westeuropäischen Volkswirtschaften zeigt sich rückblickend, daß eine solche Annäherung erst beobachtet werden kann, nachdem die Länder innerhalb des Europäischen Währungssystems in ihrer Geldpolitik zu einem stabilitätsorientierten Kurs übergegangen waren. Zu Beginn der 90er Jahre wurde dieser Prozeß durch die infolge der deutschen Vereinigung wieder unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Prioritäten unterbrochen. Diese Erfahrungen deuten darauf hin, daß eine nicht abgestimmte Wirtschaftspolitik – vor allem beim Auftreten asymmetrischer Schocks – die Stabilität der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gefährden kann, wenn divergierende nationale wirtschaftspolitische Zielvorstellungen die auf Stabilität verpflichtete europäische Geldpolitik konterkarieren.*

Im Hinblick auf die Europäischen Währungsunion bietet es sich an, aus einem Vergleich der konjunkturellen Verläufe in den vier wirtschaftlich wichtigsten EU-Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien) – wobei hier schwerpunktmäßig die Erfahrungen mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) interessieren – Rückschlüsse auf mögliche Stabilitätsprobleme in einem einheitlichen Europäischen Währungsraum zu ziehen. Die konjunkturelle Entwicklung und die zyklischen Positionen dieser vier Länder waren zwischen 1970 und 1996 unterschiedlich ausgeprägt. Ein Blick auf die Abbildung 2 zeigt eine tendenzielle Annäherung der durch die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) erfaßten kon-

junkturellen Schwankungen in den 80er Jahren, was auf einen durch das EWS bewirkten enger werdenden Konjunkturverbund hindeutet, da ab Mitte der 80er Jahre der eher beschäftigungsorientierte Einsatz der Geldpolitik in Frankreich, Italien und Großbritannien<sup>20</sup> zugunsten eines stabilitätsorientierten Kurses<sup>21</sup> aufgegeben wurde. Vor diesem Hintergrund trat das EWS zwischen 1987 und September 1992 in eine Phase der relativen Stabilität ein. Mit den zu Beginn der 90er Jahre auseinanderlaufenden nationalen wirtschaftspolitischen Prioritäten wird auch der Prozeß der Annäherung der konjunkturellen Schwankungen unterbrochen. Während die Bundesbank aufgrund der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur eine eher restriktive Politik betrieb, gingen Italien und Frankreich infolge eigener Rezessionsprobleme zu einer expansiven Geldpolitik über. Das aus unterschiedlichen geldpolitischen Strategien resultierende Zinsgefälle führte schließlich zum Ausscheiden Italiens und Großbritanniens – das im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen Ländern von der sich bereits Ende der 80er Jahre abzeichnenden rezessiven Entwicklung früher getroffen wurde – aus dem Währungsverbund und zur Erweiterung der Bandbreiten im EWS.

### **Ein Vergleich der Konjunkturzyklen**

Um die in den Abbildungen 1 und 2 erkennbaren graduell unterschiedlichen Annäherungen zwischen den Zyklen der betrachteten Länder näher zu untersuchen, kann die Korrelation der konjunkturellen Schwankungen herangezogen werden. Als Maß für die Schwankung wird die prozentuale Trendabweichung berechnet. Trendabweichungen können als Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung interpretiert werden und sind insofern zur Festlegung von Wendepunkten besser geeignet als Wachstumsraten. Abbildung 3 zeigt die trendmäßige Entwicklung der Veränderungsrate des realen BIP für die vier größten westeuropäischen Industrieländer, wobei der Trend mittels

<sup>20</sup> Großbritannien war zwar Mitglied im EWS, beteiligte sich aber nur zwischen 1990 und 1992 am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus.

<sup>21</sup> Ab Mitte der 80er Jahre wurde in diesen Ländern – dem Vorbild der Deutschen Bundesbank folgend – dem Ziel der Preisstabilität ein größeres Gewicht beigemessen, so daß es zu einer Angleichung der Geldpolitik kam. Vgl. z.B. WILLMS, M.: Internationale Währungspolitik. München 1995.

\* Dieser Beitrag bildet den Auftakt zu einer Reihe von ökonomischen Problemstellungen, die im Hinblick auf die Europäische Währungsunion und die Entwicklung in der EU zunehmend relevant werden, und mit denen sich das IWH zukünftig stärker befassen wird.

Abbildung 1:

Entwicklung der Veränderungsrate des realen BIP gegenüber dem Vorquartal für die vier größten westeuropäischen Volkswirtschaften zwischen 1970/I und 1979/IV  
- in vH -

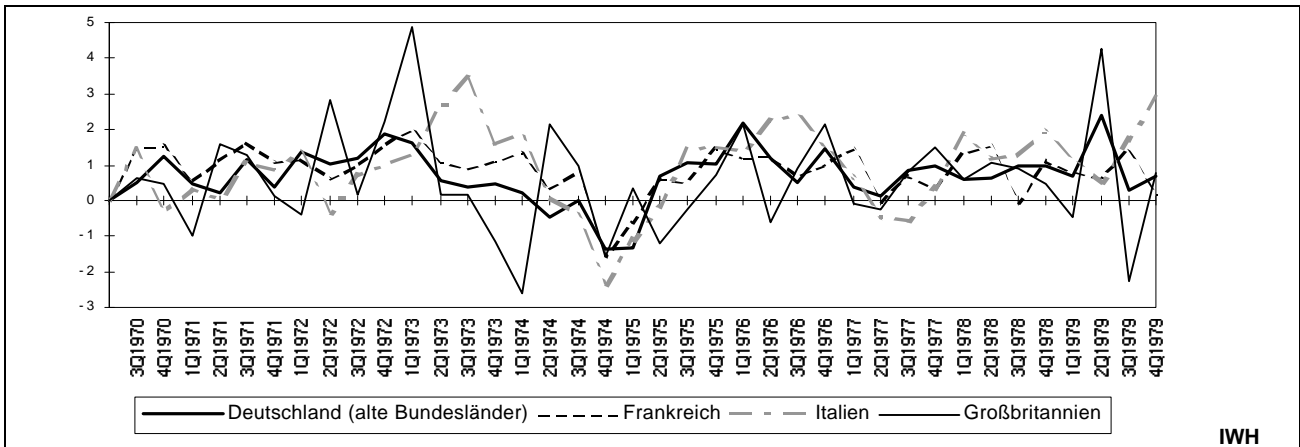


Abbildung 2:

Entwicklung der Veränderungsrate des realen BIP gegenüber dem Vorquartal für die vier größten westeuropäischen Volkswirtschaften zwischen 1980/I und 1996/IV  
- in vH -

