



19 | 2003

56. Jg., 41.–42. KW, 17. Oktober 2003

# ifo Schnelldienst

## Zur Diskussion gestellt

*Jan Busche, Alfred Richmann, Wolf Pluge,  
Hans-Jürgen Ebeling*

- Mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt durch Einrichtung einer Regulierungsbehörde?

## Vortrag

*Hans-Werner Sinn*

- Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft

## Zehn Jahre ifo Dresden

*Wolfgang Gerstenberger*

- Zehn Jahre ifo Niederlassung Dresden

## Forschungsergebnisse

*Joachim Ahrens und Martin Meurers*

- EU-Osterweiterung: Größere Flexibilität der EU-Institutionen notwendig?

*Timo Wollmershäuser*

- Devisenmarktinterventionen – ein umstrittenes Instrument

## Daten und Prognosen

*Manfred Berger*

- Elektroindustrie: Talsohle dürfte durchschritten sein

*Christian Hott und André Kunkel*

- Kreditpolitik der Banken

*Ulrich Adler*

- Bekleidungsindustrie: Unternehmerisches Handeln als Standortfaktor



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt durch die Einrichtung einer Regulierungsbehörde?

3

Im Juni 2003 wurden die zweiten EU-Binnenmarktrichtlinien Strom und Erdgas verabschiedet. Darin verpflichten sich die EU-Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde. Laut Prof. Dr. *Jan Busche*, Universität Düsseldorf, »... kommt (dieser) nur ergänzende Funktion zu. Notwendig ist vor allem die Renovierung der Marktregeln ...« Dr. *Alfred Richmann*, VIK, sieht auch im zukünftigen System der Regulierung durch eine Wettbewerbsbehörde Platz für das bisherige Modell der Verbändevereinbarungen. Dr. *Wolf Pluge*, BGW, möchte sichergestellt sehen, »dass den Unternehmen auch weiterhin wirtschaftliche Freiräume und auch Anreize gegeben werden, um in den Auf- und Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen zu investieren. Die Unternehmenssubstanz darf auch in Zukunft nicht aufs Spiel gesetzt werden.« Prof. Dr. *Hans-Jürgen Ebeling*, VDN, wünscht sich vor allem »... eine schlanke und effiziente Regulierungsbehörde, die sich auf die Grundsätze der von der EU-Beschleunigungsrichtlinie festgelegten Regulierungsinhalte beschränkt.«

### Vortrag

#### Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft

14

*Hans-Werner Sinn*

In seinem Vortrag, gehalten am 4. September 2003 beim verbraucherpolitischen Kongress der SPD-Bundestagsfraktion, plädiert Prof. Dr. Dr. h.c. *Hans-Werner Sinn* für eine Verbraucherschutzpolitik, die verstärkt auf Aufklärung setzt. Sinnvoll wäre es, wenn sich der Staat in stärkerem Umfang der Stiftung Warentest, des TÜV und ähnlicher Institutionen bedienen würde. Allerdings sollten nicht nur nationale Qualitätsstandards, sondern auch – durch die EU – harmonisierte Standards festgelegt und durch bessere Informationssysteme, die im nationalen Alleingang eingerichtet werden können, ergänzt werden.

### Zehn Jahre ifo Dresden

#### Zehn Jahre ifo Niederlassung Dresden

19

*Wolfgang Gerstenberger*

Am 1. September 1993 wurde die Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung gegründet. In den zehn Jahren des Bestehens wurden dort wirtschaftswissenschaftliche Analysen erstellt, die sich zum einen mit dem Systemwandel und der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland speziell im Freistaat Sachsen und den EU-Osterweiterungsländern befassen. Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums wird die Zeitschrift »ifo Dresden berichtet« als erweiterte Ausgabe erscheinen und ausführlich über die Arbeit der Mitarbeiter von »ifo Dresden« berichten.

### Forschungsergebnisse

#### EU-Osterweiterung: Erfordert eine steigende Heterogenität der Mitglieder flexiblere EU-Institutionen?

23

*Joachim Ahrens und Martin Meurers*

Die für 2004 geplante Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedstaaten bringt enorme Herausforderungen für das institutionelle Regelwerk mit sich. Besonders brisant ist die Zuordnung einzelner Politikbereiche auf nationale oder europäische Entscheidungsinstanzen. Der vorliegende Beitrag rückt die Meinung der europäischen Bürger zu dieser Frage in den Mittelpunkt. Auf der Grundlage von Umfragen des Eurobarometer quantifizierten Prof. Dr. *Joachim Ahrens*,

European Business School, International University Schloß Reichartshausen, und *Martin Meurers*, ifo Institut, die Heterogenität im Meinungsbild in der gegenwärtigen und in einer erweiterten Union und analysieren anhand der ermittelten Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat.

### **Sterilisierte Devisenmarktinterventionen – ein umstrittenes währungspolitisches Instrument**

34

*Timo Wollmershäuser*

Ziel dieses Aufsatzes ist es, die Wirksamkeit von Devisenmarktinterventionen im Lichte eines neuen Wechselkursmodells zu bewerten. Dabei steht nicht die Beeinflussung von Fundamentalfaktoren im Vordergrund, sondern die Koordination heterogener Erwartungen unter den Devisenmarktakteuren, die zu langfristigen Abweichungen des Wechselkurses von seinem Fundamentalwert führen können. Es wird gezeigt, dass sterilisierte Devisenmarktinterventionen aus dieser Perspektive als Instrument in den Händen der Notenbanken betrachtet werden können, das zwar keinen sicheren, unmittelbaren Erfolg verspricht, das aber dennoch dazu beiträgt, über längere Frist persistente Fehlentwicklungen des Wechselkurses zu mildern und zu korrigieren. Ein interessanter Nebenaspekt dabei ist, dass dieses Instrument mit keinerlei Kosten verbunden ist.

## **Daten und Prognosen**

### **Elektroindustrie: Die Talsohle dürfte durchschritten sein**

45

*Manfred Berger*

Die schwache Weltkonjunktur im Jahr 2002 beeinträchtigte die traditionell exportorientierte deutsche Elektroindustrie in besonderem Maße und führte dazu, dass die Branche 2002 ihr schlechtestes Ergebnis seit der Rezession des Jahres 1993 verbuchen musste. Im ersten Halbjahr 2003 setzte sich die Nachfrageschwäche in der Elektroindustrie noch fort. In den letzten Monaten zogen die Auftragseingänge jedoch wieder stärker an. Die Unternehmensmeldungen lassen fast einheitlich eine Verbesserung der Situation erkennen. Die Talsohle dürfte in der Elektroindustrie durchschritten sein, die Wachstumskräfte könnten wieder auf breiter Front die Oberhand gewinnen.

### **Die Kreditpolitik der Banken**

51

*Christian Hott und André Kunkel*

Besteht in Deutschland eine Kreditklemme bzw. ein Credit Crunch? Um das Ausmaß dieses Problems für die deutsche Wirtschaft zu untersuchen, hat das ifo Institut im Rahmen seiner monatlichen Konjunkturtestumfrage im Juni und August dieses Jahres die Teilnehmer nach der Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, gefragt. Die Ergebnisse der Umfrage untermauern die Vermutung, dass deutsche Banken bei der Kreditvergabe sehr restriktiv vorgehen: Im Juni gaben nur 2,5% der bundesdeutschen Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe an, dass sie die Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, als »entgegenkommend« beurteilen. Im August verbesserte sich dieser Prozentsatz nur unwesentlich auf 2,6%.

### **Unternehmerisches Handeln Bekleidungsgebietes – Standortfaktor des deutschen Bekleidungsgebietes**

55

*Ulrich Adler*

Die aktuelle konjunkturelle Entwicklung im deutschen Bekleidungsgebiet zeigt nach zweieinhalb Jahren wirtschaftlicher Talfahrt wieder nach oben. Das ifo Geschäftsklima für die Branche signalisierte im Monat September eine deutliche Erholung. Für das gesamte Jahr 2003 muss aber trotz der Verbesserung des Geschäftsklimas mit einem Umsatz- und Produktionsrückgang von 6 bis 7% gerechnet werden.

# Mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt durch die Einrichtung einer Regulierungsbehörde?

Im Juni 2003 wurden die zweiten EU-Binnenmarkttrichtlinien Strom und Erdgas verabschiedet, die zu einer Beschleunigung und Verbesserung des Liberalisierungsprozesses führen sollen. Darin verpflichten sich die EU-Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde. Wird dies zu mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt führen?

## Den Wettbewerb organisieren – Chancen und Risiken einer sektoralen Regulierung der Energiewirtschaft

Seit der Aufhebung der kartellrechtlich abgesicherten Gebietsmonopole für die Elektrizitäts- und Erdgasversorgung durch das Gesetz zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts aus dem Jahre 1998 sind mittlerweile gut fünf Jahre vergangen. Zieht man eine Bilanz der bisherigen Entwicklung, so fällt diese eher ernüchternd aus: Augenfällig ist zunächst, dass die Veränderung der Marktbedingungen zu einer deutlichen Konzentration auf der Ebene der Strom-Verbundunternehmen geführt hat. Zugleich ist sowohl im Strom- als auch im Gasbereich eine Tendenz zur vertikalen Verflechtung zwischen Vorlieferanten und Weiterverteilern zu beobachten. Neue Anbieter sind zum großen Teil wieder vom Markt verschwunden. Die Strompreise nähern sich sowohl im Industrie- als auch im Haushaltskundenbereich nach einem zwischenzeitlichen Rückgang wieder dem Niveau vor der Deregulierung. Lediglich bei den Strom-Industriekunden hat in nennenswerter Zahl ein Lieferantenwechsel stattgefunden. Dagegen sind im Gasbereich nur Einzelfälle zu verzeichnen. Die Belieferung von Haushaltskunden mit Gas wird bisher überhaupt noch nicht im Wettbewerb angeboten. Nachzulesen sind diese Fakten im jüngst veröffentlichten Monitoring-Bericht der Bundesregierung, der ein detailliertes Bild der Verhältnisse seit der Marktöffnung im Jahre 1998 zeichnet und eine Entscheidungsgrundlage für die beabsichtigte Verbesserung der Netzzugangsregeln und der wettbewerblichen Überwachung der Energiewirtschaft bieten soll.

### Leitungsnetze als Marktplätze

Die skizzierten Marktverhältnisse sind kaum Ausdruck eines funktionierenden

Wettbewerbs. Vielmehr spiegeln sie die Schwierigkeiten wider, die sich für die Initiierung von Wettbewerb in einem leitungsgebundenen Markt ergeben, dessen Netze sich im Eigentum einzelner Marktbeteiligter befinden. Wettbewerb um Endabnehmer in den ehemals geschlossenen Versorgungsgebieten war von vornherein nur möglich, wenn die im Eigentum der ehemaligen Gebietsmonopolisten befindlichen Leitungsnetze als »Marktplätze« geöffnet werden, auf denen sich die Austauschbeziehungen zwischen allen potentiellen Energieanbietern und -verbrauchern vollziehen können.

Da die Leitungseigentümer naturgemäß kein eigenes Interesse daran haben, ihre Netze für potentielle Konkurrenten zum Zwecke der »Durchleitung« von Energie an deren Abnehmer zu öffnen, konnte sich der Gesetzgeber nicht auf die Beseitigung der Gebietsmonopole beschränken. Er musste vielmehr den Wettbewerb durch Zugangsregelungen zu den Netzen organisieren. Der deutsche Gesetzgeber hat sich seinerzeit unter den vom europäischen Richtliniengeber angebotenen Netzzugangsmodellen, dem geregelten und dem verhandelten Netzzugang, für die Verhandlungslösung und damit inzident gegen eine sektorale Regulierungsbehörde für die Energiewirtschaft entschieden. Die Einrichtung einer deutschen Regulierungsbehörde, wie sie nunmehr geplant ist und zu der die sog. EU-Beschleunigungsrichtlinien Elektrizität (RL 2003/54/EG) und Erdgas (RL 2003/55/EG) verpflichten, bedeutet also einen klaren Paradigmenwechsel. Es handelt sich andererseits um eine Angleichung an die Verhältnisse in anderen EU-Mitgliedstaaten, die seit jeher mit Regulierungsbehörden arbeiten. Auf deren Erfahrungen kann freilich angesichts der



Jan Busche\*

\* Prof. Dr. Jan Busche, Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Gewerblichen Rechtsschutz, Zentrum für Gewerblichen Rechtsschutz der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

unterschiedlichen nationalen Marktstrukturen nicht ohne weiteres zurückgegriffen werden.

### Herstellung wettbewerblicher Marktbedingungen

Die Regulierungsbehörde wird vor die Aufgabe gestellt sein, das Wettbewerbsverhalten der Marktakteure zu überwachen. Dazu bedarf die Behörde konkreter Vorgaben durch den Gesetzgeber. Dieser muss mit anderen Worten den Rahmen für die Tätigkeit der Regulierungsbehörde definieren. Da das Ziel die Herstellung wettbewerblicher Marktbedingungen ist, steht außer Frage, dass die Tätigkeit der Regulierung nicht mit »harten« Eingriffen in Vertragsbeziehungen oder gar der Dekretierung von Austauschverhältnissen gleichgesetzt werden darf. Vielmehr geht es um eine Ex-post-Marktaufsicht, die der kartellrechtlichen Marktmachtverhaltenskontrolle vergleichbar ist und wie diese über die Einhaltung vorgegebener, rechtlich verbindlicher Marktregeln durch die ansonsten autonom agierenden Marktbeteiligten wacht. Die Regulierungsbehörde kann letztlich nur erfolgreich sein, wenn die für alle Marktakteure geltenden Marktregeln hinreichend wettbewerbsbefördernd sind und durch ein effektives Instrumentarium durchgesetzt werden können.

### Regelungsdefizite

Betrachtet man die bisher für den Energiebereich geltenden Marktregeln, so lässt sich ein eindeutiges Regelungsdefizit feststellen, das nicht zu Unrecht für den unterentwickelten Wettbewerb auf den Energiemärkten mitverantwortlich gemacht wird. Dieses Defizit besteht in zwei Regelungsbereichen: einerseits im Bereich des Netzzugangs, also auf der Ebene der Vertragsbeziehungen zwischen dem Leitungseigentümer und dem um Durchleitung nachsuchenden Konkurrenten; andererseits im Bereich der Endversorgung, also auf der Ebene der Vertragsbeziehungen zwischen dem Endkunden und seinem Energielieferanten.

Im Bereich des Netzzugangs hat sich der Gesetzgeber des Jahres 1998 damit begnügt, dem Leitungseigentümer eine Vertragsabschlussverpflichtung zu Gunsten des Durchleitungsnetzen aufzuerlegen, ohne freilich konkrete Vorgaben für den Vertragsinhalt zu machen. Dieses Regelungsmodell weicht grundlegend von den Netzzugangsmodalitäten des Telekommunikationsgesetzes ab und hat aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage der Vertragsparteien dazu geführt, dass die Vertragsinhalte mühsam und zeitraubend verhandelt bzw. im Wege gerichtlicher Klärung ermittelt werden müssen. Das Spektrum der ungeklärten Fragen ist breit, wie ein Blick auf den Inhalt der sog. Verbändevereinbarungen und die Gegenstände der gerichtlichen Auseinandersetzungen zeigt. Als Hemmschuh für den

Wettbewerb hat sich insbesondere erwiesen, dass der Gesetzgeber weder Prinzipien der Netznutzung noch Grundsätze der Entgeltkalkulation formuliert hat.

Auf der Ebene der Endversorgung sind die Verhältnisse dadurch gekennzeichnet, dass dem Endabnehmer im Falle eines beabsichtigten Lieferantenwechsels regelmäßig zwei Unternehmen gegenüber stehen: der bisherige Energielieferant und Leitungseigentümer sowie dessen Wettbewerber, von dem der Endkunde die Energie künftig im Wege der Durchleitung zu beziehen wünscht. Der Gesetzgeber hat freilich auch hier keine Vorgaben für die vertragliche Gestaltung dieser Dreiecksbeziehung gemacht. Unklar war daher etwa, wie viele Verträge der Endabnehmer abschließen muss, um den Lieferantenwechsel zu vollziehen (All-inclusive-Vertrag bzw. Doppelvertragsmodell), und ob der Leitungseigentümer und bisherige Lieferant dem Endkunden zusätzliche Wechselkosten in Rechnung stellen darf.

Die skizzierten Regelungsdefizite machen deutlich, dass der bisherige Rechtsrahmen weit davon entfernt war, den Wettbewerb auf den Energiemärkten zu befördern. Gerade für die Haushaltskunden und kleineren Gewerbekunden, die im Vergleich zu ihren Energielieferanten aufgrund der geringen Abnahmemengen ohnehin nur über wenig »Verhandlungsmacht« verfügen, sind die rechtlichen Hürden des Lieferantenwechsels unter diesen Voraussetzungen kaum oder doch nur mit einem erheblichen Transaktionskostenaufwand überwindbar. Hinzu kommt die Ungewissheit, wer im Falle des Ausfalls des neuen Lieferanten die Energieversorgung sicherstellt. Auch diesen Punkt hat der Gesetzgeber des Jahres 1998 nicht eindeutig geregelt. Bedenkt man, dass die individuelle Versorgungssicherheit gerade im Privatkundenbereich eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt, und dass Energie für viele Verbraucher trotz der häufigen Klage über zu hohe Energiepreise eher ein »Low-interest-Produkt« ist, das nur bei erheblichen Preisvorteilen einen Lieferantenwechsel auslöst, so ist der bisher geringe Wettbewerbserfolg im Haushaltskundenbereich nicht weiter verwunderlich.

Aber nicht nur der Gesetzgeber hat bisher wenig zur Effektivierung des von ihm eigentlich gewünschten Wettbewerbs in der Energiewirtschaft beigetragen. Auch der Verordnungsgeber hat die ihm schon heute eingeräumten Befugnisse zur Feinsteuerung der Marktprozesse trotz der über die Jahre hinweg wenig befriedigenden Erfahrungen mit der »Selbstregulierung« durch Verbändevereinbarungen nicht genutzt, obwohl das Energiewirtschaftsgesetz ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, die vertraglichen Bedingungen für den wettbewerbsbegründenden Zugang zu fremden Leitungsnetzen durch Rechtsverordnung zu gestalten, sofern dies zur Gewährleistung wirksamen Wettbewerbs erforderlich ist. Bemerkenswert ist auch, dass selbst fünf Jahre nach



Marktöffnung die Versorgung der Tarifkunden immer noch auf der Grundlage jener Allgemeinen Versorgungsbedingungen erfolgt, die schon zu Monopolzeiten galten und daher auf einen ganz anderen Ordnungsrahmen zugeschnitten waren.

### Renovierung der Marktregeln

Es ist also einiges zu tun, um dem Wettbewerb »auf die Sprünge« zu helfen. Vorrangig ist insofern sicherlich nicht die Einrichtung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber geforderten Regulierungsbehörde. Dieser kommt nur ergänzende Funktion zu. Notwendig ist vor allem die Renovierung der Marktregeln, mit denen die Ziele und die Methoden der Regulierung vorgegeben werden. Auch in dieser Hinsicht weisen die EU-Beschleunigungsrichtlinien Elektrizität und Erdgas dem deutschen Gesetzgeber den Weg.

Für den Bereich des Netzzugangs von besonderer Bedeutung erscheint die rechtlich verbindliche Festlegung der Netzzugangsbedingungen, insbesondere also der Netznutzungsentgelte bzw. der für sie maßgeblichen Kalkulationsmethode. Der Monitoring-Bericht des Bundeswirtschaftsministeriums präferiert in diesem Zusammenhang eine aus Wettbewerbssicht zu begrüßende transaktionsunabhängige Lösung, die als sog. Anschluss-Punkt-Modell auch schon der Verbändevereinbarung Strom II zugrunde lag. Der entscheidende Vorteil der staatlichen Regulierung gegenüber der privatautonom ausgehandelten Vereinbarung liegt in ihrer originären Rechtsverbindlichkeit. Während Vertragspartner der Verbändevereinbarungen allein die Wirtschaftsverbände, nicht aber die eigentlichen Marktakteure sind, führt die staatliche Regulierung zu einer unmittelbaren Bindung der Akteure, wodurch zugleich ein höheres Maß an Rechtssicherheit erzeugt wird. Es ist also damit zu rechnen, dass der Wettbewerb nicht von vornherein durch langwierige Verhandlungen oder gerichtliche Auseinandersetzungen über die Bedingungen des Netzzugangs »erstickt« wird.

Eine weitere Hürde auf dem Weg zu effektivem Wettbewerb im Bereich der Energiewirtschaft stellt, wie bereits angedeutet, das Energievertragsrecht dar. Dieses liegt (noch) weitgehend in der autonomen Regelungsverantwortung des deutschen Gesetzgebers. Obwohl die Energieversorgung zum Beleg für ihre besondere Bedeutung gerne als Fall der Daseinsvorsorge betrachtet wird, die traditionell besonderer staatlicher Verantwortung unterliegt, ist das Energievertragsrecht anders als etwa das Reisevertragsrecht bisher kaum als eigenständig regelungsbedürftige Materie wahrgenommen worden. Dies mag damit zusammenhängen, dass zu Zeiten der Monopolversorgung, sieht man einmal von den Allgemeinen Versorgungsbedingungen ab, in der Tat kein Regelungsanlass bestand.

Die Sachlage hat sich freilich zwischenzeitlich grundlegend geändert. Es ist allerdings kaum damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber das Thema demnächst aufgreifen und den Energievertrag als besonderen Schuldvertrag in das BGB einordnen wird, zumal das Energievertragsrecht auch jüngst in der Debatte über die Schuldrechtsmodernisierung nur am Rande eine Rolle gespielt hat. Hilfreich wäre eine »Standardisierung« der Energielieferverträge dennoch. Das gilt insbesondere für die Belieferung von Haushaltskunden und Kleingewerbetreibenden, soweit sie wegen fehlender vertraglicher Transparenz von einem Lieferantenwechsel abgehalten werden. Es bleibt insoweit allein die Hoffnung, dass der Ordnungsgeber die Problematik im Zuge der anstehenden Novellierung der Allgemeinen Versorgungsbedingungen aufgreift. Ein im vergangenen Jahr vorgelegter Referentenentwurf war in dieser Hinsicht wegen des dort vorgeschlagenen, eher wettbewerbshemmenden Vertragsmodells jedoch wenig ermutigend.

### Überwachung der Marktregeln

Die Bundesregierung will die bestehende Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) damit betrauen, die Einhaltung der materiellen Marktregeln zu überwachen. Dem liegt offenbar die Überlegung zugrunde, dass sich die RegTP bereits mit der Regulierung eines ebenfalls netzgebundenen Wirtschaftssektors befasst. Sicherlich bestehen vor diesem Hintergrund gewisse Synergieeffekte für die Regulierungstätigkeit. Andererseits kann die Netzgebundenheit der wirtschaftlichen Betätigung nicht darüber hinwegtäuschen, dass technische und rechtliche Anforderungen, wie z.B. der das Energierecht leitende Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit, aber auch Unterschiede in den Anbieterstrukturen, differenzierte Regulierungsansätze erfordern.

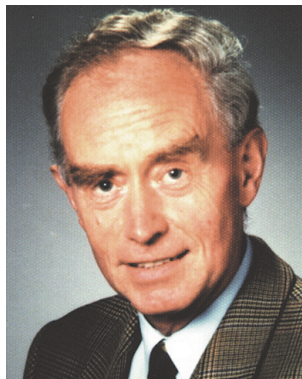
Es ist daher mit Recht vorgeschlagen worden, dem Bundeskartellamt die Funktion der Regulierungsbehörde zu übertragen. Das Bundeskartellamt hat sich in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Musterverfahren aus kartellrechtlicher Sicht mit den Energiemärkten beschäftigt und dabei viel Know-how aufgebaut, insbesondere aber entscheidend zur Effektivierung des Wettbewerbs im Bereich der Energiewirtschaft beigetragen. Dieser Umstand ist schon deshalb hervorzuheben, weil die durchschnittliche Dauer der einschlägigen Verfahren und die Weigerung der Gerichte, den – mittlerweile modifizierten – Sofortvollzug der getroffenen Anordnungen mitzutragen, an sich das Gegenteil vermuten lassen. Im Ergebnis kommt es darauf an, die mit der Regulierungsverantwortung betraute Behörde mit dem notwendigen Instrumentarium zur Durchsetzung der materiellen Marktregeln auszustatten, wozu insbesondere auch das Monitoring über das Unbundling wettbewerbsrelevanter Unternehmensbereiche und die außergerichtliche Streitbeilegung gehören.

## Fazit

Angesichts der bestehenden Wettbewerbsdefizite auf den Energiemärkten für Elektrizität und Erdgas eröffnet die Einrichtung einer sektoralen, aber wettbewerbsorientierten Regulierungsbehörde die Chance, diese Defizite abzubauen. Es bestehen allerdings auch Risiken: Die staatliche Regulierung der Energiemärkte und die Existenz von Regulierungsbehörden darf nicht zum Selbstzweck werden. Sie ist immer nur Mittel zum Zweck, nämlich zur Effektivierung des Wettbewerbsprozesses. Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, sowohl die Ziele als auch die Methoden der Regulierung regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Es ist freilich nicht zu leugnen, dass Regulierungsprozesse zuweilen eine Eigendynamik entfalten, die selbst wiederum zu einer Gefahr für den Wettbewerb werden kann. In diesem Sinne garantiert die Existenz einer Regulierungsbehörde nicht notwendig mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt. Sie kann diesen im günstigen Fall jedoch befördern, wenn die Marktstrukturen die Selbstentfaltungskräfte der Beteiligten hemmen und damit eine natürliche Entwicklung des Wettbewerbs verhindern.

## Literatur

Böge, U. und M. Lange (2003), »Die zukünftige Energiemarkt-Regulierung im Lichte der Erfahrungen und der europarechtlichen Vorgaben«, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 870–880.  
 Busche, J. (1999), *Privatautonomie und Kontrahierungszwang*, Tübingen.  
 Hermes, G. (2002), »Die Regulierung der Energiewirtschaft zwischen öffentlichem und privatem Recht«, *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 166, 433–463.



Alfred Richmann\*

## Wettbewerbsbehörde bei Strom und Erdgas

Seit Beginn der Liberalisierung des Strom- und Erdgasmarktes durch die EU-Binnenmarktrichtlinien aus den Jahren 1996 bzw. 1998 wird in Deutschland die Option des verhandelten Netzzugangs auf der Grundlage von Verbändevereinbarungen praktiziert. Im Jahr 2004 wird es jedoch zu einem Systemwechsel kommen. Denn die EU-Beschleunigungsrichtlinien vom 26. Juni 2003, die die Entwicklung des Binnenmarktes Strom und Erdgas forcieren sollen, verpflichten die EU-Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde. Die Anpassung des energiepolitischen Ordnungsrahmens bis Mitte 2004 steht damit auch in Deutschland auf der Tagesordnung.

### Ziele der Wettbewerbsbehörde ab 1. Juli 2004

Nach den neuen Beschleunigungsrichtlinien Strom und Erdgas hat die Regulierungsbehörde »zumindest die Aufgabe (d.h. die Ziele) Folgendes sicherzustellen:

- Diskriminierungsfreiheit (d.h. ungehinderten Netzzugang/-nutzung),
- echten Wettbewerb der Netzbetreiber und
- ein effizientes Funktionieren des Marktes.«

### Aufgaben der Wettbewerbsbehörde

Auf der Grundlage der eher ernüchternden Erfahrungen aus den Verbände Verhandlungen vor allem im Erdgasbereich – hat der VIK den Systemwechsel akzeptiert. Die Richtlinien bieten die Möglichkeit, die Vorteile einer marktnahen Entwicklung der Regulierung mit einer größeren Verbindlich-

\* Dr. Alfred Richmann, Geschäftsführer des VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V., Essen.



keit und mit effizienten Schlichtungsmechanismen für strittige Fragen zu verbinden. Eine verbesserte Marktöffnung in Deutschland kann erreicht werden, wenn auf der Basis der Erfahrungen und Ergebnisse der Verbändevereinbarungen die deutschen Energiemärkte nach dem Leitbild eines funktionsfähigen Wettbewerbs effizient weiter entwickelt werden.

Bereits vor Verabschiedung der neuen EU-Binnenmarkt Richtlinien hat sich am 24. März 2003 das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) gemeinsam mit dem Bundesumweltministerium (BMU) auf ein »Eckpunktepapier zur Ausrichtung des energierechtlichen Ordnungsrahmens auf Wettbewerb im Bereich der leitungsgelassenen Energieträger« verständigt. Darin wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass in Deutschland die Umsetzung der Richtlinien und die Einrichtung einer Wettbewerbsbehörde unverzüglich erfolgen sollen. Die Namenswahl »Wettbewerbsbehörde« gibt einen bewussten Hinweis darauf, dass beide Ministerien Wert darauf legen, die Regulierungsarbeit eindeutig und primär am Ziel der Schaffung funktionierender Wettbewerbs auszurichten.

Nach den EU-Richtlinien obliegt es der Wettbewerbsbehörde, zur Erreichung ihrer Ziele:

1. »Zumindest die Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Netzanschluss- und Netzzugangsbedingungen, inkl. der Tarife für Übertragung bzw. Fernleitung und die Bedingungen für die Bereitstellung von Regelenergie vor Inkrafttreten festzulegen oder zu genehmigen«.
2. »Zumindest ein Monitoring durchzuführen hinsichtlich der
  - Regeln für Management und Zuweisung von Verbindungskapazitäten (grenzüberschreitend und innerhalb Deutschlands),
  - Mechanismen zur Behebung von Kapazitätsengpässen im nationalen Netz,
  - benötigten Zeit für Herstellung von Anschlüssen und Reparaturen,
  - Veröffentlichung von Informationen über Verbindungsleitungen, Netznutzung und Kapazitätzuweisung,
  - tatsächlichen Entflechtung der Rechnungslegung,
  - Bedingungen für Zugang zu Gasspeichern und
  - Bedingungen und Tarife für Anschluss neuer Stromerzeuger (z.B. EEG, KWK)«.
3. als Streitbeilegungsstelle zu agieren.

Aus diesen Vorgaben der EU-Richtlinien zieht VIK folgende Schlüsse:

1. Die Aktivitäten der Behörde betreffen direkt nur den Netzzugang Strom/Erdgas, die Produkte Strom/Erdgas nur indirekt.
2. Vorrangiges Ziel ist ein funktionierender und dauerhafter Wettbewerb der Netzbetreiber in Deutschland und der EU, um die wettbewerblichen Möglichkeiten der Verbraucher zu stärken und gleichzeitig den Netzerhalt und

-ausbau zu stimulieren. Die Themen Versorgungssicherheit und Umweltschutz stehen daher nicht primär und vorrangig im Fokus der Wettbewerbsbehörde, müssen von ihr jedoch berücksichtigt werden.

3. Eine leistungsfähige und effiziente Wettbewerbspolitik erfordert eine Wettbewerbspolitik möglichst aus einem Guss. Dies Prinzip muss gerade im Falle mehrerer beteiligter Behörden – wie z.B. bei einer Kooperation zwischen RegTP und BKartA nach § 82 TKG (Gelegenheit zur Stellungnahme bzw. gemeinsame Entscheidungen) – gewährleistet sein.
4. Die Ex-ante-Regulierung hat die Genehmigung oder Festlegung von Netzpreis-Kalkulations-Methoden zum Inhalt. Es geht dabei also nicht um die Bestimmung der Einzelpreise durch die Behörde. Vielmehr soll die Behörde grundlegende, prinzipielle und allgemein gültige Regeln zur Ermittlung der Preise entwickeln oder genehmigen.
5. Der Monitoring-Bericht sieht zwei Varianten einer Ex-post-Regulierung vor. Die erste Variante beinhaltet eine Einzelfallprüfung auf »Einhaltung der Methoden«. Diese Ex-post-Regulierung wäre bei der Wettbewerbsbehörde angesiedelt.
6. Die zweite Variante der Ex-post-Regulierung wäre identisch mit der heutigen Missbrauchsaufsicht. Diese soll an Einzelfällen orientierte Individualkontrollen durchführen, weil trotz identischer Kalkulationsmethoden – das zeigt die Realität – übergroße Preisspreizungen auftreten, die als Indiz für den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen zu werten sind. Auf die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht darf in keinem Fall verzichtet werden.
7. Die Ex-ante-Regulierung ist grundsätzlich nur auf die Staatsebene zu beziehen und ist nur dort ansiedelbar. Die Länderebene scheidet wegen der hiermit verbundenen Gefahr der Kleinstaaterei und Zersplitterung aus.
8. Die Ex-post-Regulierung (in beiden Varianten) bleibt im Falle von Bundesländer übergreifenden Netzfällen – wie bisher bereits – auf Bundesebene verankert. Die Landesebene dagegen ist nur für Netzfälle innerhalb eines Bundeslandes zuständig.

### Gestaltungsprinzipien

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für VIK die nachfolgenden wesentlichen Prinzipien für die Gestaltung einer Wettbewerbsbehörde:

1. So viel Markt (d.h. Selbstregulierung durch Verbände) wie möglich und so viel (staatliche) Regulierung wie nötig. Das beinhaltet den Grundsatz der Minimalregulierung. Regelungen eher technischer Fragen sollten möglichst weitgehend den Marktteilnehmern überlassen bleiben.
2. Die Regulierungsbehörde muss zur Erreichung ihrer Ziele vollkommen unabhängig von der Strom- und Gaswirtschaft sein. Darüber hinaus ist größtmögliche Unab-

hängigkeit von der Regierung anzustreben. Die notwendige Rechts- und Fachaufsicht eines Ministeriums – in diesem Falle des BMWA – ist selbstverständlich, sollte jedoch nur an »sehr langer Leine« erfolgen und darf keine Weisungsbefugnis für konkrete Einzelfälle beinhalten.

3. Die Regulierungsbehörde muss schlagkräftig agieren können. Dazu gehört u.a.:
  - der Sofortvollzug aller Entscheidungen der Wettbewerbsbehörde; der Sofortvollzug darf nicht – wie heute – sehr leicht aufhebbar sein,
  - die Beweislastumkehr und
  - die Verpflichtung zum Treffen schneller Entscheidungen (z.B. innerhalb von zehn Wochen).
4. Große wettbewerbspolitische Kompetenz der Wettbewerbsbehörde ist erforderlich, vor allem in der Startphase, um schnell auf den Markt einwirken zu können. Deshalb sollte keine neue Behörde geschaffen, sondern eine bestehende mit existierenden personellen Ressourcen und großen Erfahrungen genutzt werden.
5. Die Regulierungsbehörde sollte möglichst zügig und kostengünstig aufgebaut werden. Sie muss effizient arbeiten können.
6. Die wesentlichen Regulierungsaufgaben sollten möglichst in einer einzigen Behörde gebündelt werden. Ansonsten bestünde die Gefahr der Zersplitterung und des Kompetenzstreits zu Lasten der Netznutzer und zu Gunsten der Netzbetreiber. Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht muss auf jeden Fall bei den Kartellbehörden bleiben.
7. Rechtssicherheit darf dabei nicht bedeuten, dass ein Versorger – welcher die Ex-ante-Methoden befolgt (was durch Ex-post-Prüfung durch die Wettbewerbsbehörde festgestellt wird), – damit automatisch eine »gute fachliche Praxis« erfüllt und nicht mehr der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterliegt. Vielmehr muss Rechtssicherheit heißen, dass Entscheidungen der Wettbewerbsbehörde zum einen gerichtlich überprüfbar sind. Außerdem müssen die quantitativen Ergebnisse der Anwendung der Ex-ante-Methoden d.h. die Netznutzungspreise in Cent/kWh – weiterhin der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterliegen. Denn erfahrungsgemäß kann die Differenz zwischen Netznutzungspreisen trotz der Anwendung gleicher Kalkulationsmethoden mehr als 100% des jeweils niedrigsten Preises betragen. Diese Tatsache ist als ein starkes Indiz für den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu werten.

### Rolle der Verbändevereinbarungen Strom/Erdgas

Auch im zukünftigen System der Regulierung durch eine Wettbewerbsbehörde steckt im Modell der Verbändevereinbarungen weiterhin ein wichtiges Potential, das für die Entwicklung des Marktes genutzt werden sollte. Das bedeutet, die brauchbaren Inhalte der bestehenden Verbändevereinbarungen Strom und Erdgas soweit wie möglich

beizubehalten und für die Arbeit der Wettbewerbsbehörde zu nutzen.

Die Verbändevereinbarung Strom II plus ist wettbewerbspolitisch jedoch erheblich fortschrittlicher und wirksamer als die Verbändevereinbarung Gas II. Der VV Erdgas II fehlen im Vergleich mit VV Strom II plus ein wettbewerbsförderndes Entry-/Exit-Netzzugangs-/Nutzungsmodell, ein Vergleichsmarktkonzept für alle Netzstufen mit dynamisiertem Effizianzreizsystem für den Netzerhalt und -ausbau sowie ein kostenorientierter Kalkulationsleitfaden für alle Netzstufen auf der Basis elektrizitäts/gaswirtschaftlich rationaler Betriebsführung.

Deshalb ist aus heutiger Sicht eine einheitliche Regulierung bei Strom und Gas nicht möglich. Der Gesetzgeber oder die Wettbewerbsbehörde muss vorab erst die genannten Gasmarkt-Defizite lösen. Erst dann kann die eigentliche Ex-ante-/Ex-post-Regulierung für Strom und Gas einheitlich beginnen.

Anzumerken bleibt, dass die wachsenden Probleme der zunehmenden horizontalen und vertikalen Konzentration bei Strom und Erdgas durch eine Wettbewerbsbehörde nicht lösbar sind. Dies ist ein Bereich, der den Gesetzgeber und die Kartellbehörden intensiv fordert.

### Institutionelle/organisatorische Ausgestaltung

Aus Sicht des VIK kämen als bestehende Behörden, bei denen die Regulierung des Strom- und Erdgasmarktes angesiedelt werden könnte, das Bundeskartellamt und die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) in Frage. Beide verfügen über wichtige Kompetenzen, die für eine Wettbewerbsbehörde notwendig sind. Dabei übt das Bundeskartellamt schon heute einen Teil der bestehenden Regulierung im Strom- und Gasmarkt aus (Ex-post-Missbrauchskontrolle) und hat sich dabei wichtige branchenspezifische Erfahrungen und Know-how angeeignet. Dagegen verfügt die RegTP über Regulierungskompetenzen aus anderen Branchen, ein Know-how, das nach entsprechender Anpassung sicherlich auch für den Energiemarkt nutzbar zu machen wäre.

### Gesetzgeberische Schritte

Schon Ende 2003 sollen die gesetzlichen Regelungen zur Umsetzung der EU-Binnenmarktrichtlinien und zur Einsetzung einer deutschen Wettbewerbsbehörde Strom und Erdgas im Entwurf vorliegen. Am 1. Juli 2004 soll die Wettbewerbsbehörde ihre Arbeit aufnehmen können. VIK sieht große Chancen im vor uns liegenden gesetzgeberischen Prozess, der weitere entscheidende Weichen für funktionierenden Wettbewerb auf den Energiemärkten in Deutschland stellen wird.



Wolf Pluge\*

## So viel Regulierung wie nötig, aber so viel Markt wie möglich

»Wir haben in den Vereinigten Staaten ein Leitungsnetz, das dem eines Entwicklungslandes entspricht.« Mit diesen Worten charakterisierte Bill Richardson, der ehemalige US-Energieminister und jetzige Gouverneur von New Mexico, die Qualität des amerikanischen Versorgungssystems. Was war der Anlass zu einer solch drastischen Aussage? Im Sommer dieses Jahres legte der größte Stromausfall in der Geschichte Nordamerikas weite Teile des Landes lahm. New York und viele weitere Großstädte bis hin zum kanadischen Ontario standen teilweise für Tage im Dunkeln.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass Fehlentscheidungen im Energie- und Versorgungssektor schwerwiegende Folgen haben können. Dabei gilt das Versorgungssystem der Vereinigten Staaten in der heutigen Diskussion um die Regulierung des deutschen Energiemarktes immer noch als ein Vorzeigemodell. Der große »Blackout« in diesem Sommer aber hat uns gezeigt, dass die Regulierung in Amerika zum Teil falsche Marktsignale gesetzt hat. Das gilt nicht nur für die Versorgung mit Strom. Erinnert sei an dieser Stelle auch an die Erdgasknappheit in den USA in den sechziger Jahren, als infolge der Preisregulierung massive Mängellagen auftraten. Allen Verfechtern des amerikanischen Modells seien deshalb die Protokolle der entsprechenden Anhörungen des Kongresses empfohlen, in denen Regulierungsbeürworter zu erwartende Verknappungen mit Vehemenz ausgeschlossen hatten.

### Kein bürokratisches Perpetuum Mobile

Wird jetzt auch bei uns der Gas- und Strommarkt reguliert, dann muss sichergestellt sein, dass die Versorgungssi-

cherheit nicht gefährdet wird. Das aber setzt voraus, dass den Unternehmen auch weiterhin wirtschaftliche Freiräume und auch Anreize gegeben werden, um in den Auf- und Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen zu investieren. Die Unternehmenssubstanz darf auch in Zukunft nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Wenn nach jüngsten Überlegungen des Bundeswirtschaftsministeriums die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation ab Sommer 2004 die Regulierung des Gas- und Strommarktes übernimmt, ist auf jeden Fall eine bürokratische Mammutbehörde zu vermeiden, bei der sich die Vorschriften explosionsartig vermehren. Ein bürokratisches »Perpetuum Mobile«, das jede Regulierungsmaßnahme durch einen weiteren Regulierungsschritt regulieren muss, bringt letztlich nicht mehr, sondern weniger Markt. Auch das können wir aus jahrzehntelanger Regulierung in den USA lernen.

Soviel Regulierung wie nötig, aber gleichzeitig soviel Markt wie möglich, das sollte im Gegensatz dazu die Marschrichtung des kommenden Regulierers sein.

### Der Wettbewerb auf dem Erdgasmarkt ist in Fahrt

Nachdem im Zusammenhang mit der neuen EU-Beschleunigungsdirektive klar war, dass auch der deutsche Markt ab dem Jahr 2004 reguliert werden muss, hat das Bundeswirtschaftsministerium zunächst eine Bewertung der jetzigen Marktsituation in Deutschland durchgeführt. Diese Bewertung soll Grundlage für die anstehende Ausgestaltung der Regulierung werden. Seit Anfang September liegt der so genannte Monitoring-Bericht zur Wettbewerbssituation im Gas- und Strommarkt vor. Wichtig dabei ist, dass der Bericht grundsätzlich unsere Regulierungsphilosophie teilt. Unternehmerische Lösungen sollen auch weiterhin Vorrang vor regulatorischen Eingriffen haben. Das eröffnet einen breiten Gestaltungsspielraum, in den sich die Branche aktiv einbringen wird. Denn die Vergangenheit hat – nicht zuletzt mit dem Modell der Verbändevereinbarung – ganz ohne Zweifel bewiesen, dass die deutsche Gaswirtschaft sich dafür engagiert, innovative und vor allem praktikable Wettbewerbsinstrumente auf die Beine zu stellen.

Die generelle Feststellung des Monitoring-Berichts, wonach sich kein hinreichender Wettbewerb gebildet hat, kann ich in dieser Pauschalität deshalb nicht teilen. Es gibt deutliche Indikatoren für Wettbewerb auf dem deutschen Gasmarkt.

So haben im Rahmen der Verbändevereinbarungen Erdgas I und II viele Industrie- und Gewerbetunden die Möglichkeit genutzt, bestehende Verträge nach zu verhandeln. Man kann davon ausgehen, dass die Ergebnisse nicht zum Schaden der Kunden waren.

\* Dr. Wolf Pluge, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), Berlin und Brüssel.

**Übersicht**  
**Durchleitungen in Deutschland**  
 – Stand 26.7.2003 –

➤ Anzahl Netznutzungsverträge	7/2000 bis 9/2002 → 213 7/2000 bis 4/2003 → 469
➤ Von 469 Verträgen	79% für feste Transporte
➤ Von 369 Verträgen	50% mit Laufzeit > 1 Jahr

Im Ferngasbereich bis 50 Händler aktiv

Quelle: BGWVKU.

Auch auf der Transportseite funktioniert der Wettbewerb. Nach einer Umfrage von BGW und VKU wurden bis April 2003 469 Durchleitungsverträge abgeschlossen. Dies bedeutet eine Steigerung von rund 150% gegenüber den Vorjahreszahlen. Insgesamt hat sich die Menge von Erdgas, die im Rahmen von Netzzugangsverträgen transportiert wird, seit 2001 mehr als verdreifacht.

Ähnliches gilt auch mit Blick auf den Leitungsbau. Der Wettbewerbsdruck durch parallelen Leitungsbau ist in Deutschland lange schon Realität und in vollem Gange. Darüber hinaus hat sich auch der Wettbewerb von Erdgas mit Konkurrenzenergien deutlich verschärft.

Neben diesen »klassischen« Wettbewerbsfeldern haben sich darüber hinaus ganz neue Dienstleistungen und Angebote entwickelt. So sind so genannte »Hubs« entstanden, virtuelle und physische Umschlagsplätze für Gas, in denen standardisierte Produkte gehandelt werden können. Zudem bieten viele Gasversorger bereits heute ihren Kunden auf kommerzieller Basis ein Transportmanagement aus einer Hand an. Insgesamt hat sich die Produktpalette erweitert, die Angebote haben sich differenziert. Diese Neuausrichtung führt dazu, dass es für jeden Kunden heute maßgeschneiderte Angebote gibt. Dass davon heute auch schon die Haushaltskunden profitieren, wird oft übersehen.