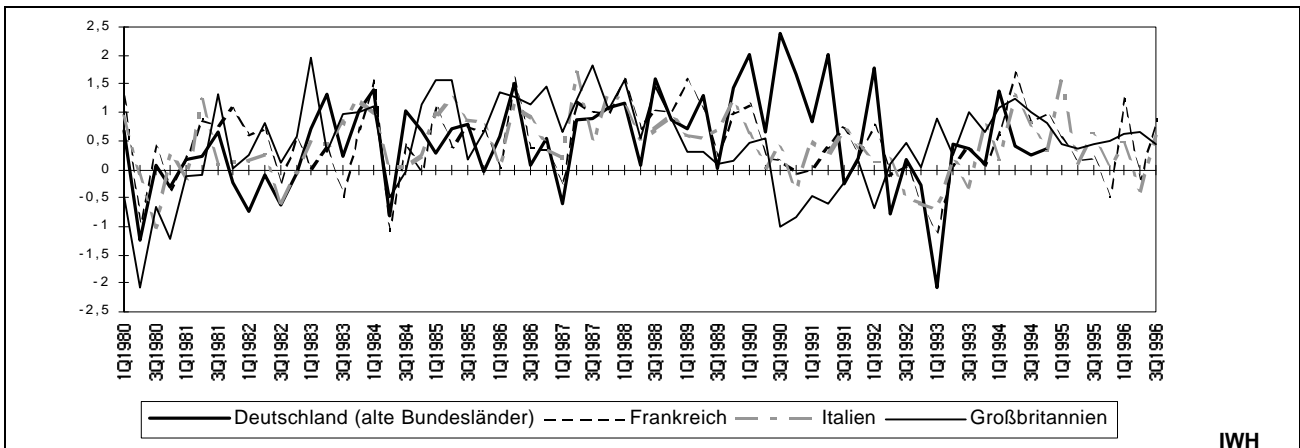
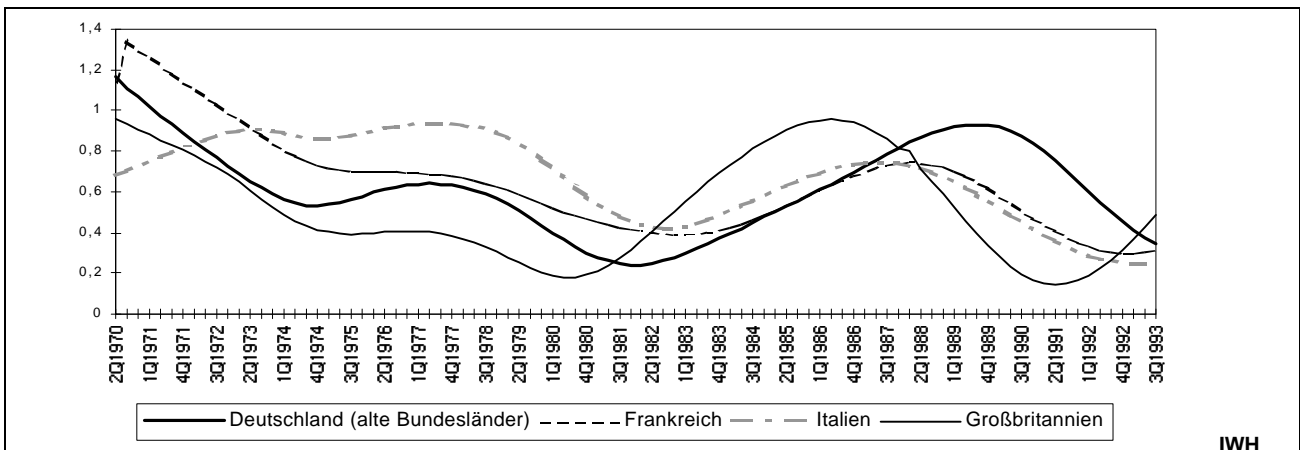


Abbildung 3:

Trendmäßige Entwicklung der Veränderungsrate des realen BIP gegenüber dem Vorquartal für die vier größten westeuropäischen Volkswirtschaften  
- in vH -



Quelle: OECD. Berechnungen des IWH.

Tabelle:

Korrelation der Trendabweichungen der realen Wachstumsraten und Anteil der erklärten Variation für Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien

Zyklus	Deutschland		Frankreich		Italien		Großbritannien		Kritischer Korrelationskoeffizient <sup>c</sup> $r_{\alpha=0,05}$
	$r^a$	$V^b$	$r^a$	$V^b$	$r^a$	$V^b$	$r^a$	$V^b$	
<b>Deutschland</b>									
1970/II - 1975/I	1,00	-							0,42
1975/II - 1981/IV	1,00	-							0,42
1982/I - 1989/IV	1,00	-							0,35
1982/I - 1993/III	1,00	-							0,27
1990/I - 1996/IV	1,00	-							0,35
<b>Frankreich</b>									
1970/II - 1975/I	0,79	0,62	1,00	-					0,42
1975/II - 1981/IV	0,41	0,16	1,00	-					0,42
1982/I - 1989/IV	0,49	0,24	1,00	-					0,35
1982/I - 1993/III	0,62	0,38	1,00	-					0,27
1990/I - 1996/IV	0,51	0,26	1,00	-					0,35
<b>Italien</b>									
1970/II - 1975/I	0,59	0,35	0,69	0,48	1,00	-			0,42
1975/II - 1981/IV	0,33	0,11	0,38	0,14	1,00	-			0,42
1982/I - 1989/IV	0,48	0,23	0,38	0,14	1,00	-			0,35
1982/I - 1993/III	0,36	0,13	0,47	0,22	1,00	-			0,27
1990/I - 1996/IV	0,23	0,05	0,69	0,48	1,00	-			0,35
<b>Großbritannien</b>									
1970/II - 1975/I	0,37	0,14	0,37	0,14	-0,07	-	1,00	-	0,42
1975/II - 1981/IV	0,79	0,62	0,25	0,06	0,21	0,04	1,00	-	0,42
1982/I - 1989/IV	0,33	0,11	0,18	0,03	0,25	0,06	1,00	-	0,35
1982/I - 1993/III	-0,13	-	0,10	0,01	0,02	-	1,00	-	0,27
1990/I - 1996/IV	-0,44	-	-0,24	-	-0,02	-	1,00	-	0,35

<sup>a</sup> Empirischer Korrelationskoeffizient. – <sup>b</sup> Anteil der erklärten Variation (Bestimmtheitsmaß). – <sup>c</sup> Der kritische Wert gibt die Grenze an, bis zu der die Übereinstimmungen zwischen den Reihen zufällig entstanden sind. Liegen die empirischen Werte darüber, kann mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 vH auf einen tieferen Zusammenhang der Reihen geschlossen werden, ohne allerdings Transmissions- und Kausalzusammenhänge explizit berücksichtigen zu können.

Quelle: OECD. Berechnungen des IWH.

eines HODRICK-PRESCOTT-Filters<sup>22</sup> bestimmt worden ist. Die Abgrenzung der Zyklen kann der Tabelle 1 entnommen werden. Auch wenn (vgl. dazu Abbildung 3) dieses an den Wendepunkten der deutschen Konjunktur orientierte Konzept nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragen werden kann, soll die dort vorgenommene Abgrenzung der Zyklen als repräsentativ angesehen werden. In der Tabelle sind die entsprechenden Korrelationskoeffizienten zwischen den konjunkturellen Schwankungen der vier Länder dargestellt, wobei der dritte Zy-

klus aus drei Blickwinkeln betrachtet wird: die Abgrenzungen 1982/I - 1993/III und 1982/I - 1989/IV beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet, wobei mit der zweiten Abgrenzung der Einfluß der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur 1990/91 auf die Korrelation ausgeschaltet werden soll. Nachrichtlich angefügt wurde der Zeitraum 1990/I bis 1996/IV. Die dort zugrundeliegenden Daten sind gesamtdeutsche Angaben.

Ein steigender Korrelationskoeffizient deutet darauf hin, daß die Übereinstimmungen zwischen den Zyklen – abgebildet durch einen zunehmenden Gleichlauf der konjunkturellen Schwankungen – zugenommen haben. Allerdings ist dieses Konzept partialanalytisch, so daß eine Unterscheidung nach endogenen bzw. exogenen Ursachen dafür nicht möglich ist. Die Ergebnisse zeigen, daß zwischen den drei kontinentaleuropäischen Ländern die Korrelation zwischen dem ersten und zweiten Zyklus zurückgegangen ist. Im dritten Zyklus weisen

<sup>22</sup> Vgl. TICHY, G.: Konjunktur. Stilisierte Fakten, Theorie, Prognose. Heidelberg 1994. Der HODRICK-PRESCOTT-Filter ähnelt einem zentrierten, gleitenden Durchschnitt, wobei nicht die Länge der Stützperiode, sondern der Grad der Glättung festgelegt wird. Dabei wird mit Hilfe eines Gewichtungsparmeters abgewogen zwischen dem Ziel der Minimierung der Quadratsumme der Abweichung des Trends von den beobachteten Werten und der quadrierten Differenz aufeinanderfolgender Trendwerte. Der Gewichtungsparmeter wird bei Quartalswerten auf 1600 gesetzt.

Frankreich und Italien, zwischen denen der Gleichlauf der konjunkturellen Schwankungen zugenommen hat, gegenüber Deutschland einen steigenden Korrelationskoeffizienten auf, wobei die empirischen Koeffizienten in Abhängigkeit von der Abgrenzung variieren, was im Falle Italiens besonders im Zeitraum 1990/I - 1996/IV deutlich wird. Die Berechnungen für Großbritannien deuten vor allem auf eine zunehmende Abkopplung der britischen Konjunktur hin. Die Koeffizienten sind überwiegend nicht signifikant bzw. negativ.

### **Schlußfolgerungen**

Die empirische Analyse legt drei allgemeine Ergebnisse nahe. Erstens zeigt sich, daß symmetrisch wirkende Angebotsschocks zu einer Konvergenz in der Wirtschaftsentwicklung führen. Die Erhöhung der Rohölpreise (diese hatten sich 1973/74 vervierfacht und 1979/80 nochmals verdoppelt) hatte in allen westeuropäischen Ländern eine Rezession zur Folge. Zweitens können monetäre Mechanismen einen sehr engen Konjunkturverbund erzwingen, der sich in Systemen fester Wechselkurse aus konvergierenden Zinssätzen erklären läßt. Zwischen den drei kontinentaleuropäischen Ländern, die sich am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus des Europäischen Währungssystems – ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse – beteiligten, zeigt sich eine steigende Korrelation der konjunkturellen Schwankungen. Italien und Frankreich gingen ab Mitte der 80er Jahre dazu über, anstelle einer eherbeschäftigungsorientierten Geldpo-

litik einen stabilitätsorientierten Ansatz nach dem Vorbild der Bundesbank zu verfolgen, was sich auch in einer Phase relativer Stabilität der Währungsbeziehungen äußerte. Der im Gegensatz dazu zurückgegangene empirische Koeffizient für Großbritannien kann seine Ursachen darin haben, daß das Britische Pfund bis 1990 frei floatete. Drittens läßt sich festhalten, daß in Vorbereitung auf die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion vor allem den folgenden Fragen stärkere Beachtung geschenkt werden sollte: Wie werden die Anpassungsprozesse in einem einheitlichen Währungsraum auf asymmetrische Schocks verlaufen, wenn eine autonome nationale Geldpolitik bzw. das Instrument der Wechselkursanpassung nicht zur Verfügung steht? Wie kann vermieden werden, daß die – weiterhin in die nationale Zuständigkeit fallende – Wirtschaftspolitik der an der Währungsunion teilnehmenden Länder die auf einen stabilitätsorientierten Kurs verpflichtete Geldpolitik der Europäischen Zentralbank konterkariert? Welche Steuer- und Transfermechanismen sind nötig, um bei Auftreten asymmetrischer Schocks die nationale Fiskalpolitik zu entlasten und negative spill-overs auf andere Länder bzw. auf den Erfolg der Währungsunion insgesamt zu vermeiden? Die Antworten auf diese Fragen werden um so drängender, da sich immer mehr abzeichnet, daß die Europäische Währungsunion 1999 mit einem relativ großen Teilnehmerkreis beginnen wird.

*Michael Seifert*  
(*mst@iwh.uni-halle.de*)

## **Liberalisierung von Versorgungsindustrien: Erfahrungen aus Großbritannien\***

*Die Liberalisierung leitungsgebundener Industrien hat neben den intendierten Wirkungen eine Reihe von Nebeneffekten. So stehen Kosten- und Preissenkungen sowie einer erhöhten Flexibilität und Transparenz innerhalb der liberalisierten Industrien weitreichende Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche gegenüber. Wichtig ist deshalb, ein gewisses Maß an Regulierung zunächst beizubehalten: Zum einen dort, wo Wettbewerb in-*

*folge von produktionstechnischen Besonderheiten zu suboptimalen Lösungen führen würden, zum anderen dort, wo etablierte Unternehmen ihre anfangs noch bestehende Marktmacht zu wettbewerbsschädlichem Verhalten mißbrauchen könnten.*

Die Liberalisierung leitungsgebundener Versorgungsindustrien, wie der Strom- und Gaswirtschaft, der Telekommunikation, aber auch der Wasserversorgung und der Bahn, steht weltweit auf der wirtschaftspolitischen Agenda.<sup>23</sup> Auch in Deutschland haben die Umstellungsprozesse begonnen: im Telekommunikationssektor, bei der Bahn und in naher Zukunft auch in der Elektrizitätswirtschaft. Bis

---

\* Die Autorin, Ilka Lewington, ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for the Study of Regulated Industries (CRI), London, tätig. Der vorliegende Beitrag entstand während eines Aufenthalts als Gastwissenschaftlerin am IWH und faßt wesentliche Ergebnisse ihrer langjährigen Forschungstätigkeit zum internationalen Vergleich von Regulierungssystemen zusammen.