Es reicht deswegen bei weitem nicht aus, die Wettbewerbsintensität auf die blanke Zahl der Durchleitungsfälle zu reduzieren. Solch eine einseitige Blickweise wird der Komplexität des deutschen Gasmarktes nicht gerecht.

### Gas ist nicht gleich Strom: Das neue Netzzugangsmodell

Wer im Rahmen der Liberalisierungs- und Wettbewerbsdiskussion die Märkte von Strom und Erdgas über einen Kamm schert, der verkennt die technischen und strukturellen Voraussetzungen, denen die Erdgasversorgung unterliegt. Gemeint sind hier die technischen Bedingungen für

den Gastransport, die Beschaffungssituation mit hoher Importabhängigkeit sowie die gegebenen Transportkapazitäten von den Grenzübergangsstellen zu den Verbrauchern.

Dazu kommt die mit über 730 Gasversorgern komplexe und europaweit einzigartige Struktur unseres deutschen Gasmarkts. Was andernorts funktionieren mag, ist mit den vorliegenden Strukturen in Deutschland nicht kompatibel. Regulierungsmodelle anderer Staaten können dem deutschen Gasmarkt deshalb nicht einfach übergestülpt werden. Modelle etwa, die eigens für die Überführung eines Staatsmonopols in ein Wettbewerbssystem entworfen worden sind, würden in Deutschland mehr zerstören als wirklich nützen.

Denn anders als in den meisten anderen europäischen Staaten existierte in Deutschland zu keiner Zeit ein Importmonopol. Es gab in Deutschland seit jeher eine Vielzahl importierender Gasunternehmen. Dabei hat sich auch gezeigt, dass der Markteintritt von Newcomern jederzeit möglich war. Neben der Durchleitung stehen die freie Importmöglichkeit, der freie Leitungsbau sowie die Möglichkeit auch für ausländische Unternehmen, Beteiligungen einzugehen, für Wettbewerb auf dem deutschen Gasmarkt.

Diese komplexe Wettbewerbsstruktur in Deutschland stellt den Rahmen für die kommende Regulierung dar.

Der BGW steht deshalb mit dem Bundeswirtschaftsministerium in einem intensiven und konstruktiven Dialog. So prüfen wir zurzeit verschiedene Modelle, die den Netzzugang verbessern können. Wir brauchen jetzt ein Modell, das in der Praxis auch wirklich umsetzbar ist. Eine Reihe von Elementen, die in den Vorschlägen des Monitoring-Berichts enthalten sind, hat die Gaswirtschaft bereits in den Verhandlungen zur Verbändevereinbarung Erdgas III angeboten. Die Bündelung durch mehrere Transportkunden ermöglicht danach etwa die Nutzung von Integrationsvorteilen. Die Transportkunden können Kapazitäten flexibel nutzen und gegenseitiges Optimierungspotenzial realisieren. Ein weiterer Vorschlag war die Bildung von Bilanzkreisen. Damit soll dem Transportkunden ermöglicht werden, Differenzmengen zwischen Ein- und Ausspeisung zu saldieren. Noch im Oktober 2003 werden wir dem Bundeswirtschaftsministerium einen Vorschlag für ein neues Netzzugangsmodell als mögliche Grundlage für eine Netzzugangsverordnung vorlegen.

Dabei muss die Anwendbarkeit dieses Modells allerdings unter den Bedingungen der unterschiedlichen Netzstrukturen der jeweiligen Ferngasgesellschaft genauestens geprüft werden. Was in dem einen Unternehmen technisch machbar erscheint, ist nicht einfach auf ein anderes Unternehmen übertragbar und kann nicht automatisch Allgemeingültigkeit für das gesamte deutsche Gasnetz beanspruchen. Grundsätzlich bleibt aus unserer Sicht entscheidend, dass die Eigentumsrechte der Unternehmen an den Netzen ohne Wenn

und Aber berücksichtigt werden. Es kann nicht sein, dass das Kapazitätsmanagement für das eigene Netz nicht mehr in der Hoheit der Unternehmen liegt und dass diese quasi nur noch die Verwalter ihrer Netze sind – ohne jeglichen unternehmerischen Spielraum. Ebenso wenig können die Unternehmen der Gaswirtschaft akzeptieren, dass interne Netzinformationen sowie Geschäftsinformationen über sensible Kunden ungefiltert an Wettbewerber gelangen.

Die Regulierung in Deutschland darf nicht zu Nachteilen der deutschen Gaswirtschaft gegenüber Wettbewerbern aus EU- und anderen Staaten führen. Den Marktteilnehmern muss durch Einräumung von angemessenen Umsetzungsfristen genug Zeit gegeben werden, den Regulierungsanforderungen nachzukommen. Im Sinne einer schlanken Regulierung sollte man sich nur auf solche Bereiche beziehen, die durch die neue EU-Gasrichtlinie zwingend vorgeschrieben sind.

### **Stichwort: Versorgungssicherheit**

Während wir uns bei der Regulierung zurzeit vor allem auf die nationale Umsetzung konzentrieren, dürfen wir nicht den Blick für Initiativen aus Brüssel verlieren. Die Renaissance des Begriffs »Versorgungssicherheit« spielt dabei eine wichtige Rolle. Das Thema Versorgungssicherheit steht auf der aktuellen europäischen Agenda im Energieministerrat ganz oben. So hat die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der einen Krisenmechanismus für Europa und damit verbundene dirigistische Eingriffe vorsieht.

Eine solche Richtlinie aber macht in Deutschland keinen Sinn. Darin stimmen hierzulande alle Beteiligten überein – das Bundeswirtschaftsministerium, der Berichterstatter im Europäischen Parlament und auch der BGW. Denn eine sichere und verlässliche Versorgung mit Erdgas rund um die Uhr ist in Deutschland heute selbstverständlich. Die deutschen Gasversorgungsunternehmen garantieren durch eigenverantwortliche Maßnahmen und durch nationale wie multilaterale Vereinbarungen die Versorgungssicherheit ihrer Kunden. Dabei richten sich ihre Instrumente jeweils individuell an der spezifischen Situation aus. Sie handeln gleichermaßen marktnah wie kundenfreundlich. Wettbewerbsorientiert, flexibel und nachhaltig.

Umso irritierender und unverständlicher mutet der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission an. Zwar begrüßen wir insgesamt den Vorstoß aus Brüssel, einen europaweiten Diskussionsprozess über dieses wichtige Thema anzustoßen. Doch sieht die Richtlinie zur Versorgungssicherheit unter anderem vor, dass die Kommission einzelne Mitgliedstaaten im Falle einer Versorgungskrise zu Hilfsleistungen für andere Staaten zwangsverpflichten kann. Beispielsweise, indem kommerziell gebundene Speichermengen und Transport-

kapazitäten freigegeben werden müssen. Solche Maßnahmen aber kämen einer Enteignung gleich. Mit der Richtlinie würde in das grundrechtlich geschützte Eigentum der Gasversorgungsunternehmen unverhältnismäßig eingegriffen werden.

Erst wenn die Unternehmen alleine oder in Kooperation mit anderen Unternehmen nicht mehr in der Lage sind, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, ist der jeweilige Mitgliedstaat gefordert. Erst am Ende aller Möglichkeiten eines Mitgliedstaates stellt sich überhaupt die Frage nach einer europäischen Intervention.

Die deutsche Gaswirtschaft hat über viele Jahre ein leistungsfähiges Instrumentarium zur Versorgungssicherheit entwickelt. Dies umfasst eine Diversifizierung der Erdgasbezugsquellen, leistungsfähige Speicheranlagen, unterbrechbare Verträge sowie verlässliche Kooperationen zwischen den Gasversorgungsunternehmen. Der Ansatz unternehmerischer Selbstverantwortung in Fragen der Versorgungssicherheit sollte und kann von der EU deshalb nicht einfach vom Tisch gefegt werden.

Wie für alle Regulierungsfragen, so gilt auch in diesem Zusammenhang: so wenig Staat wie möglich und nur so viel wie unbedingt nötig.





Hans-Jürgen Ebeling\*

## Schlanke und effiziente Regulierungsbehörde

Die leitungsgebundene Energie- und Wasserversorgung findet von der Natur der Sache her in so genannten »Monopolen« statt, da parallel konkurrierende Netze weder betriebswirtschaftlich noch volkswirtschaftlich zu rechtfertigen wären. Da Monopole im Prinzip marktwirtschaftsfremd sind und bei fehlender oder mangelnder staatlicher Rahmenfestsetzung missbräuchlich ausgenutzt werden können, bedürfen sie also der Reglementierung durch den Gesetzgeber. In der Vergangenheit und bis in die Gegenwart hinein ist dieses im Bereich der Energieversorgung durch die Missbrauchsaufsicht der Kartellämter und durch die Preisgenehmigung im Bereich der Stromtarife erfolgt, wodurch die Freistellung von den Einschränkungen des GWB zu rechtfertigen ist.

Nach Beginn der Liberalisierung der deutschen Energiemärkte war es erforderlich, neue Rahmenbedingungen zu schaffen, die den ungehinderten und diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen sowohl von Kunden, konkurrierenden Energieversorgern und Händlern sicherstellen. Dieses ist in Deutschland durch so genannte Verbändevereinbarungen (VV) erfolgt. Diese freiwilligen Vereinbarungen zwischen Marktpartnerverbänden haben sich in wesentlichen Punkten bewährt und sind mit den Vorgaben der EU zur Öffnung der Energiebinnenmärkte wie auch den Vorstellungen der Bundesregierung weitgehend kompatibel. Dieser deutsche Sonderweg, das heißt, der Verzicht auf staatliche Regulierungsinstanzen zu Gunsten freiwilliger Vereinbarungen hat sich bis heute im Prinzip bewährt, was sowohl vom Bundeskartellamt wie auch von den Netzkunden und Händlern im Prinzip bestätigt wird. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass es in einer Reihe von Einzelpunkten durchaus auch Kritik an den Bestimmungsinhalten dieser Vereinbarungen gibt, die sich auf die Höhe der zu zahlenden Netz-

nutzungsentgelte, Transparenz bei den Kalkulationen wie auch verschiedene Regularien zu Vertragsinhalten, Transparenz und Austausch der entsprechenden Daten bezieht.

Ungeachtet der Vorgaben der neuen EU-Binnenmarktbeschleunigungsrichtlinie arbeiten die Verbände daran, die erkannten Kritikpunkte in gemeinsamen Arbeitsgruppen aufzuarbeiten und – wenn möglich – einheitliche Positionen im Kompromisswege zu erreichen. Deshalb ist es zu bedauern, dass sich Deutschland mit seinem geplanten Sonderweg der freiwilligen Selbstverpflichtung in Europa nicht hat durchsetzen können, sondern nunmehr für den 1. Juli 2004 zwingend nationale Regulierungsbehörden vorgeschrieben sind.

Obwohl diese Vorgaben zwingend verpflichtend sind, lohnt sich ein Blick auf andere Länder, die eine zum Teil langjährige Erfahrung mit Regulierungsbehörden haben. So hat bekanntermaßen der Staat Kalifornien eine der größten Regulierungsbehörden der Welt, ohne dass man behaupten könne, die Erfahrungen mit dem regulierten kalifornischen System seien vorbildlich, um es diplomatisch zu formulieren. Die jüngst bekannt gewordenen großflächigen Stromausfälle in verschiedenen Ländern werden selbst hartnäckige Regulierungsbefürworter zum Nachdenken anregen. Bei allem Verständnis von Politik und Netzkundenvertretern für deren Wunsch nach möglichst günstigen und einfachen Zugangsbedingungen darf nämlich das Argument der Versorgungssicherheit nicht aus den Augen verloren werden. Niemand kann und wird bestreiten, dass wir in Deutschland ein anerkannt hohes Maß an Versorgungssicherheit im weltweiten Maßstab aufweisen, und dieses Qualitätskriterium ist zweifellos einer der großen Standortvorteile unseres Landes.

Der gewünschte Erhalt dieser hohen Versorgungsqualität setzt allerdings auch voraus, dass ausreichend Anreize für die Netzbetreiber gegeben sind, auch zukünftig in entsprechendem Umfang in ihre Anlagen zu investieren. Das Energieversorgungsgeschäft ist von seinem Grundsatz her langfristig angelegt, das heißt, es müssen hohe Investitionen getätigt werden, die sich nur langfristig amortisieren können. Dieses setzt auch eine Verlässlichkeit der politischen Rahmenbedingungen sowie ein Mindestmaß an Rechtssicherheit für die Investoren voraus.

Eine nun zu errichtende Regulierungsbehörde wird diese verschiedenen Interessenlagen zu berücksichtigen haben, damit es nicht zu einer Schieflage kommen kann. Die genannte EU-Richtlinie schreibt vor, dass die Behörde unter anderem entweder die Methoden der Netzentgeltkalkulationen oder aber die Netznutzungsentgelte (NNE) selbst ex ante zu genehmigen hat. In Deutschland wäre diese Methode zur Zeit der Kalkulationsleitfaden, der nach wissenschaftlich untermauerten Grundsätzen die Ermittlung von NNE beschreibt und festlegt. Das derzeit noch geltende Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) stellt dazu fest, dass die Grundsätze einer guten fachlichen

\* Prof. Dr. Hans-Jürgen Ebeling, Präsident des Verbandes der Netzbetreiber, VDN, beim Verband der Elektrizitätswirtschaft, VDEW, Frankfurt.



Praxis zu vermuten sind, wenn der Kalkulationsleitfaden in vollem Umfang angewendet wird. Das Bundeskartellamt hat in verschiedenen Fällen abweichend von dieser gesetzlichen Regelung Missbrauchstatbestände vermutet, die gegenwärtig zur gerichtlichen Entscheidung anstehen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das OLG Düsseldorf in diesen Fällen äußert und wie weit diese Urteile Einfluss auf den weiteren Fortgang der Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen haben werden. Fraglich ist weiterhin, wie die zitierte Gesetzespassage nach dem 1. Januar 2004 interpretiert wird, da die Vermutung der guten fachlichen Praxis im EnWG zunächst nur bis zum 31. Dezember 2003 Gültigkeit hat.

Es führt an dieser Stelle zu weit, einzelne Ausführungen zu den Inhalten dieses Kalkulationsleitfadens zu machen. Statt dessen soll auf die wesentlichen Kritikpunkte kurz eingegangen werden. So wird beispielsweise wiederholt behauptet, die Netzbetreiber als Monopolisten hätten keinerlei Risiken zu tragen, so dass der im Kalkulationsleitfaden vorgesehene Wagnisszuschlag von 1,7% als überflüssig zu betrachten sei. Dass diese Behauptung rundweg falsch ist belegt eine kurze Übersicht über die von Netzbetreibern tatsächlich zu tragenden Risiken:

- Jährliche Schwankungen der Höchstlast und Arbeit je Netzbereich
- Stranded investments (durch wegbrechende oder ausbleibende Kundenbasis)
- Frühzeitige Erneuerung von Betriebsmitteln durch gesetzliche Vorgaben/technische Vorschriften
- Frühzeitige Erneuerung von Betriebsmitteln aufgrund von Fremdeinwirkung/Betriebsstörung
- EEG-Ausgleichsenergie
- Bereitstellung Regelleistung
- Beendigung von Konzessionsverträgen in Verbindung mit unangemessen niedriger Vergütung für den Anlagenrückkauf
- Forderungsausfälle durch Insolvenzen von Kunden und Händlern

In der Tat sind die Energieversorger keinesfalls frei in der Betriebsführung ihrer Netze. So beschreibt § 16 EnWG die Anforderungen an den Bau und den Betrieb von Energieanlagen wie folgt:

- (1) Energieanlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass die technische Sicherheit gewährleistet ist. Dabei sind vorbehaltlich sonstiger Rechtsvorschriften die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten.
- (2) Die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik wird vermutet, wenn bei Anlagen zur Erzeugung, Fortleitung und Abgabe
  1. von Elektrizität die technischen Regeln des Verbandes Deutscher Elektrotechniker,
  2. von Gas die technischen Regeln des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V.

eingehalten werden.

Es sind aber genau die VDE- und DVGW-Regeln, die den weltweit anerkannt hohen technischen Versorgungsstandard in Deutschland garantieren. Dieses muss und wird eine Regulierungsbehörde im Auge haben.

Inwieweit nun eine Regulierungsbehörde die oben bereits erwähnte Ausweitung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten weiter beibehalten bzw. steigern kann bedarf einer differenzierten Betrachtung. Eine mit entsprechenden Rechten ausgestattete Regulierungsbehörde besitzt unzweifelhaft die Möglichkeiten, bei den Netzbetreibern als natürlichen Monopolisten einen diskriminierungsfreien Wettbewerb durchzusetzen. Die hierzu notwendigen betrieblichen Eingriffe bergen aber gleichzeitig auch Gefahren, die mittel- bis langfristig die kurzfristigen wettbewerblichen Vorteile wieder aufzehren können. So kann eine zu hohe Eingriffsintensität zu falschen Anreizen bei den Netzbetreibern führen, die negative Effekte auf die zuvor dargestellten Versorgungsqualitäten wirken.

Zusammengefasst wünschen sich die Netzbetreiber – nicht zuletzt auch im Interesse ihrer Kunden – eine schlanke und effiziente Regulierungsbehörde, die sich auf die Grundsätze der von der EU-Beschleunigungsrichtlinie festgelegten Regulierungsinhalte beschränkt. Kernelement der Regulierung ist danach die Ex-ante-Prüfung der Preisfindungs- und Netzzugangsmechanismen. Eine Ex-post-Prüfung von einzelnen NNE ist allein schon angesichts der rund 900 in Deutschland tätigen Netzbetreiber mit unterschiedlichen Tarifmodellen unvorstellbar. Weiterhin ist es zwingend notwendig, die Regulierungsbehörde auch mit entsprechendem energiewirtschaftlichen Sachverstand auszustatten, so dass die oben dargestellten Risiken der Regulierung weitestgehend minimiert werden können. Insofern bleibt abzuwarten, ob die für die Aufgaben vorgesehene Regulierungsbehörde für das Telekommunikation- und Postwesen (RegTP) diesen Anforderungen gerecht werden kann.

Beobachter des TK-Marktes haben sich in der jüngsten Vergangenheit wiederholt kritisch zu einzelnen Regulierungstatbeständen geäußert. Insbesondere wird von kleineren neuen Wettbewerbern auf dem TK-Markt bemängelt, dass die RegTP insgesamt zu einer für den größten Marktplayer Deutsche Telekom AG zu freundlichen Ausgestaltung des Regulierungsrahmens neigt. Effizienter Wettbewerb kann aber nur erreicht werden, wenn eine Behörde ihren Spielraum derart nutzt, dass möglichst alle Seiten mit den Entscheidungen im Sinne eines tragfähigen Kompromisses leben können.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de) zu finden.

# Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft

Vortrag, gehalten am 4. September 2003 beim verbraucherpolitischen Kongress der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

14

Hans-Werner Sinn

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Warum brauchen wir eine Verbraucherpolitik, und welche Art von Verbraucherpolitik brauchen wir? Diese beiden Fragen möchte ich mit Ihnen heute behandeln.

In der politischen Diskussion zur Verbraucherpolitik findet man häufig das Argument, einer »unbedachten Konsumfreiheit« müssten Grenzen gesetzt werden, weil die Konsumenten die Nachhaltigkeit der Produktion nicht hinreichend bedenken oder unberücksichtigt lassen, dass Produkte über lange Wege transportiert werden müssen oder dass Kinderarbeit involviert ist. Deshalb müsse der Staat, der all dies besser bedenken könne als die Bürger, eingreifen und durch die Verordnung von Produkt- und Prozessstandards die Wahlfreiheit begrenzen. Dieses Argument ist aus ökonomischer Sicht nicht sonderlich stichhaltig. Natürlich sind die hier angesprochenen Politikprobleme allesamt wichtig, aber für ihre Lösung gibt es spezielle umwelt- und gesellschaftspolitische Instrumente, die viel besser geeignet sind als die Verbraucherpolitik. Standards, die statt auf die Produktqualität auf den Produktionsprozess abstellen, werden zudem von den entwickelten Ländern häufig zum Schutz ihrer eigenen Industrien vor einer Niedrigpreiskonkurrenz aus Entwicklungsländern missbraucht. Sie schädigen die Arbeitnehmer dieser Länder, indem sie den Markteintritt der dortigen Industrien erschweren. Diese Bedenken will ich hier nicht in den Vordergrund stellen, sondern meinen Beitrag ins Positive wenden und stattdessen die Kennzeichen einer ökonomisch sinnvollen Verbraucherschutzpolitik herausarbeiten, die sich auf die Produktqualität konzentriert.

Das ökonomische Leitbild des Verbraucherschutzes ist nicht die Gängelung der Verbraucher mit dem tatsächlichen oder vermeintlichen Ziel, anderen Personengruppen zu helfen. Vielmehr geht es um Markteingriffe, die die Funktionsfähigkeit des Marktes verbessern und den Verbrauchern helfen, ihre eigenen Konsumpräferenzen in besserer Weise zu befriedigen, als es bei einem unkontrollierten Marktgeschehen der Fall ist.

Dabei wird die Mündigkeit des Verbrauchers nicht in Frage gestellt. Der Konsument ist und bleibt der Souverän. Aber der Konsument ist nicht immer gut informiert über das, was er kauft, und daraus entstehen gravierende ökonomische Probleme, die das Marktergebnis verfälschen. Informationsnachteile der Verbraucher gegenüber den Produzenten können zu einem Absacken der Produktqualität unter das von den Verbrauchern gewünschte Niveau und zu einer Vernichtung von Märkten für bessere Qualitäten führen. Dies ist das zentrale Argument für einen staatlichen Verbraucherschutz.

## Das Lemon-Problem

Der Ökonom spricht in diesem Zusammenhang vom Lemon-Problem. Das englische Wort Lemon bedeutet Zitrone.

In Amerika steht Lemon aber zugleich für den Gebrauchtwagen mit Defekten. Auch bei uns wird dieses Wort manchmal so verwendet. Sie wissen vielleicht, dass der ADAC einmal im Jahr die silberne Zitrone für das schlechteste Auto in Deutschland vergibt.

Das Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes verdeutlicht das Argument. Bekanntlich weisen die am Gebrauchtwagenmarkt gehandelten Wagen im Durchschnitt eine schlechtere Qualität auf als die entsprechenden Wagen eines bestimmten Typs und Alters, wie man sie auf den Straßen beobachtet. Der Grund liegt in der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Käufern und den Verkäufern, die eine hinreichende Differenzierung der Preise nach der Qualität ausschließt und dem Verkäufer Anlass zu opportunistischem Verhalten gibt. Weil der Preis von der wahren Produktqualität losgelöst ist, entschließt sich derjenige eher zum Verkauf, der weiß, dass sein Wagen einen versteckten Defekt aufweist. Dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens gelingt es nicht, seinen Kunden von der hohen Qualität seines Wagens zu überzeugen und dafür einen entsprechenden Preis auszuhandeln. Deswegen verkauft er seinen Wagen nicht und fährt ihn selbst weiter.