---

<sup>23</sup> Vgl. LEWINGTON, I. (ed.): *Utility Regulation 1997*, Privatisation International. London 1997.

1999 muß Deutschland, genau wie die meisten anderen Länder der EU, die Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt in nationales Recht umsetzen. Dies beinhaltet eine Hinwendung zu mehr Wettbewerb in Bereichen, die traditionell staatlicher Regulierung unterworfen sind.

### ***Regulierung als notwendige Ergänzung der Liberalisierung leitungsgebundener Industrien***

Leitungsgebundene Industrien weisen eine Reihe ökonomischer Besonderheiten auf. Eine davon besteht in den Bedingungen des sogenannten natürlichen Monopols. Von einem natürlichen Monopol wird dann gesprochen, wenn es aufgrund von Skaleneffekten oder integrationsbedingten Kostenvorteilen am kostengünstigsten ist, den betreffenden Markt von nur einem Anbieter versorgen zu lassen.<sup>24</sup> Hieraus entstehen zwei Problemfelder: Erstens ergibt sich bei gewinnmaximierendem Verhalten der Unternehmen die Tendenz zur Verringerung der Produktionsmengen bei gleichzeitigen Preiserhöhungen, und zweitens besteht die Gefahr, daß Möglichkeiten der Kosteneinsparung nur unzureichend genutzt werden, weil ohne den Druck des Wettbewerbs hierzu kaum Anreiz besteht. Dies führt zu einem Dilemma: Wettbewerb mehrerer Anbieter könnte eine ineffiziente Duplizierung verursachen, ein Monopol führt dagegen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten.

In der Vergangenheit wurde das Problem des natürlichen Monopols bei leitungsgebundenen Industrien zumeist dadurch zu lösen versucht, daß man die Monopolstellung zwar hinnahm, zur Vermeidung negativer Wirkungen jedoch ein System der

---

<sup>24</sup> Dabei ist zwischen einem strikten natürlichen und einem einfachen natürlichen Monopol zu unterscheiden. Das strikte natürliche Monopol ist durch sinkende Durchschnittskosten bei zunehmenden Produktionsmengen und eine Marktgröße gekennzeichnet, die vor dem Minimum der Kosten eines einzelnen Anbieters liegt. Das einfache natürliche Monopol liegt dann vor, wenn zwar Größeneffekte dafür sorgen, daß ein einzelner Anbieter kostengünstiger anbieten kann als jede Kombination von Anbietern (die sogenannte Eigenschaft der Subadditivität), jedoch die relevante Marktgröße über der Produktionsmenge des Kostenminimums liegt. In letzter Zeit konnte gezeigt werden, daß bei vielen der als natürliche Monopole bezeichneten Industrien nur die Eigenschaft der Subadditivität vorliegt, nicht aber ständig fallende Durchschnittskosten. Das Problem des Defizits, das sich bei Grenzkostenpreisbildung im strikten natürlichen Monopol ergeben würde, entfällt in diesem Fall. Vgl. u.a. FERGUSON, P.: *Industrial Economic Issues*, Second edition. Macmillan London 1994. – VICKERS, J.; YARROW, G.: *Privatisation, An Economic Analysis*. Cambridge, Mass. 1988.

staatlichen Aufsicht (Regulierung) schuf, das im Extremfall bis hin zur staatlichen Betreibung der Industrien selbst reichen konnte.<sup>25</sup> Inwieweit tatsächlich auf allen Produktionsstufen die Bedingungen des natürlichen Monopols vorlagen, wurde dabei meist nicht näher geprüft. Das Vorhandensein von Leitungen und Netzen schien diese Vorgehensweise ausreichend zu begründen.

Seit einiger Zeit ist indes ein Wandel in der Sichtweise festzustellen.<sup>26</sup> Grund hierfür sind vor allem Veränderungen auf der Angebots- und der Nachfrageseite, die die Bedingungen des natürlichen Monopols in leitungsgebundenen Industrien zunehmend weniger erfüllt scheinen lassen. Ein Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, daß möglicherweise nicht der gesamte Strom-, Gas-, Telekom-, Wasser- und Bahnsektor die Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweist, sondern nur der jeweilige Netzbereich. Soweit dies zutrifft, ist Wettbewerb auf den übrigen Produktionsstufen prinzipiell möglich. Mehr noch: Teilweise – wie im Telekommunikationsbereich – gibt es infolge technischer Neuerungen inzwischen sogar Alternativen zu den bisherigen festen Netzen, so daß auch auf dieser Stufe des Produktionsprozesses Wettbewerb möglich geworden ist.

Hinzu kam in den 70er und 80er Jahren, daß in vielen Ländern die Mängel der praktizierten staatlichen Regulierung von Versorgungsindustrien offensichtlich wurden. Zuweilen – wie das Beispiel der Stromregulierung in den Vereinigten Staaten zeigt – scheinen die durch staatliche Aufsicht induzierten Verzerrungen und die dadurch bedingten Kosten sogar größer gewesen zu sein als die Wohlfahrtsverluste infolge eines unregulierten privaten Monopols. Auch deshalb wurden seit den 80er Jahren weltweit Reformen der leitungsgebundenen Industrien eingeleitet.

Kennzeichnend für diese Reformen ist eine „doppelte“ Liberalisierung: Zum einen werden bisher sanktionierte Wettbewerbseinschränkungen aufgehoben, zum anderen wird die staatliche Einflußnahme mittels Privatisierung und Deregulierung abgebaut. Diese Liberalisierungsprozesse haben jedoch Grenzen, denn die Netzelemente sind in aller

---

<sup>25</sup> Vgl. den Überblick in CREW, M. (ed.): *Competition and the Regulation of Utilities*. Boston 1991 sowie JOSKOW, P.: *Regulatory Failure, Regulatory Reform and Structural Change in the Electrical Power Industry*. Brookings Papers on Economic Activity, 1989, p. 125-208.

<sup>26</sup> Vgl. u.a. ARMSTRONG, M.; COWAN, S.; VICKERS, J.: *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. London, 1994.

Regel weiterhin als natürliche Monopole anzusehen, die zur Vermeidung von Duplizierungen hingenommen werden müssen. Dies aber bedeutet, daß hier weiterhin eine Regulierung erforderlich ist, um Kostenminimierung anzuregen und um Monopolpreise zu unterbinden. Eine Verfeinerung der Methoden und die Konzentration auf die Netzbereiche i.e.S. sind dann notwendig, um „Regulierungsfehler“ soweit wie möglich zu vermeiden.

Darüber hinaus entsteht die Notwendigkeit einer „Übergangsregulierung“ der bestehenden Unternehmen, um den Übergang zu Wettbewerbsstrukturen z.B. bei Stromerzeugung, Strom- und Gashandel, Telekommunikationsdienstleistungen usw. zu fördern. Marktzugangsbarrieren, z.B. infolge hohen Investitionsbedarfs, und Dominanz der etablierten Anbieter lassen sich nur allmählich überwinden. Kurzfristig kann diese wettbewerbsfördernde Regulierung sogar sehr umfassend sein.