Dabei hilft dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens die bloße Behauptung, eine bessere Qualität anzubieten, nicht. Auch die Verkäufer mangelhafter Autos werden ihre Fahrzeuge bestmöglichst vermarkten. Gutachter sind ebenfalls nur eine begrenzte Hilfe, denn ob der Motor Öl verbraucht, die Zündkerzen nach 1 000 Kilometern verrußen oder das Schiebedach nach tagelangem Dauerregen Wasser hereinlässt, können auch sie nicht feststellen. Der Marktpreis spiegelt nur die niedrige durchschnittliche Qualität der am Markt gehandelten Waren wider, und es gelingt nicht, für bessere Qualitäten einen höheren Preis durchzusetzen. Die asymmetrische Information führt deshalb dazu, dass die Märkte für gut erhaltene alte Autos ausdünnen und das Angebot von Lemon-Produkten überwiegt.

Wichtig ist die Feststellung, dass das Beispiel der schlechten Gebrauchtwagen frei von justiziabler Dramatik ist. So führen die Verkäufer die Mängel nicht absichtlich herbei, und die Käufer werden nicht übervorteilt, denn sie wissen, dass sie auf dem Gebrauchtwagenmarkt eher die schlechten Autos kaufen, und zahlen einen entsprechend niedrigen Preis. Das Strafrecht wird überhaupt nicht berührt, und auch mit der Gerechtigkeit hat das Thema wenig zu tun. Dennoch gibt es ein Problem, weil volkswirtschaftlich sinnvolle Märkte für bessere Qualitäten nicht existieren. Obwohl es Marktakteure gibt, die ihre noch gut erhaltenen Gebrauchtautos verkaufen wollen und obwohl genügend potentielle Käufer vorhanden sind, die bereit wären, den dafür geforderten hohen Preis zu zahlen, kommt der Markt für gute Qualitäten nicht zustande, weil man die guten Qualitäten nicht von den schlechten unterscheiden kann und deshalb nicht be-

reit ist, dafür mehr zu zahlen. Ein möglicher Wohlfahrtsge-  
winn aus gegenseitig vorteilhaften Tauschgeschäften kann  
nicht realisiert werden.

Wenn die Anzüge nur noch zwei Jahre halten, die Da-  
menstrümpfe schon bei einem zaghaften Stoß eine Lauf-  
maschine bekommen, die Kühlschränke rosten oder das Gu-  
lasch in der Pfanne schrumpft, dann liegen untrügliche Zei-  
chen von Lemon-Gütern vor. Zwar interessieren sich die Ver-  
braucher für bessere Produkte und sind bereit, die dafür nö-  
tigen Preise zu zahlen. Wegen der Informationsasymmetrie  
und der fehlenden Möglichkeit, die besseren Qualitäten nach-  
zuweisen, bleiben jedoch entsprechende marktfähige An-  
gebote aus. Auch das in den letzten Jahrzehnten immer  
wässriger gewordene Obst, das aufgeblasene, ge-  
schmacklose Gemüse, das Fleisch der mit Hormoncock-  
tails gefütterten Schweine, der labbrige Schinken, die Re-  
tortentomaten, die furnierten Pressspanmöbel oder die Sah-  
ne, die nach dem Schlagen wieder zusammenfällt, gehö-  
ren in die Kategorie der Lemon-Güter.

Der BSE-Skandal, der das Qualitätsproblem bei den Nah-  
rungsmitteln in unser aller Bewusstsein gedrängt hat, re-  
sultiert aus einer extremen Form des Lemon-Problems, die  
der Grenze der strafrechtlichen Relevanz bereits nahe kam.  
Das BSE-Problem trat auf, weil ein Bauer keinen höheren  
Preis für sein Fleisch hätte erhalten können, wenn er seine  
Tiere artgerecht gehalten und auf natürliche Weise ernährt  
hätte. Die Kosten für solche Maßnahmen hätte er schon des-  
halb nicht auf die Verbraucher umlegen können, weil er sie  
ohne staatliche Hilfe kaum in glaubhafter Weise hätte nach-  
weisen können. Im Übrigen waren die Verbraucher nicht über  
die Gefahr einer Verfütterung von Tiermehl informiert, so dass  
es auch insofern sehr schwierig, wenn nicht unmöglich für  
den einzelnen Bio-Bauern war, seine Kunden von den tat-  
sächlichen Vorteilen seines Fleisches zu überzeugen.

### Wie wichtig ist das Phänomen?

Die genannten Beispiele darf man nicht verallgemeinern. Das  
Lemon-Problem ist **kein** allgemeines Problem der Markt-  
wirtschaft, das jedweden Anspruch des Staates auf die Qua-  
litätskontrolle der privaten Wirtschaft rechtfertigen würde.  
Erstens existiert nämlich das Problem der asymmetrischen  
Information bei der weitaus überwiegenden Zahl der Güter  
nicht, und zweitens hat der Markt eine große Zahl von Selbst-  
hilfemechanismen entwickelt, die einen Staatseingriff ent-  
behrlich machen.

Keine Probleme gibt es bei Erfahrungsgütern. Erfahrungsgüter  
sind solche, die wiederholt gekauft werden, so dass  
es den Konsumenten möglich ist, die Produktqualität beim  
Konsum des Gutes zu erfahren und diese Erfahrung beim  
nächsten Kauf zu berücksichtigen. Geschäfte mit Stamm-

kundschaft sind Geschäfte mit Erfahrungsgütern. Die Bil-  
dung von Produktmarken hilft, den Bereich solcher Ge-  
schäfte auszudehnen. Erfahrungsgüter sind frei vom Lemon-  
Problem.

Eine Möglichkeit der Selbstregulierung des Marktes liegt in  
der Garantiegewährung. Hiervon machen die Anbieter in-  
dustrieller Produkte vielfach Gebrauch. Die Garantie macht  
die Behauptung, dass man eine hohe Produktqualität an-  
zubieten habe, glaubhaft und ermöglicht deshalb einen bes-  
ser funktionierenden Qualitätswettbewerb. Allerdings hat der  
Verbraucher in vielen Fällen erhebliche Probleme, seine An-  
sprüche gegenüber dem Unternehmen auch rechtlich durch-  
zusetzen. Die Praxis ist hier eher ernüchternd.

Die Garantiegewährung kann im Übrigen grundsätzlich nur  
dann ein probates Mittel zur Überwindung des Lemon-Pro-  
blems sein, wenn die Schäden aus den möglichen Quali-  
tätsmängeln den Wert des Produktes nicht übersteigen könn-  
en. Bei Folgeschäden durch Unfälle und insbesondere bei  
gesundheitlichen Schäden, bei denen der Schadenswert  
über dem Produktwert liegt, greift sie nicht. Den Contergan-  
Kindern hätte es wenig genutzt, wenn ihren Müttern als Er-  
satz für die Schäden neue, fehlerfreie Schlafmittel angebo-  
ten worden wären. Unternehmen suchen hier somit auch  
keine Lösung über Garantien, und sofern der Gesetzgeber  
aktiv wurde, hat er dies durch die Setzung von Normen und  
die Beschränkung der Zulassung getan.

Zu den Selbsthilfemechanismen des Marktes gehört zwei-  
felsohne die Werbung. Informative, die Produkteigenschaf-  
ten zutreffend beschreibende Werbung hilft, Märkte für bes-  
sere Qualitäten zu etablieren und das Lemon-Problem in  
Schach zu halten. Aber Werbung ist häufig nicht sehr infor-  
mativ und leistet diese Funktion in der Praxis nur in gerin-  
gem Maße.

Trotz dieser Selbsthilfemechanismen des Marktes sind an  
den Rändern des Spektrums der gehandelten Waren Pro-  
bleme auszumachen. Drei Güterkategorien sind herauszu-  
stellen:

Erstens geht es um Güter, deren Konsum potentielle Gefah-  
ren mit sich bringt. Wiederholte Käufe helfen hierbei in aller  
Regel nicht, Erfahrungen zu sammeln, denn die möglichen  
Schäden treten nur sehr selten auf. Wenn nach der Verwen-  
dung eines Haarshampoos bei einem von 10 000 Konsu-  
menten eine Krebserkrankung auftritt, so ist der Qualitäts-  
mangel zwar groß, aber es ist unmöglich, durch eigenes Pro-  
bieren herauszufinden, wie groß die Gefahr wirklich ist, und  
wenn man es herausgefunden hat, ist es ohnehin zu spät.

Zweitens geht es um Güter, die man nur selten kauft und  
deren Qualität man erst beim Verbrauch oder bei der Nut-  
zung beobachten kann. Dazu gehören zum Beispiel das

Eigenheim oder auch Dienstleistungen wie eine Lebensversicherung oder Finanztitel, die man zum Zwecke der Alterssicherung erwirbt. Vor dem Kauf ist der Käufer in vielen Fällen mit dem Qualitätsvergleich überfordert.

Drittens gehören Güter bisweilen zur Kategorie der Lemon-Güter, die einen zu geringen Wertumfang haben, als dass sich die Mühe lohnte, externe Informationen über die Qualität einzuholen. Beim Kauf eines Neuwagens wird man sorgfältig die Automobilzeitschriften studieren und versuchen, sich durch Gespräche mit anderen Käufern kundig zu machen. Der Aufwand lohnt sich angesichts des Wertes, um den es geht. Ob man sich aber die gleiche Mühe macht, herauszufinden, welche Schnürsenkel am längsten halten, welches Messer aus dem härtesten Stahl geschmiedet ist und welcher Pinsel die wenigsten Borsten verliert, kann bezweifelt werden. Gerade in diesem Bereich trifft man zunehmend auf Lemon-Produkte.

Es steht zu vermuten, dass diese Güterkategorie durch das E-Commerce an Bedeutung gewinnen wird. Zwar stellt das Internet eine bessere Marktübersicht her, die einen noch exakteren Preisvergleich erlaubt, doch erschwert es die Prüfung der Produkte beim Kauf. Die schönsten Bilder, die ins eigene Heim übermittelt werden, können die physische Inaugenscheinnahme nicht ersetzen. Wenn der Kunde die Schnürsenkel, den Pinsel und das Messer nicht mehr prüfend in die Hand nehmen kann, ist die Versuchung der Produzenten groß, statt in die echte Produktqualität in die Schönheit der Internet-Bilder zu investieren.

### **Normen und Standards**

In der Realität versucht der Staat, die genannten Probleme durch eine direkte Kontrolle und die Festlegung von Qualitätsuntergrenzen in Form von Normen in den Griff zu bekommen. Obwohl Normen die Wahlfreiheit der Konsumenten erheblich einschränken, kann man nicht behaupten, dass sie grundsätzlich die Konsumentensouveränität verletzen. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass mündige Staatsbürger es als zu mühsam empfinden, sich bei allen konsumierten Lebensmitteln selbst über die möglichen Gesundheitsgefahren zu informieren, und deshalb, finanziert durch Steuern, gemeinsam Fachleute einstellen, die ihnen die Mühen abnehmen und Mindestqualitäten definieren, unterhalb derer kein Kauf in Frage kommt.

Gerade bei der gesundheitsrelevanten Qualitätskontrolle greifen Staaten sehr häufig durch die Definition von Qualitätsuntergrenzen in den Marktprozess ein. Dies geschieht im deutschen Lebensmittelrecht und den entsprechenden EU-Richtlinien.

Auch privat unterhaltene und gesetzlich begründete Normungsausschüsse können nützliche Dienste leisten. So ha-

ben TÜV und DIN-Normen Lemon-Gleichgewichte gerade auf den deutschen Warenmärkten wirksam eingedämmt und Deutschland wesentlich geholfen, auf den Weltmärkten eine anerkannte Rolle als Qualitätsführer einzunehmen.

Normen sind wichtige Mittel der Verbraucherpolitik, weil sie Mindestqualitäten sichern, von denen man annehmen kann, dass sie von den meisten Verbrauchern gewollt werden. An ihre Grenzen stoßen Normen dort, wo der Qualitätswettbewerb auch bei den besseren Qualitäten funktionsfähig gemacht werden soll. Zur Feinsteuerung der Qualität nach dem Willen der Verbraucher und zur wirklichen Verbesserung des Marktergebnisses reichen sie häufig nicht aus.

### **Die Rolle der Presse und der privaten Verbraucherschutzverbände**

Eine Alternative zur Setzung von Normen ist die Information. Zur Information des Verbrauchers ist es bei Lebensmitteln, Kosmetika und Arzneimitteln grundsätzlich ratsam, vom Hersteller die Auflistung aller Inhaltsstoffe zu verlangen, wie dies ja auch heute schon weitgehend geschieht. Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, samt der zugehörigen Verordnungen, ist für die Kennzeichnung von Lebensmitteln und Kosmetika das zentrale Dach- und Rahmengesetz. Was allerdings die chemischen Inhaltsstoffe bedeuten, deren Namen man auf den Etiketten findet, bleibt für Nicht-Fachleute oft unklar. Echte Information liegt erst vor, wenn dem Verbraucher in klarer und verständlicher Form gesagt wird, welche Qualitätseigenschaften ein Produkt wirklich hat.

Diese Informationsfunktion könnte im Prinzip von den Medien übernommen werden. Da es einen Bedarf an Information gibt, ist eigentlich davon auszugehen, dass die gewünschte Information auch von einer nach Gewinn strebenden Medienwirtschaft zur Verfügung gestellt wird. Sieht man von den Leistungen der Medien bei der Aufdeckung verschiedener Skandale ab, so reicht das verbraucherbezogene Informationsangebot in der Praxis aber keinesfalls aus.

Das könnte daran liegen, dass die privaten Medien häufig im Wesentlichen als Werbeträger agieren, die für die Leser und Zuschauer nur als Nebenprodukt nützliche Informationen anbieten. Kritische Darstellungen über Produkte von Anzeigenkunden widersprechen dieser Rolle. Wer objektiv über Produkte informieren möchte, kann nicht zugleich Annoncen veröffentlichen.

Verbraucherschutzverbände, die die nötigen Informationen liefern könnten, haben es in der Praxis schwer. Sie sind chronisch schwach, weil es ihnen angesichts der zumeist geringen Streitwerte pro Kopf nicht gelingen kann, sich in ähnlicher Form wie die Produzentenlobbies zu etablieren. Es bedarf kollektiver Aktionen der Verbraucher, um die Fehlwir-



kungen beim Qualitätswettbewerb in den Griff zu bekommen. Aber solche kollektiven Aktionen können nicht durch freiwillige Beteiligung zustande kommen, weil derjenige, der sich beteiligt, die Mühen hat, und andere, die sich nicht beteiligen, von diesen Mühen profitieren. Es ist für den Einzelnen immer besser, Trittbrettfahrer zu sein, als sich selbst zu engagieren. Deshalb kommen ausreichende Verbraucherschutzaktivitäten nur in Zwangsverbänden zustande, und der natürliche Zwangsverband, an den man hier denken kann, ist der Staat. Insofern gibt es eine Rolle des Staates in der Verbraucherpolitik.

Eine staatliche Verbraucherschutzpolitik sollte in Zukunft verstärkt auf die Aufklärung setzen. Werden die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt, dann besteht die Informationsasymmetrie nicht mehr, und man kann erwarten, dass mündige Verbraucher selbst darüber entscheiden können, wie sie die Produkteigenschaften, insbesondere die damit verbundenen gesundheitlichen Gefahren, einschätzen. In diesem Sinne ist das neue Verbraucherinformationsgesetz grundsätzlich zu begrüßen, obwohl es bei der Auskunftspflicht der Unternehmen und seiner Betonung der Prozess- statt der Produktqualität Nachbesserungsbedarf gibt.

### Ausbau der Stiftung Warentest, des TÜV und ähnlicher Institutionen

Ich fände es sehr sinnvoll, wenn sich der Staat in stärkerem Umfang der Stiftung Warentest, des TÜV und ähnlicher Institutionen bedienen würde, um durch eine Ausweitung der Tests in sehr viel größerem Maße Informationen zur Verfügung zu stellen, als das bislang der Fall war. Die beim Warentest tätigen Institutionen leisten eine sehr wichtige Aufklärungsarbeit, deren Nutzen für die Verbraucher weit über das hinausgeht, was durch die Erlöse aus dem Verkauf von Zeitschriften und Informationen sichtbar wird.

Zur Information der Verbraucher ist zu empfehlen, staatlich anerkannte Qualitätskategorien zu bilden, zwischen denen der Verbraucher wählen kann, ähnlich wie das ja schon durch die Handelsklassen bei landwirtschaftlichen Produkten geschieht. Das im Dezember 2001 eingeführte Bio-Siegel ist grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung anzusehen, nur bräuchte man mehr als nur eine Qualitätskategorie.

Ähnliche Siegel sind auch für industrielle Produkte vorstellbar, wo freilich ganz andere Qualitätskriterien gelten müssten. Organisationen wie die erwähnte Stiftung Warentest oder der TÜV könnten als Qualitätstester eingesetzt werden, die die Produkte in Qualitätskategorien einordnen, zwischen denen der Verbraucher wählen kann. Das französische System der Sterne zur Kennzeichnung der Hotelqualität ist ein gutes Beispiel für das, was ich hier meine. Die

Prüfergebnisse sollten grundsätzlich auf den Etiketten genannt werden, um einer Staffelung der Preise nach der Qualität den Weg zu ebnen und so den Verbraucher zum Souverän des Marktes zu machen. Wer hochwertige Waren bevorzugt, kann sie zu einem hohen Preis erwerben, und wer billig einkaufen möchte, erhält Billigprodukte. Das Lemon-Problem einer Reduktion der Qualität unter das von den Verbrauchern präferierte Niveau wird vermieden, weil hohe Qualität mit dem Prüfsiegel der Stiftung Warentest oder des TÜV glaubhaft gemacht werden kann.

Dabei kann es nicht darum gehen, alle Produkte und alle Hersteller zu erfassen. Das wäre weder möglich noch nötig, denn es sei noch einmal wiederholt, dass das Lemon-Problem eine Randerscheinung des Marktprozesses und nicht etwa den Normalfall darstellt. Die Beteiligung der Hersteller muss im Übrigen freiwillig sein, weil es niemals möglich sein wird, alle ausländischen Hersteller, die den deutschen Markt beliefern, zu erfassen. Materiell ginge es darum, einen Zustand zu erreichen, wo die Verbraucher bei kritischen Produkten, die zu den oben definierten Gefährdungskategorien gehören, ein Prüfsiegel der staatlich autorisierten Institute verlangen, so dass die Firmen einen Anreiz haben, sich um solche Siegel zu bewerben. Die Unfähigkeit, das Siegel vorzuweisen, muss von den Verbrauchern bereits als negatives Signal gedeutet werden können.

Es gibt derzeit viele Dutzende, wenn nicht Hunderte von Institutionen, die Prüfsiegel für die verschiedensten Zwecke vergeben. Das System ist völlig undurchschaubar und trägt wenig zur Erhöhung der Markttransparenz bei. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, indem er den Weg für ein einheitliches, einfaches und allgemeinverständliches System der Qualitätsdefinitionen schafft, das durch die Aktivitäten der erwähnten Prüfinstitutionen mit Leben gefüllt werden und konkretisiert werden kann.

### Internationaler Handel und Verbraucherschutz

Über ein solches Prüfsiegelsystem darf freilich kein versteckter Handelsprotektionismus betrieben werden. Deshalb sind die Importeure an den Bewertungsausschüssen genauso zu beteiligen wie inländische Hersteller und Verbraucher. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, behindern nationale Prüfsiegel den internationalen Warenverkehr nicht. Im Gegenteil, ihnen kommt insofern ein weiterer Vorteil zu, als sie der Tendenz zu lascheren nationalen Produktstandards entgegenwirken.

Die Tendenz zum Laschheitswettbewerb ergibt sich, wenn die Verbraucher nicht zwischen den Produktstandards der einzelnen Länder, aus denen sie Waren beziehen, unterscheiden können. Schon heute gibt es innerhalb der EU für

jedes der bereits kontrollierten Produkte 15 nationale Standards, und demnächst werden es 25 sein. Hier den Überblick zu behalten, fällt den Verbrauchern schwer.

Die einzelnen Staaten sind, sofern die Standards nicht harmonisiert, sondern ihrer freien Wahl überlassen sind, versucht, das Informationsdefizit der Verbraucher auszunutzen, indem sie ihre Standards senken. Dann können die nationalen Firmen die Produktqualität hinter dem Rücken der Verbraucher verringern und Kosten sparen, was ihnen Wettbewerbsvorteile bringt. Zwar schädigt dies auch nationale Verbraucher, aber in dem Maße, wie ausländische Verbraucher betroffen sind, gerät das Verbraucherinteresse aus dem Blick. Die nationale Verringerung der Standards erzeugt eine negative internationale Politikexternalität, die die Anreize der staatlichen Instanzen in Richtung auf eine laschere Regulierungspolitik verzerrt. Ähnlich, wie es der private Wettbewerb bei bestimmten Gütern tut, könnte auch der institutionelle Wettbewerb der Staaten in ein Lemon-Gleichgewicht münden. Aus diesem Gleichgewicht gäbe es solange kein Entrinnen, wie den Verbrauchern der Wert höherer nationaler Standards nicht so vermittelt werden kann, dass sie bereit sind, dafür höhere Preise zu bezahlen.

Die EU hat auf eine breitflächige Harmonisierung der nationalen Mindeststandards gesetzt. Das hat den Laschheitswettbewerb wirksam begrenzt. Der Nachteil dieser Politik ist aber, dass die Konsumentensouveränität eingeschränkt wird, weil die Verbraucher aller EU-Länder ungeachtet ihrer sehr unterschiedlichen Präferenzen über einen Kamm geschoren werden. Die EU kann deshalb auch nur Mindestqualitäten definieren und ist genau so wenig wie nationale Instanzen in der Lage, den Wettbewerb um mittlere und hohe Qualitäten durch die Setzung von Standards funktionsfähig zu machen.

Auch hier würde die Einführung nationaler Prüfsiegel segensreich wirken. Das einzelne Land könnte sich dank der Prüf-Noten für die von seinen Bürgern konsumierten Produkte wirksam vor Billigimporten schützen, weil die Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich rational zwischen alternativen Qualitätsniveaus und Preisen zu entscheiden. Es gibt keinen Protektionismus, und einem Laschheitswettbewerb würde von vornherein der Boden entzogen.

Also lautet mein Fazit: Der Verbraucherschutz ist voranzutreiben, doch führen nationale Standards nicht weit. Sie beschränken die Wahlfreiheit der Verbraucher und leiten wegen des Ursprungslandprinzips einen internationalen Laschheitswettbewerb ein. Es ist deshalb richtig, dass die EU harmonisierte Standards setzt. Eine Ergänzung durch bessere Informationssysteme, die im nationalen Alleingang eingerichtet werden können, ist sinnvoll. Sie könnten den Wett-

bewerb um bessere Qualitäten funktionsfähig machen. Im Gegensatz zu straffen nationalen Standards läuft die Informationsverbesserung nicht die Gefahr einer Benachteiligung nationaler Anbieter. Im Gegenteil, sie verhindert, dass hochwertige nationale Ware wegen der Unkenntnis der Verbraucher durch ausländische Billigware verdrängt wird. Und vielleicht wird die Stärkung des Segments der hochwertigen Waren dann sogar der Marke »Made in Germany« zu neuem Glanz verhelfen.



Die seit September 1993 bestehende Niederlassung des ifo Instituts in Dresden erstellt wirtschaftswissenschaftliche Analysen, die sich mit der Bewältigung des Systemwandels und der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland, speziell im Freistaat Sachsen, und den EU-Erweiterungsländern befassen. Gleichzeitig bietet sie wirtschaftspolitische Beratung an und ist Begegnungsstätte für Wissenschaftler, Politiker und Unternehmer. Um die Erfüllung dieser Aufgaben kümmern sich zehn Wissenschaftler und zweieinhalb technische Kräfte (Sollstärke der Niederlassung).

Die Forschungsgebiete und Arbeitsschwerpunkte sind im Einzelnen:

- Konjunkturbeobachtung und -prognose für Sachsen und die neuen Bundesländer,
- Beobachtung und Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit und des Strukturwandels sowie der Position Sachsens im Standortwettbewerb,
- Transformationsfortschritt und Strukturbildung in Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE), Auswirkungen der EU-Osterweiterung, insbesondere auf Sachsen und die neuen Bundesländer,
- Langzeitwirkungen regionaler und sektoraler Struktur- und Förderpolitik,
- Haushalte der Gebietskörperschaften und Finanzpolitik der Länder.

Die Niederlassung deckt also ein breites Themenspektrum der empirischen Wirtschaftsforschung ab. Sie hat dabei als gemeinsamen Nenner aber stets den regionalen Bezug auf Sachsen, Ostdeutschland und die MOE-Beitrittsländer.

Ohne die Zufuhr von Daten und Know-how aus München hätte die Niederlassung nie praktisch vom Start weg vollwertig ihre Funktion als beratende Instanz in wirtschaftspolitischen Fragen für die sächsische Staatsregierung ausführen können. Auf dem Gebiet der Konjunkturbeobachtung ermöglichte die Niederlassung Dresden dadurch für Sachsen eine Tiefe und Aktualität der Informationen auf Landesebene, über die sonst kaum ein Bundesland verfügt (Gillo 2003).<sup>\*</sup> Auch bei der Erarbeitung von Gutachten musste die Niederlassung in den Anfangsjahren noch stark auf die wissenschaftlichen Kapazitäten in München zurückgreifen. Dies äußert sich auch recht deutlich in der Herkunft der Autoren (Eitner 2003)<sup>\*</sup> in der zweimonatlich erscheinenden Zeitschrift »ifo Dresden berichtet«, die über die Arbeitsergebnisse der Niederlassung informiert.

Mit wachsender eigener Kompetenz in Dresden, aber auch mit der konsequenten Nutzung des Netzwerkansatzes gelang es ifo Dresden bald, interessante Studien auf seinen anderen Forschungsfeldern zu erarbeiten. Mehrere Untersuchungen wurden zur Wirkung struktur- und regionalpolitischer Fördermaßnahmen (Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung, EFRE, Innovationsförderung)

durchgeführt. Mit der Untersuchung »Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen Bestandsaufnahme und Reformbedarf«, die in Zusammenarbeit mit dem Bereich »Öffentlicher Sektor« des Stammhauses durchgeführt wurde, konnte ein Grundstein für eine Reihe von weiteren Untersuchungen zu Problemen der Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und dem Land Sachsen gelegt werden. Auf dem Gebiet der Strukturanalyse bildete die Untersuchung »Die Situation der unternehmensnahen Dienstleistungen im Freistaat Sachsen« einen Meilenstein. Seit 1999 rückte dann zunehmend die Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung in das Zentrum der Forschung. Eine wichtige Stufe bildete die Studie »Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung«, die in einem internationalen Verbund vom in der Niederlassung angesiedelten Forschungsnetzwerk erarbeitet worden ist.

In den letzten Jahren ist der Weg des Ausbaus der Kompetenz vor Ort konsequent fortgesetzt worden. Es wurden spezifische Konjunkturindikatoren für Sachsen entwickelt, auf welche seit 2001 das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit und die Sächsische Zeitung ihre monatliche Konjunkturberichterstattung stützen. Die regelmäßige Berichterstattung zu den konjunkturellen Veränderungen im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe Sachsens auf Basis der Ergebnisse des ifo Konjunkturtests wurden um Darstellung und Analyse der Konjunkturtendenzen im ostdeutschen und sächsischen Handwerk erweitert. Zur Analyse der sächsischen Konjunktur gesellte sich eine Prognose der Wirtschaftsentwicklung im Freistaat im folgenden Jahr, die im halbjährlichen Rhythmus aktualisiert wird. Hierfür wurde ein Instrumentarium entwickelt, das einerseits die Nutzung der regions- und sektorspezifischen Konjunkturindikatoren gestattet und andererseits die Prognose für Sachsen systematisch mit den Konjunkturprognosen für Deutschland und andere für Sachsen wichtige Regionen verzahnt.

Bei der Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit und des Strukturwandels der ostdeutschen und der sächsischen Wirtschaft sowie des Transformationsfortschritts und der Strukturbildung in den MOE-Ländern fokussierten sich die Themen zunehmend auf die Untersuchung der Wirkungen der EU-Osterweiterung. Wesentliche Anregungen lieferten hierzu die regelmäßigen Workshops mit dem Institut für Weltwirtschaft in Budapest. Mit den Untersuchungen »Analyse der außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Ungarn und Sachsen/Ostdeutschland, Teil 1: Rückwirkungen des fortschreitenden Integrationsprozesses« sowie »Teil 2: Kooperationspotenziale im Bereich der Informations- und Kommunikationswirtschaft« und »Standortbedingungen in Polen, Tschechien, Ungarn im Vergleich zu Sachsen« wurden wichtige Aspekte dieser Problemstellung

ausgeleuchtet. Im Rahmen der Arbeiten zu diesem Themenfeld konnte inzwischen in Dresden auch Kompetenz für die Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Industrien aufgebaut werden (Votteler 2003).<sup>\*</sup> Da die Arbeitskostendifferentiale eine treibende Kraft für den Wandel der Wirtschaftsstrukturen in den Regionen und Ländern Zentraleuropas sind, beschäftigt sich die Niederlassung auch mit der Entwicklung der interindustriellen Lohn-differentiale und ihren Einflussfaktoren in Ostdeutschland und in den MOE-Ländern (Grundig und Pohl 2003).<sup>\*</sup> Da gerade in Ostdeutschland die Innovationsfähigkeit und -aktivitäten von zentraler Bedeutung für den Strukturwandel und für die Wachstumsdynamik sind, hat ifo Dresden auch hier einen Forschungsschwerpunkt gebildet. Regelmäßig wird der Stand der Innovationsaktivitäten vor dem gesamtdeutschen und europäischen Hintergrund durchleuchtet (Schmalholz 2003).<sup>\*</sup>

Aufbauend auf die Forschungsergebnisse zum Strukturwandel in den neuen Bundesländern und Sachsen wurde auch ein Instrumentarium für die Erarbeitung von längerfristigen Szenarien für Sachsen entwickelt (Gerstenberger 2003).<sup>\*</sup> Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des Trends zur Integration der Märkte und der Internationalisierung der Produktion wird es zunehmend wichtig, dass auch auf Landesebene die längerfristigen Perspektiven durchleuchtet werden.

Gestützt auf die aufgebauten Kompetenzen und die verschiedenen Vorarbeiten wurde die Niederlassung Dresden beauftragt, die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen noch einmal zusammenfassend zu analysieren. Für dieses Gutachten, das kurz vor der Fertigstellung steht, wurde eine der Kernkompetenzen des ifo Instituts, nämlich die Durchführung und Auswertung von Umfragen, intensiv genutzt, um die Ergebnisse von Theorie und vorausgegangenen Analysen zu prüfen und zu vertiefen.<sup>1</sup>

Auch im Forschungsbereich Haushalte der Gebietskörperschaften und Finanzpolitik der Länder hat ifo Dresden an der Entwicklung von Instrumenten zur Analyse von haushaltspolitischen Fragen Fortschritte erzielen können. Die Niederlassung verfügt über ein Modell, das es erlaubt, die Haushaltsentwicklung in Sachsen in den nächsten 20 Jahren auf der Basis alternativer Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung und zur Haushaltspolitik vorzuschätzen. Der weitere Ausbau durch Submodelle für einzelne, unter dem Aspekt Nachhaltigkeit, wichtige Fragestellungen ist im Gange (Fester und Thum 2003).<sup>\*</sup>

Die meiste Zeit ihrer Existenz hat die Niederlassung Dresden in einer Villa am Elbhang gearbeitet und dort Symposien und Workshops ausgerichtet. In diesem Jahr ist die Niederlassung in die Nähe der Technischen Universität

Dresden umgezogen, auch um die Kooperation mit der Universität zu vertiefen. Die Festveranstaltung zum zehnjährigen Jubiläum findet bereits im neuen Domizil statt, einer frisch renovierten Villa in unmittelbarer Umgebung der TU Dresden und dient auch dazu, die Gesprächspartner in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft mit dem neuen Treffpunkt vertraut zu machen. Im Zentrum des wissenschaftlichen Teils der Veranstaltung steht ein Vortrag des Präsidenten des ifo Instituts Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn zum Thema »Notwendige Reformen in Deutschland«. Außerdem gibt der Geschäftsführer der Niederlassung Wolfgang Gerstenberger einen Rückblick auf die Entwicklung von ifo Dresden, und Perspektiven für die Zukunft der Niederlassung zeigt Forschungsdirektor Prof. Dr. Marcel Thum auf.

<sup>1</sup> Veröffentlichung als ifo dresden studie 35 vorgesehen.

<sup>\*</sup> Siehe »ifo Dresden berichtet« Heft 5/2003.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der ifo Niederlassung Dresden erscheint das Heft 5/2003 der Zeitschrift »ifo Dresden berichtet« als erweiterte Ausgabe.

Aus dem Inhalt:

## ZEHN JAHRE ifo NIEDERLASSUNG DRESDEN

### Zehn Jahre empirische Wirtschaftsforschung bei ifo Dresden – Ergebnisse aus der Sicht der Wirtschaftspolitik

3

(Dr. Martin Gillo, Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit)

Die Notwendigkeit wissenschaftlicher Beratung der Finanz- und Wirtschaftspolitik ist unbestritten. Die wissenschaftliche Ausrichtung der ifo Niederlassung orientiert sich einerseits an den spezifischen Fragestellungen in den neuen Bundesländern, insbesondere in Sachsen, und andererseits an den speziellen Kompetenzen des ifo Stammhauses. Die Niederlassung hat der Konjunkturbeobachtung in Sachsen wichtige Impulse gegeben. Im dominierenden Forschungsfeld der Niederlassung, der Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft, sind abgestimmt mit der Sächsischen Staatsregierung in den vergangenen Jahren zunehmend Themen im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung in den Vordergrund getreten.

## WIRTSCHAFTSLAGE UND ARBEITSMARKT

### Sachsen 2030 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung Sachsens in der laufenden Dekade und der fernen Zukunft

9

(Wolfgang Gerstenberger)

In dem entwickelten Szenario überwiegen die Auftriebskräfte so stark, dass das sächsische Bruttoinlandsprodukt über dem deutschen Durchschnitt wachsen wird. Dies gilt insbesondere für die laufende Dekade. Danach werden sich die Standortbedingungen in Sachsen relativ verschlechtern. Bei den Erwerbstätigen zeichnet sich ein weitreichender Strukturwandel ab. Obwohl die Gesamtzahl im Trend leicht sinken wird, dürfte der Berg von heute 400.000 Erwerbslosen bis 2030 weitgehend abgeschmolzen sein, da im gleichen Zeitraum aus demographischen Gründen das Arbeitskräfteangebot in Sachsen deutlich abnehmen wird.

## STANDORT (OST)DEUTSCHLAND

### Interindustrielle Lohndifferenzierung in Zentraleuropa

27

(Beate Grundig und Carsten Pohl)

Die sektorale Lohndifferenzierung im verarbeitenden Gewerbe hat in den berücksichtigten zentraleuropäischen Ländern in den letzten zehn Jahren zugenommen. Die in den betrachteten EU-Beitrittsländern geschaffenen Arbeitsplätze fallen in erster Linie in die Kategorie arbeitsintensive Branchen mit unterdurchschnittlicher Bezahlung. Starke Lohninterdependenzen zwischen den Industriezweigen führen in allen Ländern dazu, dass die Differenzierung im Lohnanstieg zwischen den Industriezweigen geringer ausfällt als im Produktivitätsanstieg.

## ÖFFENTLICHE FINANZEN

### Die Pensionslasten Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder

36

(Thomas Fester und Marcel Thum)

Der demographische Wandel belastet nicht nur die Gesetzliche Rentenversicherung. Auch im Pensionssystem der Beamten kommen auf die Steuerzahler drastisch steigende finanzielle Belastungen zu. Gerade die neuen Bundesländer werden – wie der Artikel am Beispiel Sachsens verdeutlicht – besonders vom Anstieg der Pensionslasten betroffen sein. Die Pensionsbelastungen in Sachsen würden ohne Reformen von heute 25 Mill. € bis ins Jahr 2040 auf über 1,2 Mrd. € ansteigen. Um die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand bei Investitionen für die Zukunft zu sichern, sind sowohl Reformen im Pensionssystem wie auch weitere Einsparungen in anderen Bereichen unumgänglich.

**INVESTITIONEN UND INNOVATIONEN****Innovationsstandort Sachsen im nationalen und europäischen Vergleich**

46

*(Heinz Schmalholz)*

Die Position Sachsens als Innovationsstandort wird anhand der Ausstattung des Freistaats mit Ressourcen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten analysiert. Im innerdeutschen Vergleich rangiert Sachsen bei den Inputfaktoren für den Innovationsprozess im Mittelfeld, steht aber an der Spitze der ostdeutschen Länder. Im europäischen Vergleich der Regionen ist der Freistaat im Hinblick auf seine relative Innovationsstärke gut aufgestellt. Bei der Finanzschwäche der jungen sächsischen Industriefirmen lässt sich diese Position ohne staatliche FuE-Förderung und die Ausnutzung der Synergien von Forschungsnetzwerken nicht halten.

**AUSSENWIRTSCHAFT****Die Spezialisierung der sächsischen Industrie**

58

*(Michaela Votteler)*

In der sächsischen Industrie hat sich ein erfolgreicher Strukturwandel vollzogen, hinter dem als treibende Kraft die komparativen Vorteile Sachsens in technologieintensiven Bereichen stehen. Dies wird sowohl im innerdeutschen als auch im internationalen Vergleich sichtbar. Gegenüber den von ihren Lohnkostenvorteilen geprägten Industriestrukturen Polens und Tschechiens hebt sich das Spezialisierungsmuster der sächsischen Industrie, das durch die intensive Nutzung von Humankapital und von neuen technischen Verfahren geprägt ist, deutlich ab.

**ZEHN JAHRE ifo NIEDERLASSUNG DRESDEN****ifo Dresden in den letzten zehn Jahren**

68

*(Katrin Eitner)*

Im September 1993 wurde die Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung gegründet. In den letzten zehn Jahren wurden hier wirtschaftswissenschaftliche Analysen erstellt, die sich vor allem mit der Bewältigung des Systemwandels und der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland speziell im Freistaat Sachsen und den EU-Erweiterungsländern befassen. Gleichzeitig bot sie wirtschaftspolitische Beratung an und war Begegnungsstätte für Wissenschaftler, Politiker und Unternehmer. Die Arbeit der Mitarbeiter von ifo Dresden, die sich in Publikationen, Projekten und Veranstaltungen widerspiegelt, wird hier dokumentiert.

**ifo Dresden Publikationen**

68

**Ausgewählte Projekte der Niederlassung Dresden**

72

**Veranstaltungsreihen von ifo Dresden**

76

**ifo Dresden Mitarbeiter**

81

# EU-Osterweiterung: Erfordert eine steigende Heterogenität der Mitglieder flexiblere EU-Institutionen?

Joachim Ahrens\* und Martin Meurers

Die für 2004 geplante Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten bringt enorme Herausforderungen für das institutionelle Regelwerk der Europäischen Union mit sich. Besonders brisant ist die Zuordnung einzelner Politikbereiche auf nationale oder europäische Entscheidungsinstanzen. Der vorliegende Beitrag rückt die Meinung der europäischen Bürger zu dieser Frage in den Mittelpunkt. Auf der Grundlage von Umfragen des Eurobarometer wird die Heterogenität im Meinungsbild in der gegenwärtigen und in einer erweiterten Union quantifiziert. Anhand der ermittelten Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen werden die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat analysiert. Die Ergebnisse können zum Entwurf einer flexibleren und ökonomisch effizienteren Integrationsstrategie beitragen.

Die bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union (EU) wird mit einer beträchtlichen Zunahme der Heterogenität in der Gemeinschaft einhergehen. Dies gilt sowohl für wirtschaftliche Strukturen als auch für politische Interessen sowie soziale und kulturelle Präferenzen. Vor allem aus diesem Grund wird sich das ohnehin bestehende Spannungsverhältnis von Erweiterung und Vertiefung der EU weiter verschärfen.

Ein zentrales Problem, das in diesem Zusammenhang gelöst werden muss, um die Funktions- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu stärken, besteht darin, eine ökonomisch sinnvolle und gesellschaftlich akzeptable Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen auf die nationale bzw. die supranationale Ebene vorzunehmen. Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollten öffentliche Güter auf der Ebene bereitgestellt und politische Maßnahmen auf der Ebene entschieden und durchgesetzt werden, welche dies kosten-effektiv und effizient gewährleisten kann. Übertragen auf die EU identifizieren Alesina und Wacziarg (1999) und Alesina et al. (2001a, b) einen Trade-off zwischen dem Nutzen, welcher durch die Ausnutzung von Skaleneffekten und der Internalisierung externer Effekte resultiert, und den Präferenzkosten. Letztere entstehen dadurch, dass eine Harmonisierung von politischen Maßnahmen zu größerer Zentralisierung führt, wodurch die Berücksichtigung länderspezifischer Heterogenitäten erschwert wird.

sichtigung länderspezifischer Heterogenitäten erschwert wird.

Alesina et al. (2001a) unterscheiden neun Politikbereiche in der EU, die für den europäischen Integrationsprozess von zentraler Bedeutung sind (vgl. Tab. 1). Auf der Grundlage des o.g. Kosten-Nutzen-Kalküls identifizieren sie drei Politikfelder, in denen die politischen Zuständigkeiten auf der EU-Ebene (oder sogar auf globaler Ebene) angesiedelt werden sollten. Diese umfassen die Außenhandelspolitik, die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes und die Wettbewerbspolitik. Weitere drei Politikfelder sollten gemeinsam auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene verankert werden. Dies betrifft die Be-

**Tab. 1**  
Politikbereiche und empfohlene politische Zuständigkeiten

Politikbereich	Externalitäten	Präferenz-Asymmetrie	Zuordnung der politischen Kompetenzen
Außenhandelspolitik	hoch	niedrig	EU/global
Gemeinsamer Markt	hoch	niedrig	EU
Wirtschaftsbeziehungen (sektorübergreifend)	hoch	unklar	EU/global
Internationale Beziehungen	mittel/hoch	niedrig	national/EU
Umwelt	mittel/hoch	hoch	national/EU/global
Geld- und Finanzpolitik	mittel/hoch	unklar	national/EU
Bildung, Forschung, Kultur	niedrig	hoch	lokal/national
Wirtschaftsbeziehungen (sektoral)	niedrig	hoch	national
Bürgerrechte und Sozialpolitik	niedrig	hoch	lokal/national

Quelle: Alesina et al. (2001a).

\* Prof. Dr. Joachim Ahrens ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Internationale Politische Ökonomie an der European Business School, International University Schloß Reichartshausen.

reiche Internationale Beziehungen, Umweltpolitik und die Geld- und Finanzpolitik.<sup>1</sup> Schließlich identifizieren sie noch drei Politikfelder, über die ausschließlich von nationalen oder lokalen Jurisdiktionen entschieden werden sollte.

Eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Kompetenzverteilung in der EU offenbart jedoch, dass die o.g. normativen Kriterien in einigen Bereichen nicht erfüllt sind und somit eine ineffiziente Allokation der politischen Kompetenzen zu konstatieren ist. In einigen Bereichen, wie z.B. »Landwirtschaft und Fischerei«, sind die Aktivitäten der EU zu ausgedehnt, während die Union in anderen Politikfeldern, wie etwa der Umweltpolitik, über zu begrenzte Kompetenzen verfügt.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Präferenzen der Bürger in der EU sowie in den Beitrittsländern hinsichtlich der Zuordnung von politischen Kompetenzen auf unterschiedliche Entscheidungsebenen quantifiziert und analysiert. Des Weiteren werden auf der Grundlage der Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat analysiert. Dies dient als Ausgangspunkt zum Entwurf einer flexibleren und ökonomisch effizienteren Integrationsstrategie.

### Daten des Eurobarometer

Um die Präferenzen der europäischen Bürger zu charakterisieren, werden die Ergebnisse des Eurobarometer herangezogen. Die seit 1973 halbjährlich durchgeführte Umfrage enthält einen Fragenblock zu den EU-Kompetenzen in 25 Politikfeldern und ist damit wesentlich differenzierter als die zuvor zitierte Darstellung von Alesina et al. (2001a). Die Befragten müssen für jeden Politikbereich angeben, ob sie die politische Entscheidungskompetenz eher auf der EU-Ebene oder der nationalen Ebene präferieren.

Für eine zeitnahe Einschätzung der EU-Politik ist es sinnvoll, nur die Umfrageergebnisse der letzten Jahre zu verwenden. Die Währungsunion 1999 bietet sich somit als Startzeitpunkt an, da sie die Wahrnehmung europäischer Themen tendenziell noch einmal erhöht hat. Auf diese Weise lässt sich auch ein in längeren Beobachtungszeiträumen auftretender Trend in den Präferenzen vermeiden. Insgesamt enthält der verwendete Datensatz für die EU15 folglich acht Umfragen vom Frühjahr 1999 bis zum Herbst 2002. Demgegenüber war die Datenlage für die zwölf Kandidatenländer zum Zeitpunkt der Studie auf zwei jährliche Umfragen aus 2001 und 2002 begrenzt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Geldpolitik wird von der Europäischen Zentralbank bestimmt. Politikbereiche wie Finanzmarktregulierung und Bankenaufsicht sollten ebenso zentral gesteuert werden, während die Finanzpolitik grundsätzlich im nationalen Verantwortungsbereich verbleiben sollte.