Eine weitergehende Regulierung mag auch dann angebracht sein, wenn die betrachteten Versorgungsindustrien externe Effekte verursachen oder wenn aufgrund ihres Infrastrukturcharakters eine flächendeckende Versorgung zu günstigen Konditionen erwünscht ist. Die Liberalisierung allein hebt die Notwendigkeit staatlicher Intervention nicht auf, macht jedoch Änderungen im Regulierungsinstrumentarium erforderlich. Verdeckte Formen der qualitativen und sozialen Regulierung – wie sie in staatlich beaufsichtigten Unternehmen üblich waren – sind nunmehr durch offene und dadurch in ihren Kosten transparente Auflagen zu ersetzen. Dies ermöglicht eine genauere Abwägung von Kosten und Nutzen bestimmter Zielvorstellungen im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses.

Aus alledem folgt, daß ein Widerspruch zwischen Liberalisierung einerseits und Fortbestand von Regulierungen andererseits nicht besteht. Die weltweiten Erfahrungen deuten vielmehr darauf hin, daß Regulierung eine notwendige Begleitung von Liberalisierungsprozessen in Versorgungsindustrien ist.

### ***Erfahrungen aus Großbritannien***

In Europa stellt Großbritannien den Vorreiter der Liberalisierungsbemühungen dar. Die dabei gewonnenen Erfahrungen sollen im folgenden ausgewertet werden.

#### ***Eckpunkte der Reformen: Überblick***

Das britische Reformprogramm für den Bereich der leitungsgebundenen Industrien umfaßte vom Ansatz her beide Aspekte der Liberalisierung:

- Befreiung von staatlicher Kontrolle durch Privatisierung und
- Befreiung von Monopolstrukturen durch Entflechtung der Unternehmen und Förderung von Wettbewerb auf den dafür geeigneten Produktionsstufen.

Dem Wettbewerbsaspekt wurde dabei im Zeitablauf zunehmend größere Aufmerksamkeit gewidmet.<sup>27</sup> Gleichzeitig wurde allerdings auch anerkannt, daß echter Wettbewerb in diesen traditionell monopolistisch organisierten Industriezweigen nur in einem lang andauernden Prozeß entstehen dürfte, so daß eine bewußte Förderung durch eine Pro-Wettbewerbs-Regulierung erforderlich schien.

Die Liberalisierung erfolgte in Stufen, nämlich durch eine gestaffelte Einführung des Wettbewerbs auf den Endverbrauchermärkten (zunächst sehr große, dann mittlere, dann kleine Abnehmer) und fortbestehende Übergangsregulierung der Tarife in den nicht dem Wettbewerb ausgesetzten Marktsegmenten. Eine auf Dauer angelegte Regulierung wurde für die unmittelbaren Netzbereiche als nötig befunden. Folglich enthielten alle sektoralen Reformgesetze sowohl Liberalisierungs- als auch Regulierungsaufgaben.

Um unerwünschte Nebeneffekte der Regulierung soweit wie möglich zu begrenzen, wurden jedoch zwei Bedingungen in alle Konzepte eingearbeitet: Erstens sollte die Regulierung aus dem unmittelbaren Regierungsbereich ausgelagert und von unabhängigen Behörden durchgeführt werden, und zweitens sollte der Preisregulierungsmechanismus auf der sogenannten „Anreizregulierung“ im Gegensatz zur Regulierung auf Basis einer Kostenkalkulation mit Kapitalverzinsungszuschlag beruhen. Dieser Mechanismus wurde als „RPI-X“ bezeichnet, wobei RPI die Inflationsrate und X die staatliche Vorgabe für Kostensenkungen darstellt.<sup>28</sup> In regelmäßigen Abständen (ca. 4-5 Jahre) wird eine Preisformel festgelegt, mit der die Preise der regulierten Unternehmen nach oben begrenzt werden. In der Regel wird eine reale Preissenkung angestrebt. Tabelle 1 faßt die wichtigsten strukturellen und regulativen Reformbestandteile zusammen.

<sup>27</sup> Von der Vielzahl an Literatur vgl. insbesondere BEESLEY, M.; LITTLECHILD, S.: The Regulation of Privatised Monopolies in the UK. RAND Journal of Economics, 20 (3), 1989, p. 455-476 – HELM, D.: British Utility Regulation: Theory, Practice and Reform. Oxford Review of Economic Policy 10 (3) 1994, p. 17-39.

<sup>28</sup> Vgl. GILLAND, T. (ed.): Incentive Regulation: Reviewing RPI-X & Promoting Competition, London 1992.

Tabelle 1:  
Britische Reformen der Versorgungsindustrien im Überblick

Beginn der Reform	Telekom	Gas	Strom (England/Wales)	Wasser	Bahn
	1984	1986	1990	1989	1994
Strukturgebung	Explizites Duopol (nur British Telecom und Mercury)	Monopol	Weitgehende vertikale und horizontale Trennung, aber Erzeuger-Duopol, Pool	Regionale Monopole	Konsequente vertikale und horizontale Trennung
Strukturanpassung	1991 unbegrenzte Zahl von Anbietern zugelassen	1996 Vertikale Trennung von Transport und Handel	1994 Duopol zum Verkauf von Kapazität gezwungen	keine	keine
Weitere Wettbewerbsförderung	BT und Mercury dürfen sich nicht im Kabel-TV betätigen	British Gas durfte keine selektiven Preisänderungen vornehmen	Kapazitätsausbauförderung für nicht dominante Anbieter	Vergleich der Konditionen einzelner Wettbewerber	
Regulierungsbereiche	Anschluß, lokale und nationale Gebühren	Endverbraucher unter 2500 therm, Transport und Speicherung	Übertragungs- und Verteilungsleistungen, Endverbrauchertarife für unter 100 kW	Gesamter Tarifkorb	Zugangsgebühr, Spartarif, Pendlertarif
Regulierungsformel <sup>a</sup>	RPI-X (bezogen auf Leistungskorb)	Transport und Speicherung: (RPI-X)+K Endverbraucher: (RPI-X)+K+Y	Übertragung und Verteilung: RPI-X Endverbraucher: (RPI-X)+Y	RPI+K	RPI-X

<sup>a</sup> K = spezielle administrativ verfügte Kapitalauslagen, Y = Einkaufskosten für Strom/Gas.

### Ergebnisse der Reformen

Alle Reformen in Großbritannien umfaßten simultan den Eigentümerwechsel, die Einführung von Wettbewerb und den Übergang zu einem neuen Regulierungsmechanismus. Es war zu erwarten, daß alle drei Veränderungen auf eine Erhöhung der produktiven Effizienz hinwirken würden. Dies hat sich bestätigt. Die Regulierungsbehörde für den Telekommunikationssektor schätzt, daß die Kosten von British Telecom seit 1984 um durchschnittlich 3,5 vH pro Jahr gefallen sind.<sup>29</sup> Im Stromsektor sanken die Kosten der beiden größten Erzeuger National Power und PowerGen im Zeitraum von 1990-1996 um etwa 15 vH, und die Kosten der Stromverteilung gingen um rund 10 vH zurück.<sup>30</sup> Effizienzsteigerungen wurden auch in der Wasser- und Abwasserindustrie beobachtet, doch schlug sich dies infolge notwendiger umfangreicher Investitionen bislang nicht in einer generellen Absenkung des Kostenniveaus nieder.

<sup>29</sup> Vgl. KENNEDY, D.: Liberalisation of the British Telecommunications Industry, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI), Regulatory Brief 8. London, 1997, p. 5.

<sup>30</sup> Vgl. CENTRE FOR THE STUDY OF REGULATED INDUSTRIES (CRI): The Regulated Industries. Financial Facts, 1997, forthcoming.

Wie kaum anders zu erwarten, waren die Effizienzsteigerungen von einem nicht unbedeutlichen Arbeitsplatzabbau begleitet. So wurden bei British Telecom in den ersten fünf Jahren nach der Liberalisierung 13.000 Arbeitskräfte entlassen. Zwar ist davon auszugehen, daß bei neu auf den Markt tretenden Konkurrenzanbietern sowie bei den durch verringerte Preise begünstigten Kunden neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, doch liegen hierüber keine quantifizierbaren Angaben vor.

Auch hinsichtlich der allokativen Effizienz waren die Reformergebnisse im wesentlichen positiv. Im Telekommunikationssektor ging das allgemeine Preisniveau zwischen 1984 und 1991 um etwa 40 vH zurück, im Stromsektor wird von durchschnittlich 14 vH gesprochen.<sup>31</sup> Gleichzeitig wurde das Tarifgefüge, das durch die zuvor geübte Praxis der Quersubventionierung verzerrt war, merklich verändert (vgl. Tabelle 2).

Während die generellen Trends unbestritten sind, gibt es doch einige Besonderheiten im Detail. Wo Wettbewerb zum Hauptbestandteil der Rahmenbedingungen wurde, wie z.B. bei Großkunden im Stromsektor oder bei internationalen Telefonverbin-

<sup>31</sup> Ebenda.

Tabelle 2:  
Reale Preisveränderungen bei British Telecom

Leistung	Preisveränderung 1984-1991 (kumulativ in vH)
Haushaltanschluß	+2,6
Ortsgespräch (Spitzenzeit)	-14,0
Ortsgespräch (außerhalb der Spitze)	-15,8
Ferngespräch (Spitzenzeit)	-60,8
Ferngespräch (außerhalb der Spitze)	-23,0

Quelle: Kennedy, D.: Liberalisation of the British Telecommunications Industry, CRI, Regulatory Brief 8. London, 1997, p. 8.

dungen, haben sich nicht nur beträchtliche Kostensenkungen ergeben, sie sind auch in großem Umfang an die Kunden weitergegeben worden. Wo jedoch durch Regulierung mehr Effizienz erreicht werden soll, wie in den Netzbetrieben und bei der Versorgung von Kunden mit geringen Abnahmemengen, wurden zwar auch Kostensenkungen erreicht, aber nur ein Teil davon kam den Kunden zugute.

Zwar bemühten sich die Behörden, das mögliche Kostensenkungspotential zu ermitteln und in der Preisformel zu verankern. Tabelle 3 zeigt die sukzessive Anhebung der X-Faktoren. Die privatisierten Firmen haben diese Vorgaben jedoch regelmäßig überboten und – da die Preisformel für einen Zeitraum von 4-5 Jahren konstant bleibt – beträchtliche Gewinn- und Rentabilitätssteigerungen erzielt. Als Reaktion darauf wurden die Methoden der Anreizregulierung immer mehr verfeinert. Auch einmalige Preisabsenkungen anlässlich der Neufestsetzung der Formel wurden vorgenommen. Die Regulierungsbehörden versuchten jedoch das Grundprinzip der Regulierung zu erhalten.

Als problematisch erweisen sich solche Bereiche, in denen weder Wettbewerb verwirklicht wurde noch Regulierung greift. Es gibt Hinweise darauf, daß hier bestehende Kostensenkungspotentiale nicht voll ausgeschöpft (produktive Ineffizienz) bzw. trotz tatsächlicher Kostenreduktion keine Preissenkungen vorgenommen werden (allokative Ineffizienz). Ein Beispiel für diese Situation ist die Stromerzeugung. Kostensenkungen bei den dominanten Stromerzeugern stehen steigende bzw. konstante Poolpreise<sup>32</sup> gegenüber. Problematisch ist dies auf

<sup>32</sup> Der Pool ist der Großhandelsmarkt für Strom. Trotz formalem Wettbewerb wird die Preisbildung in diesem

Tabelle 3:  
Die Entwicklung des X-Faktors in den Preisformeln<sup>a</sup>

Industrie	Zeitraum	RPI-X
Telekommunikation	1984-1989	RPI-3
	1989-1991	RPI-4,5
	1991-1993	RPI-6,25
	1993-1997	RPI-7,5
Gas	1990-1992	RPI-2
	1992-1994	RPI-5
	1994-1995	RPI-4
	1995-2000	RPI-7
Elektrizität (Übertragung)	1990-1993	RPI-0
	1993-1997	RPI-3
Verteilung (unterschiedlich je Unternehmen)	1990-1995	RPI+2,5 bis -0
	1995-1999	RPI-3
Handel/Verkauf (unterschiedlich je Unternehmen)	1990-1994	RPI-0
	1994-1998	RPI-2

<sup>a</sup> Die Veränderungen im Regulierungsumfang, Gleitklauseln für bestimmte Preisbestandteile u.ä. bleiben in dieser Tabelle unberücksichtigt. Quelle: CRI: Regulated Industries. The UK Framework, CIPFA, London 1996.

lange Sicht auch deshalb, weil dadurch möglicherweise ein Anreiz zu nicht optimalem Kapazitätszubaue entsteht.

Die Übergangsregulierung erweist sich als sehr kompliziert, besonders dort, wo bei der Privatisierung ungünstige Wettbewerbsstrukturen erhalten blieben. Wo z.B. die Netzbereiche nicht geschäftsseitig, sondern nur rechnungsseitig von den wettbewerblich organisierbaren Produktionsbereichen getrennt wurden, nutzen die integrierten Unternehmen ihre Monopolsituation im Netzbereich dazu, den Netzzugang von Wettbewerbern zu behindern. Den Regulierungsbehörden fällt es sehr schwer, solche Tatbestände zu beweisen.