### Ausprägung und Ursache unterschiedlicher Präferenzen

Zur Quantifizierung der Heterogenität im Meinungsbild der EU-Bürger werden aus den Umfragedaten für jedes Land Indikatoren gebildet, welche die Ausprägtheit des Bürgerwunsches nach EU-Kompetenzen in den einzelnen Politikfeldern erfassen. Die Heterogenität der Präferenzen in den einzelnen Ländern wird dann zunächst getrennt für die EU15 und die zehn Kandidatenländer sowie Bulgarien und Rumänien (K12) untersucht. Man erhält somit zwei Maße für die Heterogenität, einerseits innerhalb der jeweiligen Gruppe und andererseits im Vergleich der beiden Gruppen miteinander.

Ein erster Schritt in der Datenauswertung ist die Abgrenzung von Politikfeldern, in denen eine klare Mehrheit von Ländern entweder für eine Zentralisierung oder für eine Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen ist, gegenüber solchen Politikbereichen, die zwischen den Ländern kontrovers sind. In einem zweiten Schritt wird dann die Heterogenität der jeweiligen Gruppe (EU15 bzw. K12) in Bezug auf die generelle Haltung der Länder zu EU-Kompetenzen herausgearbeitet. Dadurch lassen sich zum einen die EU-Optimisten und -Pessimisten identifizieren. Zum anderen können länderspezifische Präferenzen und deren mögliche Hintergründe aufgezeigt werden.

Besonders interessant sind die zwischen den Ländern kontroversen Politikfelder sowie die unterschiedlichen Positionen einzelner Länder- bzw. Ländergruppen. Beide Informationen helfen nicht nur die Heterogenität der Präferenzen europäischer Bürger aufzudecken, sondern liefern auch Hinweise auf die Ursachen länderspezifischer Positionen. Anderson und Kaltenthaler (1996) zeigen z.B., dass die Länge der EU-Mitgliedschaft, der Zeitpunkt des Beitritts und die nationale Wirtschaftsentwicklung die Hauptfaktoren für eine generelle Zentralisierungspräferenz sind. Möglicherweise gibt es aber noch weitere Einflussfaktoren, die in der Geschichte, in der geographischen Lage oder den sozioökonomischen Bedingungen angelegt sind.

Ein ergänzender Ansatz, um die Motive für länderspezifische Präferenzen für oder gegen mehr Zentralisierung näher zu beleuchten, ist die Betrachtung der Korrelationen zwischen den Präferenzen für verschiedene Politikfelder. Ist z.B. das Meinungsbild zu zwei Politikfeldern über die Länder hinweg sehr ähnlich, so lässt dies darauf schließen, dass die Bürger eine enge Verbindung zwischen beiden Politikfeldern sehen. Im Umkehrschluss gibt es offenbar nur ein Motiv oder Anliegen für die Präferenzäußerung zu beiden Politikfeldern. So schlägt sich z.B. die Vorstellung, von welcher politischen

<sup>2</sup> Mittlerweile ist der Frühjahresreport erschienen. Er ist abrufbar im Internet unter der Adresse [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/cceb\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm).



Instanz Zuwanderung geregelt werden sollte, in einer sehr ähnlichen Präferenzverteilung in den Politikfeldern »Politisches Asyl« und »Immigration« nieder.

### Messgrößen für Heterogenität

Die erste Kategorie von Messgrößen zielt auf die Frage, inwieweit Mehrheiten von Ländern für oder gegen politische Kompetenzen der EU in den insgesamt 25 Politikfeldern ( $j = 1, 2, \dots, 25$ ) bestehen. Für jedes Land der EU15 und der K12 ( $i = 1, 2, \dots, 15$  und  $i = 1, 2, \dots, 12$ ) liegen aus den Umfragen Prozentzahlen der Befragten vor, die sich für nationale Kompetenzen ( $\%NAT_{i,j,t}$ ) und für EU-Kompetenzen ( $\%EU_{i,j,t}$ ) aussprechen. Berücksichtigt man mehrere Befragungsrunden (wie erläutert für die EU15  $T = 8$  und für die Beitrittskandidaten  $T = 2$ ), so lässt sich ein Indikator konstruieren, der für jedes Land zu jedem Politikfeld die Ausprägtheit des Bedürfnisses nach nationaler Politikkompetenz ausdrückt:

$$X_{i,j} = 100 \cdot \left( \frac{1}{T} \sum_t \%NAT_{i,j,t} - \%EU_{i,j,t} \right), \quad t = 1, \dots, T.$$

Dieser Indikator kann bei vollständiger Ablehnung von Zentralisierung politischer Kompetenzen auf EU-Ebene einen Wert von 100 erreichen. Bei vollständiger Zustimmung nimmt er einen Wert von  $-100$  an. Die Standardabweichung des Indikators ist entsprechend durch

$$S_{i,j} = \sqrt{\text{Var}(\%NAT_{i,j,t}) + \text{Var}(\%EU_{i,j,t}) - 2\text{Cov}(\%NAT_{i,j,t}, \%EU_{i,j,t})}$$

gegeben. Aufbauend auf diese Größen erhält man eine erste Messgröße für die Dominanz bestimmter Präferenzen, indem man diejenigen Länder summiert, für welche die Indikatoren  $X_{i,j}$  signifikant über (Präferenz für nationale Politik) bzw. unter (Präferenz für EU-Kompetenz) null liegen. Als Trennlinie dienen hierbei die 5%-Werte der konventionellen t-Statistik. Die Differenz aus den signifikanten Pro-EU- und Kontra-EU-Ländern ( $D$ ) liefert dann einen ersten Anhaltspunkt für klare Mehrheiten von Ländern, deren Bürger entweder Zentralisierung oder Dezentralisierung der politischen Entscheidungen wünschen.

Als zweite Messgröße ermitteln wir die Wahrscheinlichkeit, dass sich zumindest 50% der Länder für zentralisierte Politikkompetenzen aussprechen. Diese Messgröße wird im Weiteren als  $W50$  bezeichnet. Wir erhalten sie durch Simulationen der Mehrheitsverhältnisse auf der Grundlage der Präferenzindizes  $X_{i,j}$  unter zusätzlicher Berücksichtigung der Unsicherheit im Abstimmungsverhalten, welche in den Standardabweichungen  $S_{i,j}$  zum Ausdruck kommt. Dabei wird im Indikator  $W50$  die Anzahl der Mehrheiten für Zentralisie-

rung als Prozentsatz von insgesamt 10 000 Simulationsläufen erfasst.

Zusätzliche Information zur Bewertung der Robustheit der vorangegangenen Indikatoren liefern der einfache Durchschnitt der Indikatoren  $X_{i,j}$  über alle Länder ( $\bar{X}_j$ ) sowie die durchschnittliche Standardabweichung der Indikatoren innerhalb der EU15 bzw. K12 ( $\bar{S}_j$ ).

Wie erläutert zeigt sich Heterogenität in den Präferenzen auch noch in weiteren Dimensionen: Erstens in der allgemeinen Einstellung der einzelnen Länder zu zentralisierter EU-Politik und zweitens in der Abweichung ihrer Zentralisierungspräferenz von den übrigen Ländern. Um eine Messgröße für die relative Präferenz eines Landes zu erhalten, erfassen wir für jedes Politikfeld  $j$  die Anzahl der Länder mit derselben Präferenz wie Land  $i$  ( $\#G_{i,j}$ ) und setzen sie in Bezug zur Anzahl der Länder mit der Mehrheitsposition ( $\#M_j$ ). Zusammengefasst wird dies in dem folgenden Index:

$$MFK_i = \frac{1}{J} \sum_j \frac{\#G_{i,j} + 1}{\#M_j}.$$

Dieser Index, der die Mehrheitsfähigkeit der generellen EU Haltung eines Landes erfasst, liegt z.B. für die EU15-Gruppe minimal bei  $1/14$  (die Bürger von Land  $i$  stehen mit ihrer Meinung immer alleine) und maximal bei 1 (die Bürger von Land  $i$  vertreten immer die Mehrheitsmeinung).

### Bürgerpräferenzen in der EU15

Diskutieren wir zunächst die Mehrheitsverhältnisse, welche in den EU15-Ländern bezüglich der 25 Politikfelder existieren. Die Rangfolge der Politikfelder in Tabelle 2 wurde durch Sortieren nach der Deutlichkeit von Mehrheiten für Zentralisierung ermittelt, wobei dem Indikator  $D$  Priorität vor dem Indikator  $W50$  und dem Mittelwert der Länderindikatoren  $\bar{X}_j$  gegeben wurde. Insbesondere der Indikator  $W50$  stellt sich dabei als sehr geeignet heraus, klare Mehrheiten für oder gegen Zentralisierung gegenüber den kontroversen Politikfeldern abzugrenzen.

Für 11 der 25 Politikfelder gibt es demnach eine klare Mehrheit von Ländern, die Entscheidungskompetenzen auf der EU-Ebene favorisieren. Der Wunsch nach Zentralisierung ist offenbar am ausgeprägtesten für politische Anstrengungen gegen »Menschenhandel und die Ausbeutung von Menschen«. So sprechen sich gemäß der Kenngröße  $D$  die Bürger in allen 15 Ländern klar für eine EU-Kompetenz aus. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass zumindest 50% der Länder für Zentralisierung sind ( $W50$ ), im Prinzip 1.

Gemeinsame Motive für das klare Meinungsbild zugunsten von Zentralisierung in den elf Politikfeldern lassen sich wie

**Tab. 2**  
**Präferenzen der EU15 – Messgrößen für die 25 Politikfelder**

Politikfeld	D	W50 (in %)	$\bar{X}_j$	$\bar{S}_j$
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	15,0	100,0	-55,0	13,2
Information über EU	14,0	100,0	-45,6	13,7
Unterstützung schwacher Regionen	14,0	100,0	-29,3	13,7
Außenpolitik	13,0	100,0	-41,0	20,3
Organisiertes Verbrechen	13,0	100,0	-40,2	17,8
Forschung	13,0	100,0	-37,8	19,4
Drogen	12,0	100,0	-33,9	13,1
Humanitäre Hilfe	11,0	100,0	-31,4	23,4
Armut und soziale Ausgrenzung	9,0	100,0	-22,7	14,7
Währungsfragen	8,0	100,0	-26,9	30,2
Umweltschutz	6,0	100,0	-15,5	19,8
Mittelwert pro EU	11,6	100,0	-34,5	18,1
Agrar und Fischfang	-1,0	57,4	1,9	21,1
Politisches Asyl	-1,0	21,1	2,1	27,0
Immigration	-1,0	11,4	7,4	31,2
Verteidigung	-1,0	10,8	9,9	35,0
Flüchtlinge	-2,0	20,1	6,5	32,5
Arbeitslosigkeit	-3,0	72,2	0,5	19,6
Mittelwert kontrovers	-1,5	32,2	4,7	27,7
Jugendkriminalität	-6,0	0,4	14,1	23,6
Stadtkriminalität	-8,0	0,0	19,4	21,0
Kulturpolitik	-9,0	0,0	23,7	19,4
Medien	-9,0	0,0	24,2	18,0
Justiz	-11,0	0,0	31,6	20,2
Gesundheits- und Sozialwesen	-11,0	0,0	36,3	24,9
Erziehung und Bildung	-12,0	0,0	36,0	16,0
Polizei	-13,0	0,0	39,0	15,4
Mittelwert pro nationale Politik	-9,9	0,0	28,0	19,8
Mittelwert gesamt	1,6	51,7	-5,1	21,0

oben erläutert anhand der Korrelationen der einzelnen Präferenzindikatoren  $X_{i,j}$  ergründen. Formal ausgedrückt wird dazu der lineare Zusammenhang zwischen den beiden aus  $i$  Zeilen bestehenden Vektoren  $X_{i,j}$  und  $X_{i,k}$  für zwei unterschiedliche Politikfelder  $j$  und  $k$  ermittelt.

Ein interessantes Ergebnis dieser Betrachtung ist die hohe Korrelation der Indikatoren für den Bereich »Menschenhandel und die Ausbeutung von Menschen« mit denen der Po-

litikfelder »Währungsfragen«, »Informationen über die EU«, »Außenpolitik«, »Organisiertes Verbrechen« und »Drogen«. Dieser Zusammenhang deutet an, dass die Zentralisierungspräferenz offenbar ein Ausdruck einer Vielzahl miteinander verwobener Sorgen über Menschenrechte, wirtschaftliche Wohlfahrt und Sicherheit ist. Zu vermuten wäre demnach, dass sich in dem Bedürfnis nach EU-Kompetenzen auch die Befürchtung widerspiegelt, dass nationale Entscheidungen in einer globalisierten Welt tendenziell an Effektivität verlieren.

Andererseits kann die gewünschte Zentralisierung auch schlicht als Ergebnis einer rein effizienzgeleiteten Betrachtung erachtet werden; denn gerade in diesen Politikfeldern gibt es große Spielräume für Skaleneffekte und die Internalisierung von externen Effekten durch eine gemeinsame Politik. Auch die Indikatoren für den Politikbereich »Unterstützung schwacher Regionen« deuten auf eine nahezu einstimmige Präferenz für eine EU-Kompetenz hin. Sie weisen allerdings kaum Korrelationen zu anderen Politikbereichen auf, was nahelegt, dass die Regionalpolitik als eine Art eigenständige Dimension europäischer Politik angesehen wird. Offenbar wird die erfolgreiche Integration der ärmeren Länder Portugal, Griechenland und Spanien von nahezu allen Ländern deutlich positiv bewertet. Überraschend ausgeprägt ist die Präferenz für eine gemeinsame Außenpolitik, wenn man die kontroversen Auffassungen in Verbindung mit dem Irak-Krieg bedenkt. Darauf wird noch in Verbindung mit dem Politikfeld »Verteidigung« einzugehen sein. Auch bei den Politikfeldern »Umweltschutz«, »Humanitäre Hilfe« und »Armut und soziale Ausgrenzung« scheinen den EU-Bürgern die Probleme unzureichender dezentraler Entscheidungen und eines potentiellen »Trittbrettfahrer-Verhaltens« bewusst zu sein. Aufgrund der starken Korrelation zwischen diesen Indizes kann man zudem vermuten, dass die Bürger diese Politikfelder als einen zusammenhängenden Aufgabenkomplex der EU ansehen. Beim Thema »Forschung« herrscht eine vergleichbare Sensibilität in Bezug auf eine effiziente Kompetenzzuweisung vor. Hier lässt die starke Korrelation der Präferenzindizes mit denen für »Währungsfragen« darauf schließen, dass die Bürger die potentiellen Skaleneffekte einer zentralen EU-Politik bei ihren Antworten berücksichtigen.

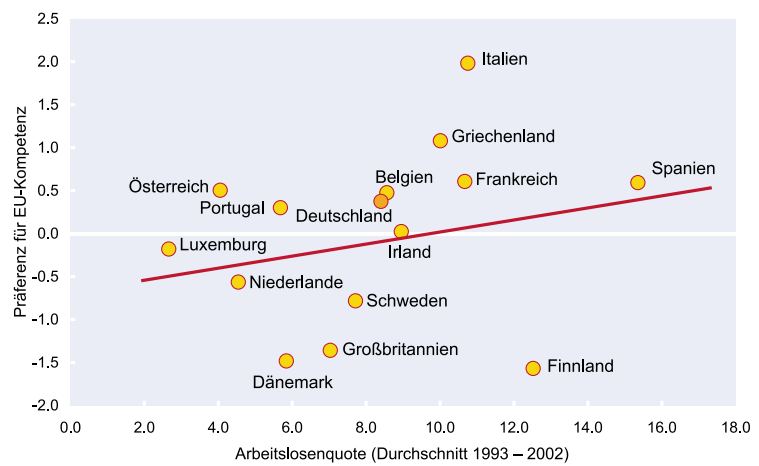
Es gibt nur sechs Politikfelder, die unter den Bürgern der EU15-Länder kontrovers sind. Hierbei sind vor allem die

unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Länder interessant. Die eng verbundenen Politikfelder »Asyl«, »Flüchtlinge« und »Einwanderung« werden nur von den vier Ländern Belgien, Spanien, Italien und Frankreich (mit Ausnahme von »Einwanderung«) auf der EU-Ebene favorisiert. Das gegenüberliegende Ende des politischen Spektrums gegen Zentralisierung wird von Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien und Irland markiert. In diesem Zusammenhang kann man vermuten, dass die stärkere Konfrontation Kontinentaleuropas mit der Zuwanderungsproblematik im Vergleich zu den geographisch weiter abseits gelegenen Ländern eine Rolle für die beobachteten Präferenzen spielt. EU-Entscheidungen zum Bereich »Agrar und Fischerei« werden von Belgien, Deutschland und den Niederlanden bevorzugt, wobei die Opposition erneut aus den skandinavischen Ländern und Großbritannien besteht. Betrachtet man die Vergangenheit, so hat die erste Gruppe von Ländern vorwiegend von den getroffenen Entscheidungen zur Marktregulierung und Qualitätskontrolle profitiert, so z.B. bei der Verhinderung der Verbreitung von Tierkrankheiten. Im Gegensatz dazu mag die Befürchtung, dass solche Maßnahmen zu protektionistischen Zwecken eingesetzt werden, der Grund für die Abneigung gegenüber zentralistischen Entscheidungen durch die zweite Gruppe sein.

Am interessantesten ist die Verteilung der Bürgerpräferenzen in Bezug auf eine gemeinsame »Verteidigungspolitik« und Maßnahmen zur Bekämpfung von »Arbeitslosigkeit«. Aufgrund der engen Verzahnung von Außen- und Verteidigungspolitik würde man eigentlich wie zuvor bei der Außenpolitik mit einer klaren Präferenz für eine EU-Verteidigungspolitik rechnen. Auf eine solche Verbindung beider Politikfelder deutet auch die hohe Korrelation der Indikatoren von 85% hin. Allerdings sind die Präferenzen für »Außenpolitik« auch stark korreliert mit denen für »Währungsfragen«, »Justiz«, »Humanitäre Hilfe« und »Informationen über die EU«. Demnach kommt in dem Wunsch nach einer europäischen Außenpolitik möglicherweise ein generelles Bedürfnis nach einer politischen Vertretung Europas zum Ausdruck, das über eine rein militärische Dimension hinaus geht. Zu einem diffuseren Meinungsbild über eine gemeinsame Verteidigungspolitik trägt unter Umständen auch die Kompetenzüberlagerung mit der NATO bei, deren zukünftige Rolle recht ungewiss ist. Auch hier wird der Kern der EU-Oponenten wieder von Skandinavien und Großbritannien gebildet.<sup>3</sup>

Das Themengebiet der Arbeitsmarktpolitik erscheint noch kontroverser. Nur die Bürger Italiens sind hier klar für europäische Lösungsansätze, wohingegen Dänen, Finnen und Briten solche Maßnahmen strikt ablehnen. Betrachtet man

**Abb. 1**  
Arbeitslosenquote und Präferenz für eine EU-Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Eurostat (2003) und Berechnungen des ifo Instituts.

die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten im Zeitraum 1993 bis 2002 und das Maß für die Stärke der Präferenzen für eine EU-Arbeitsmarktpolitik in Abbildung 1, so stellt man fest, dass der arbeitsmarktpolitische Erfolg der nationalen Regierungen offenbar in enger Verbindung mit der Deutlichkeit steht, mit der nationale Maßnahmen gewünscht werden.<sup>4</sup>

Für die übrigen acht Politikbereiche wird eine EU-Kompetenz sicher auch deswegen deutlich abgelehnt, weil sich über sie auch in einem gewissen Maße kulturelle Identität definiert, wie z.B. im Bereich »Kulturpolitik«, »Medien« und »Erziehung und Bildung«. Andererseits wird hierdurch erneut eine recht gute Anlehnung der Präferenzen an eine effizienzorientierte Zuweisung politischer Kompetenzen deutlich, da die kulturbedingten Unterschiede eine zentrale Administration überfordern würden. Ferner lässt sich für die Aufgabenbereiche »Polizei«, »Stadtkriminalität«, »Jugendkriminalität«, »Justiz« und »Gesundheits- und Sozialwesen« eine höhere Effizienz dezentraler Kompetenzen konstatieren, da nationale und regionale Rahmenbedingungen besonders berücksichtigt werden müssen.

Kommen wir nun zur länderbezogenen Analyse hinsichtlich der generellen Meinung zu Kompetenzen der EU. Die Mehrheit der EU15-Länder befürwortet zentralisierte Entschei-

<sup>3</sup> Für die Präferenzverteilung spielen unter Umständen auch Erfahrungen der Länder mit militärischen Konflikten eine Rolle. Die deutlich favorisierte EU-Kompetenz von den Bürgern Italiens und Deutschlands sowie von den Bürgern in dessen unmittelbaren Nachbarländern Belgien, Luxemburg und den Niederlande ist möglicherweise vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs zu sehen. Länder, die danach in nationale bzw. internationale militärische Konflikte involviert waren, wie Großbritannien, Irland und Griechenland, lehnen demgegenüber eine gemeinsame Verteidigungspolitik strikt ab.

<sup>4</sup> Bei Spanien und Finnland ist die geringe Zentralisierungspräferenz auf den erfolgreichen Abbau noch höherer Arbeitslosigkeit zurückzuführen. In Spanien konnte die Arbeitslosenquote von rund 20% Anfang der neunziger Jahre auf knapp über 10% in 2002 reduziert werden. In Finnland von knapp 17% im Jahr 1994 auf rund 9% in 2002.

**Tab. 3**  
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der EU15

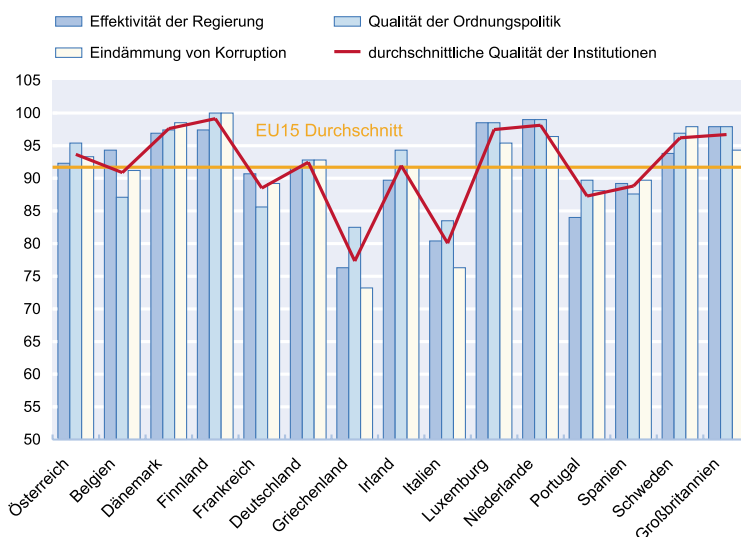
	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK <sub>i</sub>
Deutschland	14	1	1,00
Irland	12	1	1,00
Portugal	13	2	0,99
Dänemark	10	3	0,96
Luxemburg	14	3	0,99
Österreich	13	4	0,91
Belgien	17	4	0,97
Frankreich	17	4	0,97
Finnland	10	5	0,89
Großbritannien	8	5	0,90
Schweden	8	5	0,90
Niederlande	16	5	0,97
Spanien	19	6	0,91
Griechenland	17	6	0,91
Italien	22	9	0,80
<b>Mittelwert</b>	14	4	0,94
<b>Min</b>	8	1	0,80
<b>Max</b>	22	9	1,00

dungen in 13 Politikfeldern – zu den ersten elf aus dem oberen Drittel der Tabelle 2 kommen »Agrar und Fischfang« und »Arbeitslosigkeit« hinzu – und lehnt diese für die übrigen Politikfelder ab. Die Länderabfolge in Tabelle 3 – vor allem der Mehrheitsfähigkeitsindex MFK<sub>i</sub> – verdeutlicht, dass die EU-Präferenzen der Bürger Deutschlands und Irlands am ehesten mehrheitsfähig sind. Bei Deutschland fallen al-

so Größe und Konsensfähigkeit zusammen, so dass Deutschland als das politische Gravitationszentrum in Bezug auf die Frage nach Zentralisierung oder Dezentralisierung angesehen werden kann. Angelehnt an die Positionen Deutschlands sind die Präferenzen in den kleineren Ländern Irland, Portugal, Luxemburg und Österreich. Demgegenüber bilden Frankreich und Belgien einen eigenen politischen Pol mit einer stärkeren EU-Neigung als die »Deutschlandgruppe«, was in erster Linie von der Präferenz für eine EU-Kompetenz bei den Fragen der Immigration, des politischen Asyls und der Flüchtlingspolitik herrührt. Niederländer sind in ihrem Meinungsbild eher dieser Gruppe als der »Deutschlandgruppe« zugeneigt. Nur in Bezug auf »Arbeitslosigkeit« ziehen sie nationale Maßnahmen vor, was aufgrund der vorzuweisenden Erfolge nicht weiter überrascht. Zweifel an der Effektivität von EU-Politik überwiegen vor allem in einer Fraktion, die aus den skandinavischen Ländern und Großbritannien gebildet wird. Letztlich gibt es noch eine vierte Gruppe, die aus Spanien, Griechenland und Italien besteht. Diese Länder sind wiederum überdurchschnittlich EU-optimistisch, bemerkenswerter Weise auch gerade bei solchen Politikfeldern wie »Jugendkriminalität«, wo nationale Entscheidungen prinzipiell effizienter sind. Italienische Bürger wünschen sich sogar eine EU-Kompetenz für die Bereiche »Polizei«, »Stadtkriminalität« und »Medien«.

Ein erster Erklärungsansatz für diese aus Optimalitätsgesichtspunkten überzogene EU-Orientierung ist mitunter in dem Versagen nationaler Politik und nationaler Institutionen sehen. Empirische Hinweise zur Untermauerung dieser These liefern z.B. Indikatoren der Weltbank, welche die Qualität nationaler Institutionen und die Leistungen nationaler Politik bewerten. Abbildung 2 zeigt dazu, dass bei den drei Kriterien, »Effektivität der Regierung«, »Qualität der Ordnungspolitik« und »Eindämmung von Korruption«, gerade diese drei Länder am unteren Ende der EU15 stehen.<sup>5</sup>

**Abb. 2**  
Qualität nationaler Institutionen in der EU15



Quelle: D. Kaufmann, A. Kray, M. Mastruzzi (2003).

<sup>5</sup> Hinsichtlich der Messprobleme, die mit diesen und anderen Governance-Indikatoren verbunden sind, siehe z.B. Ahrens und Meurers (2002).

Präferenzen. Neben der von Anderson und Kaltenthaler (1996) aufgeführten Dauer der EU-Mitgliedschaft, die dazu geeignet scheint, die Vorbehalte der skandinavischen Länder gegenüber der EU zu erklären, spielen offenbar auch noch weitere Faktoren eine Rolle. So zeigen die Präferenzindikatoren, dass auch die geographische Lage, Kosten und Nutzen vergangener EU-Maßnahmen sowie die Problemlösungskapazität nationaler Institutionen einen Einfluss auf die Vorstellungen der Bürger über die Kompetenzzuweisung haben. Diese Faktoren führen in der Gesamtheit dazu, dass in Bezug auf die Frage nach generell mehr politischen Kompetenzen der EU die Befürworter in Kontinental- und insbesondere in Südeuropa den Skeptikern in Skandinavien und Großbritannien gegenüberstehen. Betrachtet man jedoch die Präferenzen im Durchschnitt, so kann man festhalten, dass die Meinung der Bürger von der Tendenz her durchaus den Ratschlägen für eine Kompetenzverteilung nahe kommen, die sich aus der ökonomischen Föderalismustheorie ergeben (vgl. z.B. Alesina et al. 2001a und Alesina und Wacziarg 1999). Bei den im breiten Konsens auf EU-Ebene bevorzugten Politikfeldern kommt jedoch offenbar zusätzlich ein Bedürfnis nach einer einheitlichen EU-Position im Zeichen des beschleunigten globalen Wandels zum Ausdruck, worauf die starke Korrelation der Präferenzen über eine Mischung aus Politikfeldern, welche Wirtschaft, innere Sicherheit und internationale Beziehungen umfassen, hindeutet.

**Vergleich mit den Bürgerpräferenzen in den Beitrittsländern**

In Tabelle 4 sind die Messgrößen für dominante Präferenzen der Bürger aus den Beitrittsländern (sowie aus Bulgarien und Rumänien) dargestellt. Offensichtlich haben die Bürger in diesen Ländern eine eindeutig optimistischere Haltung zu politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene als die Bürger in den gegenwärtigen Mitgliedsländern.

Alle sechs in der EU15 kontroversen Politikfelder werden hier klar auf der EU-Ebene favorisiert. Gleiches gilt auch für die Politikfelder »Gesundheits- und Sozialwesen«, »Jugendkriminalität«, »Stadtkriminalität« und »Erziehung und Bildung«, welche die EU15-Bürger deutlich im nationalen Einflussbereich belassen möchten. Diese Parallele zu der zuvor für Italien, Griechenland und teilweise auch für Spanien festgestellten Zentralisierungsvorliebe wirft erneut die Frage auf, ob nicht auch hier die Zweifel an der Kom-

**Tab. 4**  
Präferenzen der Kandidatenländer – Messgrößen für die 25 Politikfelder

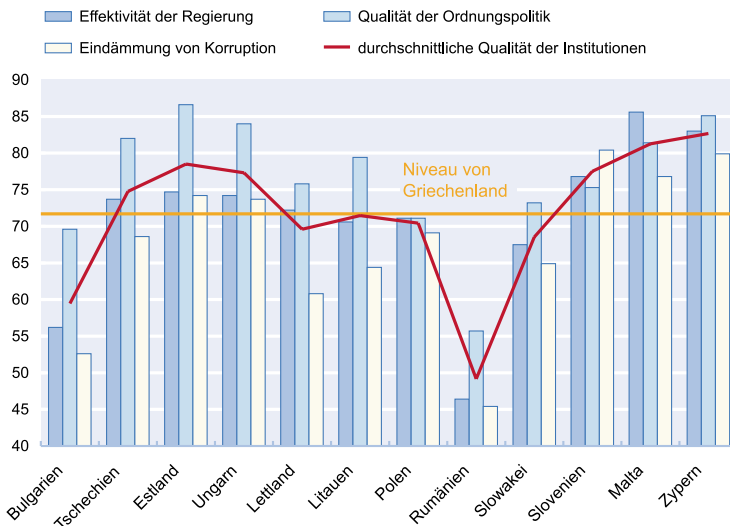
Politikfeld	D	W50 (in %)	$\bar{X}_j$	$\bar{S}_j$
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	12,0	100,0	-71,3	13,5
Drogen	12,0	100,0	-67,4	14,0
Organisiertes Verbrechen	12,0	100,0	-64,4	16,6
Information über EU	12,0	100,0	-64,2	10,8
Forschung	12,0	100,0	-58,3	12,6
Humanitäre Hilfe	12,0	100,0	-57,4	12,0
Unterstützung schwacher Regionen	12,0	100,0	-49,0	13,3
Außenpolitik	12,0	100,0	-48,6	12,9
Armut und soziale Ausgrenzung	12,0	100,0	-47,8	13,3
Arbeitslosigkeit	12,0	100,0	-43,1	15,9
Umweltschutz	11,0	100,0	-35,5	11,5
Währungsfragen	10,0	100,0	-36,3	26,3
Verteidigung	10,0	100,0	-30,0	19,0
Jugendkriminalität	9,0	100,0	-24,3	16,1
Gesundheits- und Sozialwesen	8,0	100,0	-21,1	19,8
Immigration	7,0	100,0	-19,6	18,4
Politisches Asyl	7,0	100,0	-17,9	17,9
Erziehung und Bildung	5,0	100,0	-12,1	16,5
Flüchtlinge	5,0	100,0	-11,0	17,5
Agrar und Fischfang	4,0	100,0	-15,0	21,0
Stadtkriminalität	3,0	99,2	-12,4	25,1
<b>Mittelwert pro EU</b>	<b>9,5</b>	<b>100,0</b>	<b>-38,4</b>	<b>16,4</b>
Justiz	0,0	24,2	-0,3	14,7
Polizei	0,0	7,8	4,6	16,8
<b>Mittelwert kontrovers</b>	<b>0,0</b>	<b>16,0</b>	<b>2,1</b>	<b>15,7</b>
Medien	-5,0	0,0	10,4	25,3
Kulturpolitik	-7,0	0,0	13,3	20,0
<b>Mittelwert pro nationale Politik</b>	<b>-6,0</b>	<b>0,0</b>	<b>11,9</b>	<b>22,7</b>
<b>Mittelwert gesamt</b>	<b>7,5</b>	<b>85,2</b>	<b>-31,2</b>	<b>16,8</b>

petenz nationaler Institutionen ausschlaggebend sind. Wie schon zuvor liefert die Betrachtung der Weltbank-Indikatoren für institutionelle Qualität in Abbildung 3 dafür zumindest ein erstes Indiz. Lediglich Malta und Zypern liegen über dem Durchschnittswert der drei Indikatoren für Griechenland – dem Land, dessen institutionelle Qualität am schlechtesten in der EU15 eingestuft wird. Abweichende Präferenzen zwischen den Bürgern der Kandidatenländer sind nur in Be-



Abb. 3

**Qualität nationaler Institutionen in den Beitrittsländern**



Quelle: D. Kaufmann, A. Kray, M. Mastruzzi (2003).

zug auf die Politikbereiche »Polizei« und »Justiz« festzustellen. Die Aufteilung in Befürworter einer EU-Verantwortung in Rumänien, der Slowakei und Slowenien und in EU-Skeptiker in Malta, Estland und Bulgarien gibt allerdings keinen weiteren Aufschluss über die Gründe, die hinter dieser Kontroverse stehen. Letztlich haben die Bürger in den Beitrittsländern lediglich in Bezug auf die Politikfelder »Medien« und »Kulturpolitik« eine klare Präferenz für nationale Entscheidungen.

Betrachtet man erneut die Korrelationen der Indizes für die einzelnen Politikfelder, so fällt im Gegensatz zur EU15 nur ein wesentlicher Unterschied auf, nämlich in Bezug auf »Agrar und Fischfang«. Die Bürger der EU15 scheinen aufgrund der hohen Korrelationen zwischen den Präferenzäußerungen zu diesem Politikfeld und denen zu »Umweltschutz« und »Verteidigung« bei ihrem Wunsch nach einer EU-Kompetenz eher von dem Umweltaspekt geleitet zu sein. Für die K12 sind die Korrelationen der Präferenzindikatoren für »Agrar und Fischfang« demgegenüber am höchsten mit denen für »Arbeitslosigkeit«, »Gesundheits- und Sozialwesen« und »Armut und soziale Ausgrenzung«, was eher darauf hindeutet, dass die Bürger gewisse Erwartungen zur Verbesserung ihrer ökonomischen Situation durch eine gemeinsame EU-Politik hegen.

Die starke Zentralisierungspräferenz der Beitrittsländer spiegelt sich auch in der nach Ländern aufgeschlüsselten Betrachtung wider. Die Mehrheit der K12 ist für EU-Kom-

petenzen in den 21 Politikbereichen des oberen Drittels aus Tabelle 4. Diese Position wird auch hier nicht durch ein bestimmtes Land repräsentiert. Die Präferenzen der Tschechen und die der Zyprioten weichen aber nur jeweils in einem Politikbereich davon ab. Nach unten in der Tabelle 5 bis einschließlich Estland folgen in enger Nachbarschaft weitere Länder mit der einen oder anderen abweichenden Position, ohne dass eine deutlich geringere EU-Tendenz erkennbar wäre. Mit ihrem Wunsch nach Verlagerungen der politischen Kompetenzen auf die EU-Ebene in allen hier aufgeführten Politikbereichen markieren Rumänien und Slowenien das obere Ende der Zustimmungsskala. Ein wenig mehr Skepsis als im Durchschnitt gibt es demgegenüber nur bei den Maltesern.

Insgesamt zeigen die Indikatoren für die K12-Länder, dass die Präferenzen ihrer Bürger für Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der einzelnen Politikfelder deutlich weniger mit einer effizienten Aufteilung politischer Kompetenzen vereinbar sind. Polare Gruppen von Ländern sind nicht zu verzeichnen. Vielmehr herrscht ganz generell eine starke Präferenz für ein hohes Maß an EU-Kompetenzen vor. Untereinander sind die K12 insgesamt also sogar recht homogen. In einer erweiterten Union folgt aus ihrer einseitigen EU-Fokussierung jedoch tendenziell eine Zunahme der Heterogenität in den Präferenzen. Als mögliche Gründe für dieses starke gemeinsame Element der K12 kommen die Schwäche nationaler Ins-

Tab. 5  
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der Kandidatenländer

	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK <sub>i</sub>
Tschechien	22	1	0,99
Zypern	22	1	0,98
Polen	23	2	0,97
Lettland	21	2	0,97
Litauen	19	2	0,97
Ungarn	21	2	0,95
Slowakei	22	3	0,97
Estland	18	3	0,95
Rumänien	25	4	0,92
Slowenien	25	4	0,92
Bulgarien	17	4	0,91
Malta	13	8	0,78
<b>Mittelwert</b>	21	3	0,94
<b>Min</b>	13	1	0,78
<b>Max</b>	25	8	0,99

titionen sowie die Hoffnung auf eine verbesserte ökonomische Situation durch eine von der Integration getriebene Politik in Frage. Dafür liefern erneut die Korrelationen zwischen den einzelnen Indizes sowie Indikatoren der institutionellen Rahmenbedingungen erste Anhaltspunkte.

### Ausblick auf künftige Entscheidungsprozesse in der EU

Die vorangegangene Analyse wirft die Frage auf, ob die zunehmende Heterogenität der Präferenzen bezüglich der Zuweisung politischer Kompetenzen den Spielraum für klare Mehrheiten im politischen Entscheidungsprozess der EU einschränkt und ob der ausgeprägte Zentralisierungswunsch der Kandidatenländer die Position der EU-Skeptiker schwächt.

Gegenwärtig kann der Rat der Europäischen Union (der »Ministerrat«) als das zentrale Entscheidungsorgan angesehen werden. Zwar gelangt die Frage nach mehr oder weniger EU-Kompetenz auf einzelnen Politikfeldern nicht direkt im Ministerrat zur Abstimmung, aber trotzdem gibt es viele Einzelentscheidungen, die letztlich mehr oder weniger zentrale Administration zur Folge haben können. Zusätzlich muss man einräumen, dass die Reduktion komplexer politischer Interaktion zwischen der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Ministerrat auf dieses eine Entscheidungsgremium eine starke Vereinfachung darstellt. Sie kann jedoch als erste Approximation zur Analyse der politischen Implikationen der Bürgerpräferenzen dienen, zumal sich die im Ministerrat vertretenen Politiker zumindest in der Tendenz nach den Bürgerpräferenzen richten sollten, um ihre nationale Wiederwahl zu sichern.

Im Vorgriff auf die Erweiterung wurde im Vertrag von Nizza eine Reform der Mehrheitsregeln im Ministerrat beschlossen. Unter anderem wurde die Stimmenverteilung neu festgelegt, und die Integration der neuen Mitglieder wurde durch eine Aufstockung der Gesamtstimmenzahl vollzogen. Gleichzeitig ging damit eine Erhöhung der Hürde für eine so genannte Qualifizierte Mehrheit (QM) einher. Die gravierendste Neuerung ist jedoch die Einführung einer zusätzlichen Dreifach-Klausel für eine Qualifizierte Mehrheit. Neben der erforderlichen Stimmzahl muss nun eine absolute Mehrheit von Mitgliedsländern und, auf Antrag eines Landes, auch eine 62% Mehrheit der EU-Bevölkerung gewährleistet sein. Diese neuen Abstimmungsregeln werden 2005 eingeführt. Für den rein hypothetischen Fall, dass die Erweiterung bis dahin nicht eintritt, haben die EU15-Länder dann insgesamt 237 Stimmen bei einer QM von 169 Stimmen (71,3%). Bei dem realistischerem Fall einer kompletten Erweiterung werden die 27 Mitglieder 345 Stimmen haben, und für eine QM werden 258 Stimmen (74,8%) erforderlich sein.

Den Ausgangspunkt für die Analyse möglicher Abstimmungsergebnisse bilden die Mehrheitsregeln für die EU15 vor dem Vertrag von Nizza, also mit den alten Stimmenanteilen und der ausschließlich an die Stimmzahl gekoppelten Bedingung für eine QM. Wie zuvor beim Indikator **W50**, ermitteln wir die Wahrscheinlichkeiten für Qualifizierte Mehrheiten erneut durch Simulationen. Die resultierenden Wahrscheinlichkeiten für Entscheidungen des Ministerrats zugunsten von mehr Zentralisierung sind in der ersten Spalte von Tab. 6 aufgeführt. Vergleicht man das Ergebnis mit der zuvor berechneten Wahrscheinlichkeit für eine Mehrheit von Mitgliedstaaten (**W50** in Tab. 2), so ändert die Berücksichtigung der Stimmenanteile und der Mehrheitsanforderung für eine QM nichts an der Entscheidung für mehr oder weniger Zentralisierung der einzelnen Politikfelder. Auffällig ist, dass die Abstimmungsregeln vor dem Nizza-Vertrag bei den kontroversen Politikfeldern (der mittlere Abschnitt der Spalte) zu sehr geringen Wahrscheinlichkeiten für Mehrheiten zugunsten von mehr Zentralisierung führen. Dies gilt trotz der in einigen Fällen existierenden Mehrheiten von Ländern und Bevölkerung (siehe dazu die Spalten 4–7, in denen die durchschnittlichen prozentualen Mehrheiten aus den Umfragen aufgeführt sind). Man kann also festhalten, dass sogar die weniger restriktiven Abstimmungsregeln, die vor dem Vertrag von Nizza galten, relativ konservative Resultate in Bezug auf Zentralisierung der Politik hervorgerufen oder anders gesagt: Das alte System räumte den Ländern mit stärker ausgeprägten Präferenzen für nationale Verantwortlichkeiten, z.B. den skandinavischen Ländern, eine recht starke Position ein. Vergleicht man damit nun die Abstimmungsergebnisse unter den neuen Regeln von Nizza, so verändern sich die Ergebnisse in Spalte 2 für die EU15 kaum. Das mag zunächst überraschen, würde man doch vermuten, dass die strengeren Mehrheitsanforderungen Abstimmungsergebnisse zugunsten von mehr Zentralisierung weniger wahrscheinlich werden lassen. Offenbar führt die Präferenzverteilung über die Länder jedoch dazu, dass sich die Dreifach-Klausel nicht als bindend erweist. Qualifizierte Mehrheiten erfüllen demnach automatisch die beiden Zusatzbedingungen.

Schließlich sind in der dritten Spalte von Tabelle 6 die Wahrscheinlichkeiten für Mehrheiten zugunsten von mehr Zentralisierung in einer EU mit 27 Mitgliedern aufgeführt. Was die sechs kontroversen Politikfelder angeht, so ist bis auf »Arbeitslosigkeit« und »Verteidigung« nur ein geringer Anstieg der Wahrscheinlichkeiten für Zentralisierungsmehrheiten zu erkennen. Trotz deutlich höherer Zentralisierungspräferenz der neuen Mitglieder kann also der Status Quo der Mehrheitsverhältnisse überwiegend erhalten werden. Erneut führt die Dreifach-Klausel nicht zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit zur Ausweitung der EU-Kompetenzen. Also sind auch in der erweiterten Union die zusätzlichen Hürden aufgrund der konkreten Präferenzverteilung unbedeutend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der gegenwärtige und zukünftige Abstimmungsmechanismus eine Ten-

**Tab. 6**  
**Präferenzen für Zentralisierung und Abstimmungen im Ministerrat**

Politikfeld	Wahrscheinlichkeit für eine QM			Ländermehrheit		Anteil der Bevölkerung	
	EU5 vor Nizza	EU15 nach Nizza	EU27 nach Nizza	EU15	EU27	EU15	EU27
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	<i>Prozent</i>			<i>Prozent</i>		<i>Prozent</i>	
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	76,5	77,6
Information über EU	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	71,5	71,9
Unterstützung schwacher Regionen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	60,4	62,4
Außenpolitik	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	69,9	69,1
Organisiertes Verbrechen	100,0	100,0	100,0	93,3	96,3	68,4	70,9
Forschung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	66,3	67,3
Drogen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	67,6	70,5
Humanitäre Hilfe	100,0	100,0	100,0	86,7	92,6	68,1	69,4
Armut und soziale Ausgrenzung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	62,8	64,2
Währungsfragen	99,2	99,4	100,0	80,0	85,2	61,5	62,1
Umweltschutz	87,5	91,2	99,9	73,3	85,2	59,6	60,7
Agrar und Fischfang	2,5	6,8	6,2	53,3	63,0	48,4	49,6
Politisches Asyl	0,2	0,3	3,1	46,7	66,7	50,0	51,1
Immigration	0,0	0,1	3,3	40	63,0	48,9	50,8
Verteidigung	0,0	0,0	7,3	46,7	66,7	48,4	51,2
Flüchtlinge	0,0	0,1	3,9	46,7	59,3	51,3	51,7
Arbeitslosigkeit	12,0	11,6	55,3	53,3	74,1	50,9	54,9
Jugendkriminalität	0,0	0,0	0,0	26,7	55,6	42,7	46,1
Stadtkriminalität	0,0	0,0	0,0	13,3	33,3	37,6	41,2
Kulturpolitik	0,0	0,0	0,0	13,3	14,8	39,3	39,3
Medien	0,0	0,0	0,0	6,7	18,5	34,9	35,8
Justiz	0,0	0,0	0,0	6,7	25,9	35,8	38,3
Gesundheits- und Sozialwesen	0,0	0,0	0,0	6,7	44,4	33,3	38,6
Erziehung und Bildung	0,0	0,0	0,0	6,7	37	32,7	36,8
Polizei	0,0	0,0	0,0	0,0	14,8	31,3	34,9

denz zur Vermeidung einer weitergehenden Zentralisierung politischer Kompetenzen aufweist. Dies gilt sogar für einige Politikbereiche, in denen die Mehrheit der Bevölkerung und die Mehrheit von Mitgliedsländern eine Zentralisierung befürwortet. In den Bereichen »Verteidigung« und vor allem »Arbeitslosigkeit« könnte indes in Folge der Erweiterung eine stärkere Position der Befürworter von EU-Kompetenzen entstehen. In Bezug auf das Politikfeld »Arbeitslosigkeit« ist dies nicht unproblematisch, da eine dezentrale Verantwortung für diesen Politikbereich tendenziell effizientere Ergebnisse produziert. Genauso bedenklich ist die fortbestehende Ablehnung einer gemeinsamen Politik zur Regelung von »Einwanderung« und »Politischem Asyl«. Hier können die Kritiker

ihre Position auch gegenüber den aufgeschlosseneren neuen Mitgliedstaaten zementieren, obwohl effektive Maßnahmen gerade grenzüberschreitende Übereinkünfte erfordern.