Um das Entstehen von Marktstrukturen mit nur wenigen großen Anbietern zu verhindern, haben die Regulierungsbehörden verschiedene Methoden zur Stimulierung des Wettbewerbs angewandt (vgl. auch Tabelle 1). Auf die dominanten Unternehmen bezogen, sind das z.B.:

- Aufspaltung;
- Verbot des Eintritts in verwandte Geschäftsfelder;
- Erzwungener Verkauf von Kapazität;

Markt durch ein Duopol beherrscht, das etwa die Hälfte des Stromes in Großbritannien produziert.



- Verbot von selektiven Preisnachlässen;
- Aufbürden öffentlicher Versorgungsaufgaben.

Gleichzeitig werden neue Wettbewerber von den Regulierungsbehörden gefördert. All diese Maßnahmen sind freilich nicht unumstritten.

Besonderes Augenmerk wird darüber hinaus auf die Beseitigung der sonstigen (technischen und organisatorischen) Marktschranken gelegt. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Erarbeitung neuer Organisations- und Sicherheitsbestimmungen zur Vorbereitung der für 1998 geplanten Wettbewerbseinführung für Klein- und Haushaltskunden im Strom- und Gasmarkt. Gleichzeitig beschäftigt sich die Regulierungsbehörde auch mit der Förderung der Zählerindustrie, damit 1998 hochwertige Stromzähler zu erschwinglichen Preisen im Angebot sein werden.

#### *Anpassungen in anderen Sektoren im Gefolge der Liberalisierung*

Für die Reformen in der britischen Versorgungswirtschaft ist ein großes Maß an Pragmatismus charakteristisch. Die wettbewerbliche Umstrukturierung und der neue Regulierungsmechanismus wurden eingeführt, ohne daß man mögliche Nebeneffekte zunächst beachtet hätte. Es hat sich jedoch gezeigt, daß die Liberalisierung Anpassungsprozesse sowohl in den liberalisierten Industrien selbst als auch in anderen Zweigen ausgelöst hatte, die hinsichtlich Stärke und Richtung so nicht vorhergesehen wurden und zeitweise zu einer Akzeptanzkrise des britischen Modells führten.

Besonders am Beispiel der Veränderung der Struktur des Primärenergieeinsatzes in der Stromversorgung wurde deutlich, daß die vorgenommenen Reformen strukturelle Wandlungsprozesse in anderen Bereichen der Wirtschaft nach sich ziehen können.<sup>33</sup> Innerhalb von sieben Jahren reduzierte sich die Verstromung britischer Kohle auf nur noch die Hälfte des Ausgangsniveaus, während sich der Anteil des Einsatzes von Gas an der Stromerzeugung von nahe Null auf 33 vH erhöhte. Ganz offensichtlich war die Liberalisierung im Stromsektor an dieser Veränderung der Struktur des Primärenergieeinsatzes nicht unbeteiligt. Es waren indes nicht allein Wettbewerbsprozesse hierfür verantwortlich, sondern auch die Vorgaben der Stromregulierungsbehörde: Zum einen begünstigte die Behörde den Auf-

bau von Gaskapazität durch neue Stromerzeuger, um auf diese Weise den Wettbewerb zu stimulieren, zum anderen enthielt der Regulierungsmechanismus für die Stromverteiler die Auflage, Strom so billig wie möglich einzukaufen. Einkäufe von überbeuertem Strom können nicht automatisch in die Endverbraucherpreise überwältigt werden. Schließlich waren auch äußere Einflüsse, wie die Entwicklung neuer Technologien, die Erschließung neuer Gasfelder in der Nordsee, die Liberalisierung des britischen Gasmarktes und die Aufhebung der EG-Einschränkungen zur Nutzung von Erdgas zur Stromerzeugung, bedeutsam für den beobachteten Wandel.

#### *Ausblick*

Alles in allem läßt sich festhalten, daß die Notwendigkeit einer ökonomischen Regulierung als Komplement der Liberalisierung bestehen bleibt, vor allem dann, wenn trotz pragmatischer Ausrichtung der Reformen Wettbewerb nicht automatisch greifen kann. Eine auf die Durchsetzung von Wettbewerb gerichtete Regulierung erweist sich als unerlässlich, nicht zuletzt auch um die Verbraucher während der Übergangsphase zum liberalisierten Markt wirksam zu schützen. Zudem sind die unmittelbaren Netzbereiche als natürliche Monopole nach gegenwärtigem Diskussionsstand auch langfristig weiter zu regulieren. Die dabei in Großbritannien angewandte Preiskappungsstrategie hat jedoch auch in diesen Bereichen zu erheblichen Effizienzsteigerungen geführt.

Für die Liberalisierung netzgebundener Versorgungsindustrien in Deutschland ergeben sich hieraus zwei wesentliche Schlußfolgerungen. Erstens sollte besonderes Augenmerk auf die Erarbeitung und Durchsetzung eines wirksamen Mechanismus der ökonomischen Regulierung gelegt werden. Ohne effektive Übergangs- und Restregulierung ist der ökonomische Nutzen aus Liberalisierung in Frage gestellt. Außerdem scheint eine wettbewerbsfördernde Regulierung begünstigend zu wirken. Zweitens müssen sich Wirtschaftspolitik und Öffentlichkeit darüber klar werden, daß die Liberalisierung zu gänzlich neuen Strukturmustern nicht allein in den betreffenden Versorgungsindustrien selbst, sondern auch in anderen Wirtschaftszweigen führen können. Dies zu erkennen und entsprechend vorzubereiten, ist eine Aufgabe, die nur zu leicht vernachlässigt wird.

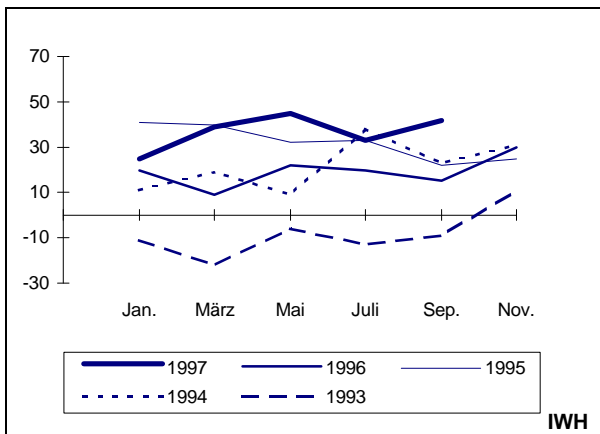
*Ilka Lewington*

<sup>33</sup> Vgl. SURREY, J.: The British Electricity Experiment: Privatisation, the Record, the Issues, the Lessons, Earthscan Publications Limited. London, 1996.

## Ostdeutsche Industrie geht optimistisch in den Herbst

Das geschäftliche Klima in der ostdeutschen Industrie hat sich nach der Eintrübung im Sommer zum September hin wieder deutlich aufgehellt. Das ergab die neueste Umfrage des IWH unter 300 Industrieunternehmen. Mit einem Skalenwert von 42 Punkten lag der Saldo aus positiven und negativen Urteilen zur *Geschäftslage* um 9 Punkte über dem Niveau im Juli. Er übertraf damit den Vorjahresstand um 27 Punkte. Das ist ein deutliches Zeichen für die Fortsetzung der seit dem Frühjahr anhaltenden Aufwärtsbewegung.

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



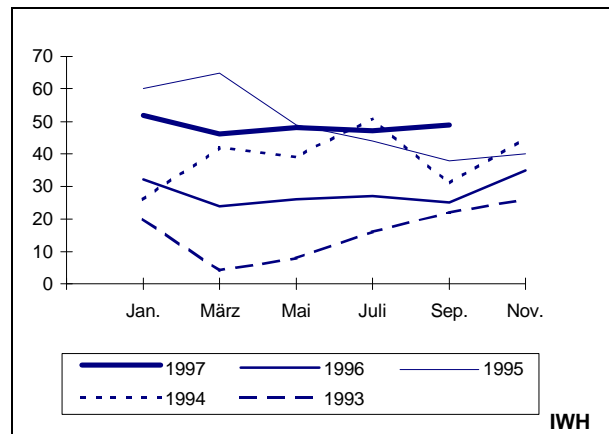
Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Mittelständler beurteilen die Geschäftslage deutlich optimistischer als größere Unternehmen. Jeder Zehnte wechselte aus dem Unschärfbereich bei der Lagebeurteilung zu den klaren Optimisten mit dem Urteil „gut“. Größere Unternehmen dagegen gingen im Vergleich zum Vorjahr aus dem Unschärfbereich zu den Pessimisten mit dem Urteil „schlecht“ über.

Deutlich aufwärts gerichtet ist der aktuelle Geschäftsverlauf im Investitionsgütergewerbe. Besonders kräftig fällt hier der Stimmungsaufschwung bei den Herstellern von Metallerzeugnissen aus. Die Unternehmen aus dem Verbrauchsgüterbereich signalisieren sogar ein ausgesprochenes Stimmungshoch, wie es seit gut zwei Jahren nicht mehr gemeldet wurde. Diese günstige Lagebeurteilung kommt insbesondere aus der Holz-, Papier- und Druckwarenindustrie, der Möbelindustrie und von den Kunststoffverarbeitern.

Die Aufwärtstendenz in der Industrie wird durch die Auftragseingänge gestützt. Die Aufträge sind zwar saisonüblich im Juli und August schwächer geflossen. Saisonbereinigt hat sich aber die Aufwärtsentwicklung fortgesetzt. Das trifft auch auf das Investitionsgütergewerbe zu. Gekräftigt haben sich hier die Bestellungen aus dem Inland, während Auslandsorder gleich geblieben sind. Im Verbrauchsgütergewerbe wird die Entwicklung weiterhin von den Bestellungen aus dem Inland bestimmt. Ihre *Geschäftsaussichten* schätzen die Unternehmen

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen.

unverändert günstig ein. Das bei der vorangegangenen Umfrage im Juli gemeldete hohe Niveau wurde gehalten. Es überwiegen mit drei Vierteln die Optimisten. Ihr Anteil ist im Verbrauchsgütergewerbe besonders ausgeprägt. Gedämpft fiel das Urteil zur Geschäftslage und den -aussichten im Produktionsgütergewerbe aus. Hier dürfte der Abschwung der Baukonjunktur zu Buche schlagen. So gibt es in der Baustoffindustrie nur wenig optimistische Lageeinschätzungen und bei der Beurteilung der Geschäftsaussichten überwiegen sogar die Pessimisten.

Doris Gladisch  
([dgl@iwh.uni-halle.de](mailto:dgl@iwh.uni-halle.de))

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie - September 1997  
- Vergleich zum Vorjahr und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Sept 96	Juli 97	Sept 97	Sept 96	Juli 97	Sept 97	Sept 96	Juli 97	Sept 97	Sept 96	Juli 97	Sept 97	Sept 96	Juli 97	Sept 97
	in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>42</b>
<b>Hauptgruppen</b>															
darunter:															
Produktionsgütergewerbe <sup>b</sup>	25	26	14	29	38	49	40	34	22	7	3	15	7	27	25
Investitionsgütergewerbe	8	17	18	47	50	54	42	25	22	3	8	6	10	33	44
Verbrauchsgütergewerbe	11	25	29	57	35	46	30	35	24	3	5	2	35	20	50
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	14	15	25	50	44	42	34	35	27	2	6	6	28	17	34
50 bis 249 Beschäftigte	11	20	22	51	50	54	32	25	20	6	5	4	23	40	52
250 und mehr Beschäftigte	16	24	14	26	36	43	58	33	31	0	6	11	16	21	14
<b>Statusgruppen</b>															
darunter															
Privatisierte Unternehmen	13	20	21	45	46	49	39	28	23	3	6	7	16	31	40
Westdt./ausl. Investoren	14	25	23	43	41	47	39	27	21	5	7	9	13	31	40
Management-Buy-Outs	9	10	15	49	61	56	41	26	23	1	4	6	16	41	43
Reprivatisierer	14	8	17	43	45	44	40	40	34	3	8	5	14	5	22
Neugründungen	22	29	29	56	53	39	13	18	27	9	0	6	56	64	35
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>57</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>47</b>	<b>49</b>
<b>Hauptgruppen</b>															
darunter:															
Produktionsgütergewerbe <sup>b</sup>	14	17	14	35	54	55	47	26	25	3	3	6	-1	42	37
Investitionsgütergewerbe	13	16	21	49	55	53	37	27	24	1	2	2	24	42	47
Verbrauchsgütergewerbe	12	17	30	64	61	49	20	17	20	3	5	2	53	57	57
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	15	13	21	53	51	47	32	32	28	0	4	4	36	27	36
50 bis 249 Beschäftigte	16	16	24	56	61	54	25	22	21	3	1	1	43	54	56
250 und mehr Beschäftigte	10	18	17	26	45	46	65	30	31	0	6	6	-29	27	26
<b>Statusgruppen</b>															
darunter															
Privatisierte Unternehmen	14	17	22	47	55	50	36	25	25	2	3	3	23	44	44
Westdt./ausl. Investoren	16	21	26	42	49	48	38	28	23	3	2	3	17	40	49
Management-Buy-Outs	9	6	14	60	75	56	31	16	27	0	2	3	38	63	40
Reprivatisierer	11	5	10	43	66	50	46	21	35	0	8	5	9	42	20
Neugründungen	32	27	22	48	51	49	19	22	22	0	0	6	61	55	43

<sup>a</sup> Summe der Wertungen pro Jahr jeweils gleich 100 - Ergebnisse gerundet. - <sup>b</sup> Einschließlich Grundstoffgewerbe.

Quelle: IWH-Industrienumfrage.