Diese Fälle zeigen, dass sich die Kontroversen über eine Aufteilung politischer Kompetenzen in einer erweiterten Union tendenziell zuspitzen könnten und sich das Ergebnis somit weiter von einer aus Effizienz Gesichtspunkten sinnvollen Aufteilung entfernen würde. Ein denkbare Szenario ist z.B., dass die neuen Mitglieder ihre Möglichkeit, Mehrheiten für eine EU-Arbeitsmarktpolitik zu organisieren, gezielt als Druckmittel einsetzen, um andere für sie vorteilhafte Entscheidungen zu erzwingen. Genauso können die Gegner einer gemeinsamen

Verteidigungs- und Zuwanderungspolitik in Skandinavien und Großbritannien ihre Blockademehrheit dazu einsetzen, zumindest bestimmte Bereiche in nationaler Obhut zu bewahren oder sich auf anderen Gebieten Vorteile zu sichern.

### Vorschläge für eine Flexibilisierung des europäischen Integrationsprozesses

Die Ergebnisse der empirischen Analyse implizieren, dass die gegenwärtigen Abstimmungsregeln einen unzureichenden Mechanismus darstellen, um eine effiziente Allokation der politischen Zuständigkeiten zu gewährleisten. Ein zentraler Vorschlag, um diesem Problem zu begegnen, besteht darin, eine derartige Kompetenzzuordnung in der zukünftigen Europäischen Verfassung explizit zu verankern. Dies würde u.a. auch dazu beitragen, die Praxis eines politisch motivierten, aber aus ökonomischer Sicht fragwürdigen »Stimmentausches« zu vermeiden.

Darüber hinaus könnte eine solche konstitutionelle Absicherung durch die Umsetzung einer umfassenden, kohärenten Integrationsstrategie ergänzt werden. Um eine größere Flexibilität des Integrationsprozesses zu erreichen und dabei einen integrationspolitischen Wildwuchs zu vermeiden, muss eine solche Strategie auf transparenten, dauerhaften und effizienten Regeln basieren, welche länderspezifische Heterogenitäten in Bezug auf unterschiedliche Integrationsfelder berücksichtigen. Diese Bedingung könnte durch die Kombination zweier unterschiedlicher Integrationskonzepte erfüllt werden (das Konzept der abgestuften und das der differenzierten Integration (Janning und Giering 1998 und Janning und Weidenfeld 1996)).

Eine abgestufte Integration erlaubt einer Gruppe von Ländern, in bestimmten Integrationsfeldern voranzuschreiten. Die zunächst integrationsunwilligen oder -unfähigen Staaten folgen nach bestimmten Vorgaben, wobei das angestrebte Ziel einheitlich ist und eine Vertiefungspflicht besteht.

Im Gegensatz dazu erlaubt das Konzept der differenzierten Integration einzelnen Ländergruppierungen, integrationspolitische Fortschritte in unterschiedlichen Politikbereichen zu erzielen, ohne dass eine Vertiefungspflicht besteht. Die Mitglieder der jeweiligen Ländergruppen bestimmen die Regeln, das Ziel und das Tempo in den zu differenzierenden Politikbereichen ohne Mitentscheidungsrechte anderer, denen aber ein opting-in offen stehen muss.

Eine Vertiefungspflicht, d.h. die Anwendung der abgestuften Integration, erscheint bezüglich der Bereitstellung supranationaler (EU-weiter) öffentlicher Güter sinnvoll. Denn bei diesen Gütern ist zu erwarten, dass die Nutzen aus der Internalisierung externer Effekte und der Ausnutzung von Skaleneffekten potenziell entstehende Präferenzkosten überstei-

gen, welche aus harmonisierten Politiken und Regulierungen bei heterogenen Präferenzen resultieren. Zu denken wäre hier vor allem an die Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik oder an eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik. Keine Vertiefungspflicht, aber möglicherweise die Gewährung einer Vertiefungsoption durch Anwendung des differenzierten Integrationskonzepts wäre dann für die Politikfelder zu empfehlen, bei denen der o.g. Saldo ein negatives Vorzeichen hätte. Dies würde z.B. Bereiche wie die Sozialpolitik, die regionale Wirtschaftsförderung, sektorspezifische Politikmaßnahmen und die Arbeitsmarktpolitik betreffen.

Im Verbund könnten beide Konzepte dazu beitragen, die erforderliche Flexibilität in der inhaltlichen und zeitlichen Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses zu erzeugen und dabei Rücksicht auf länderspezifische Heterogenitäten zu nehmen. Darüber hinaus entspricht eine solche Integrationsstrategie in ihren Grundzügen den theoretischen ökonomischen Kriterien hinsichtlich der Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche politische Ebenen. Nicht zuletzt eröffnet eine derartige Strategie neue politische Freiheitsgrade für nationale (und lokale) Jurisdiktionen, welche individuell oder in kleineren Zusammenschlüssen genutzt werden können, den Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme fördern und dadurch Anreize setzen, die Qualität nationaler und lokaler Regelwerke zu verbessern. Schließlich könnte dies gerade in den Beitrittsländern zu einer allmählichen Anpassung der Präferenzen führen.

### Literatur

- Ahrens, J. und M. Meurers (2003), *Beyond the Big-Bang Enlargement of the EU: Preferences and the Need for Flexibility*, Paper presented at the 7th International Conference of the International Society for New Institutional Economics 2003, Budapest.
- Ahrens, J. und M. Meurers (2002), »How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition«, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition* 6, 35–56.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2001a), »What Does the European Union Do?«, *NBER Working Paper* 8647, Cambridge, MA.
- Alesina, A., I. Angeloni, und F. Eto (2001b), »Institutional Rules for Federations«, *NBER Working Paper* 8646, Cambridge, MA.
- Alesina, A. und R. Wacziarg (1999), »Is Europe Going too Far?«, *NBER Working Paper* 6883, Cambridge, MA.
- Anderson, C.J. und K.C. Kaltenthaler (1996), »The Dynamics of Public Opinion toward European Integration 1973–93«, *European Journal of International Relations* 2 (2), 175–199.
- European Commission (2002), *Public Opinion in the European Union*, Report No. 58. [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/).
- Eurostat (2003), *Structural Indicators* <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- Janning, J. und C. Giering, (1998), »Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union«, in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh, 41–52.
- Janning, J. und W. Weidenfeld (1996), *Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration*, Vorlage zum Internationalen Bertelsmann Forum Petersberg, 19.–20. Januar 1996 (Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung/Ludwig-Maximilians-Universität München). Internet: <http://www.cap.uni-muenchen.de>
- Kaufmann, D., A. Kraay und M. Mastruzzi (2003), *Governance Indicators for 1996–2002*, Internet: <http://info.worldbank.org/governance>.

# Sterilisierte Devisenmarktinterventionen – ein umstrittenes währungspolitisches Instrument

34

Timo Wollmershäuser

**Ziel dieses Aufsatzes ist es, die Wirksamkeit von Devisenmarktinterventionen im Lichte eines neuen Wechselkursmodells zu bewerten. Dabei steht nicht die Beeinflussung von Fundamentalfaktoren im Vordergrund, sondern die Koordination heterogener Erwartungen unter den Devisenmarktakteuren, die zu langfristigen Abweichungen des Wechselkurses von seinem Fundamentalwert führen können. Es wird gezeigt, dass sterilisierte Devisenmarktinterventionen aus dieser Perspektive als Instrument in den Händen der Notenbanken betrachtet werden können, das zwar keinen sicheren, unmittelbaren Erfolg verspricht, das aber dennoch dazu beiträgt, über längere Frist persistente Fehlentwicklungen des Wechselkurses zu mildern und zu korrigieren.**

Die Diskussion über die Rolle von Devisenmarktinterventionen als wirtschaftspolitisches Instrument hat in den letzten Jahren wieder zunehmend an Bedeutung gewonnen. Ein Grund dafür war die Beobachtung, dass auf der einen Seite eine Vielzahl von Ländern ihre Währungssysteme zunehmend flexibilisieren (Fischer 2001), dass aber auf der anderen Seite die Eingriffe gerade dieser Länder in den Devisenmarkt ein noch nicht da gewesenes Ausmaß erreichen (Bofinger und Wollmershäuser 2001). Die Diskussion wird dabei nicht alleine von den japanischen Devisenmarktinterventionen geprägt, die in diesem Jahr ein Rekordvolumen erreichen. Auch eine Mehrzahl aufstrebender Volkswirtschaften, die sich in den letzten Jahren im Rahmen einer Inflation Targeting Strategie und flexibler Wechselkurse weitgehend erfolgreich geldpolitische Autonomie verschafften, greifen regelmäßig am Devisenmarkt ein, um den Außenwert ihrer Währung zu beeinflussen (Stone 2003; Canales-Kjriljenko 2003).

Während die Praxis der Devisenmarktintervention unter flexiblen Wechselkursen ein fester Bestandteil der gegenwärtigen Weltwährungsordnung und somit ein zusätzliches wirtschaftspolitisches Instrument in den Händen der Notenbanken zu sein scheint, herrscht in der ökonomischen Zunft allerdings weitgehende Skepsis bezüglich der Wirksamkeit sterilisierter Interventionen. Basierend auf einer Vielzahl empirischer Studien wird in der Regel vom Einsatz dieses Instruments abgeraten. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie die beobachtbare Interventionstätigkeit der Notenbanken einzuordnen ist. Handeln sie völlig irratio-

nal? Oder stimmt vielleicht etwas mit den empirischen Studien nicht?

Dieser Beitrag hat zum Ziel, diese erstaunliche Dichotomie zwischen täglicher Notenbankpraxis und ökonomischer Theorie näher unter die Lupe zu nehmen. Zunächst wird gezeigt, dass die den traditionellen Interventionsstudien zugrunde liegende Wechselkursstheorie mit dem tatsächlichen Verhalten von Wechselkursen wenig zu tun hat. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn Interventionsstudien zu unbefriedigenden Ergebnissen gelangen. Im Anschluss wird deshalb ein neuer Interventionskanal vorgestellt, der auf einem Wechselkursmodell basiert, das als zentrales Element eine Form der heterogenen Erwartungsbildung enthält (ein sog. Chartisten-Fundamentalisten-Modell). Vor diesem Hintergrund wird dann die Interventionspraxis der Währungsbehörden der drei großen Währungsblöcke von 1990 bis heute untersucht. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

## Darstellung der traditionellen Interventionskanäle

Um die Frage zu klären, wie Devisenmarktinterventionen den Wechselkurs beeinflussen können, ist es zunächst hilfreich, die von Interventionen unabhängigen Determinanten des Wechselkurses genauer zu bestimmen. In der Literatur ist heute das dominante Modell zur Erklärung des Verlaufs des Wechselkurses die sog. Vermögenspreis-Theorie. Nach dieser Theorie wird der heutige Wechselkurs  $s_t$  ausschließlich durch Veränderungen der



Erwartungen über zukünftige Entwicklungen der Fundamentalfaktoren  $x_t$  beeinflusst:

$$(1) \quad s_t = \frac{1}{1+\alpha} \sum_{j=0}^{\infty} \left( \frac{\alpha}{1+\alpha} \right)^j E_t [x_{t+j} | \Omega_t],$$

wobei  $E_t$  der Erwartungsoperator in Abhängigkeit aller zum Zeitpunkt  $t$  verfügbaren Informationen  $\Omega_t$  ist. Der Parameter  $\alpha$  bezeichnet die Elastizität, mit der der Wechselkurs auf Änderungen des aktuellen Informationsstandes und damit auf Änderungen der Erwartungen reagiert. Um die Fundamentalfaktoren des Wechselkurses genauer zu bestimmen, kann die Vermögenspreis-Theorie des Wechselkurses vereinfacht auf Grundlage der ungedeckten Zinsparität

$$(2) \quad i_t - i_t^a = E_t [s_{t+1} | \Omega_t] - s_t + rp_t$$

abgeleitet werden. Die ungedeckte Zinsparität, nach der die Nominalzinsdifferenz zwischen dem In- und dem Ausland ( $i_t - i_t^a$ ) der erwarteten Änderungsrate des nominalen Wechselkurses ( $E_t [s_{t+1} | \Omega_t] - s_t$ )<sup>1</sup> und einer etwaigen Risikoprämie ( $rp_t$ ) entspricht, stellt eine zentrale Bedingung für die Effizienz des Devisenmarktes dar. Nimmt man an, dass die Zinsen sowie die Risikoprämie exogenen, vom Wechselkurs unabhängigen, Prozessen folgen, so ergibt sich folgende Bestimmungsgleichung für den aktuellen Wechselkurs zum Zeitpunkt  $t$ :

$$(3) \quad s_t = \sum_{j=0}^{\infty} E_t [i_{t+j}^a - i_{t+j} + rp_{t+j} | \Omega_t].$$

Treten beispielsweise »News« ( $\Omega_t^1 \neq \Omega_t$ ) zum Zeitpunkt  $t$  auf, nach denen private Investoren erwarten, dass die inländischen Zinsen in Zukunft ansteigen, wird die inländische Währung unverzüglich aufwerten.<sup>2</sup>

Die Wirkungskanäle von Devisenmarktinterventionen können jetzt auf der Basis der Vermögenspreis-Theorie dargestellt werden. Die einzelnen Kanäle unterscheiden sich vor allem dadurch, dass Kauf und Verkauf von Devisen durch Notenbanken auf unterschiedliche Weise die fundamentalen Determinanten des Wechselkurses beeinflussen.

### Nicht sterilisierte Interventionen

Devisenmarktinterventionen gelten allgemein als nicht sterilisiert, wenn sich durch den Kauf bzw. Verkauf von Devisen die Geldbasis, und somit der kurzfristige Geldmarktzins, der die zentrale Steuerungsgröße (»Operating Target«) der Notenbank ist, verändert. In Gleichung (2) kommt es somit zu einer Änderung des nominalen Wechselkurses in Folge der Intervention, da sich unmittelbar  $i_t$  ändert. Ein nicht sterilisierter Ankauf von Devisen beispielsweise erhöht die heimische Geldbasis, was zu einem unmittelbaren Rückgang

des heimischen Geldmarktzinses und somit zu einer Abwertung der heimischen Währung führt. Es lässt sich sofort erkennen, dass eine Wechselkurspolitik über nicht sterilisierte Interventionen einen Verlust an geldpolitischer Autonomie bedeuten würde. Von seinen geld- und währungspolitischen Wirkungen her kommt ein nicht sterilisierter Ankauf von Devisen einer erhöhten Zuteilung von Geldbasis an das Bankensystem über Wertpapierpensionsgeschäfte gleich.

### Sterilisierte Interventionen und der Portfoliokanal

Will die Notenbank ihre Zinsen nach wie vor steuern, so muss sie die Rückwirkungen der Änderung des Bestands an Devisenreserven auf die heimische Geldbasis sterilisieren. Dies geschieht in der Regel über eine gegenläufige Veränderung der Nettokreditposition der Notenbank gegenüber dem heimischen Bankensystem. Im oben genannten Beispiel reduziert die Notenbank die Kreditvergabe ans Bankensystem über eine geringere Zuteilung bei Offenmarktgeschäften. Alternativ könnte sie aber auch den heimischen Banken die Möglichkeit anbieten, überschüssige Liquidität bei ihr zinsbringend anzulegen. Bei der Europäischen Zentralbank ist dies beispielsweise möglich durch die Inanspruchnahme der Einlagenfazilität. Viele andere Notenbanken – gerade in Osteuropa – emittieren zu diesem Zweck sogar eigene, handelbare Schuldtitel.

Eine Möglichkeit der Einflussnahme auf den Verlauf des Wechselkurses über sterilisierte Interventionen ist eine Änderung der Risikoprämie  $rp_t$ . Die Risikoprämie wird von risikoscheuen Finanzmarktakteuren verlangt, die Vermögens-titel mit unterschiedlichem Risiko in ihrem Portfolio halten. Um z.B. einen Investor dazu zu bringen, sein Portfolio zugunsten des riskanteren Wertpapiers umzuschichten, muss er durch eine höhere Risikoprämie, d.h. eine höhere erwartete Überschussrendite über das weniger riskante Papier, kompensiert werden. Eine sterilisierte Intervention stellt nichts anderes dar, als eine für die Investoren (Banken) exogene Umschichtung des Angebots an Wertpapieren, die sie in ihrem Portfolio halten. Nehmen wir einmal an, Investoren erachten heimische Wertpapiere als weniger riskant im Vergleich zu ausländischen Wertpapieren. Die Risikoprämie in Gleichungen (2) und (3) ist demnach negativ. Wenn die Notenbank zur Stützung der heimischen Währung Devisen von den Banken ankauft und wenn sie diesen Ankauf sterilisiert, dann reduziert sie das Angebot an riskanteren ausländischen Wertpapieren, das Investoren in ihren Portfolios halten, während das Angebot an weniger riskanten heimischen Wertpapieren durch die Sterilisation konstant bleibt. Damit aber Investoren bereit sind, diese Strukturänderung ihres Portfolios zu akzeptieren, muss die erwartete Überschussrendite auf ausländische Wertpapiere zurückgehen. Die verlangte Risikoprämie nimmt zu (d.h. der Betrag der

<sup>1</sup>  $s_t$  bezeichnet genau genommen den natürlichen Logarithmus des nominalen Wechselkurses.

<sup>2</sup> Ein Rückgang von  $s_t$  ist als nominale Aufwertung zu interpretieren.

negativen Risikoprämie wird geringer), und folglich kommt es zur gewünschten Abwertung der heimischen Währung.

### **Sterilisierte Interventionen und der Erwartungskanal**

Während nicht sterilisierte Interventionen und der Portfoliokanal die heutigen fundamentalen Determinanten des Wechselkurses ändern (also  $x_t$ ), stehen beim Erwartungskanal der Einfluss der Notenbank auf zukünftige, erwartete Determinanten im Vordergrund (also  $E_t [x_{t+j} | \Omega_t]$  für  $j > 0$ ). Um einen Effekt auf den heutigen Wechselkurs gemäß Gleichung (1) zu erzielen, muss die Notenbank über einen Informationsvorsprung gegenüber den Privaten verfügen, den sie im Rahmen der Intervention an diese weitergibt. Der Informationsvorsprung kann zweierlei Natur sein. Einerseits hat die Notenbank eine bessere Kenntnis über ihre eigene zukünftige Geldpolitik. Will sie durch die Interventionen eine Änderung des zukünftigen geldpolitischen Kurses signalisieren, so spricht man vom »Signalling«-Kanal sterilisierter Interventionen (Mussa 1981). Ein sterilisierter Ankauf von Devisen, der mit der Absicht einer Schwächung der heimischen Währung durchgeführt wird, soll beispielsweise eine Lockerung der monetären Bedingungen zu einem Zeitpunkt  $t+j$  ankündigen (also  $i_{t+j} < i_t$ ). Andererseits wird argumentiert, dass Notenbanken am Devisenmarkt intervenieren, um Erwartungsirrtümer der Privaten zu korrigieren und um heterogene Erwartungen zu koordinieren (Eijffinger und Gruijters 1992; Sarno und Taylor 2001). Zwar mag dieser sog. »Koordinationskanal« sterilisierter Devisenmarktintervention auf den ersten Blick sehr plausibel erscheinen, doch widerspricht er in fundamentaler Weise der auf effizienten Märkten basierenden Vermögenspreis-Theorie des Wechselkurses, die diesem Kanal zugrunde liegt. Dies wird besonders deutlich, wenn man die ökonomischen Schätzverfahren, mit denen dieser Kanal überprüft wird, genauer unter die Lupe nimmt (siehe nächster Abschnitt). Im weiteren Verlauf wird daher ein auf einem alternativen Wechselkursmodell basierender Interventionskanal vorgestellt, bei dem Ineffizienzen im Sinne nicht-rationaler Erwartungen eine zentrale Rolle spielen.

Im Unterschied zum Portfoliokanal stellen Interventionen nach dem »Signalling«-Kanal allerdings langfristig kein eigenständiges Instrument dar. Da die Interventionen schließlich doch durch eine entsprechende Zinsänderung monetisiert werden, ist die Sterilisation nur temporärer Natur. Würde der Zinsschritt nicht folgen, verlöre die Devisenmarktintervention an Glaubwürdigkeit, da die Privaten das Ausbleiben des Zinsschrittes antizipieren würden. Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen dem Portfoliokanal und dem Erwartungskanal im Allgemeinen ist die Bedeutung des Interventionsvolumens für die Höhe des Wechselkurseffekts. Während beim Portfoliokanal der Umfang der auferlegten Portfolioänderung, und damit das Interventionsvolumen, eine zentrale Determinante für die beabsichtigte Höhe der Wechselkurs-

änderung darstellt, dürften beim Erwartungskanal das Volumen der Intervention keine Rolle spielen, da hier nur der News-Charakter der Intervention entscheidend ist.

### **Kritische Zusammenfassung der empirische Befunde zu den traditionellen Interventionskanälen**

Aufgrund der empirischen Befunde zu den traditionellen Interventionskanälen herrscht in der ökonomischen Zunft weitgehende Skepsis bezüglich der Wirksamkeit sterilisierter Interventionen. Im Hinblick auf den Portfoliokanal und den Erwartungskanal fasst Dominguez (2003, S. 1) den Stand der Forschung wie folgt zusammen: »(...) neither of these channels is easily reconciled with the empirical evidence, which suggests that sometimes interventions works and sometimes it does not.«

Dem Portfoliokanal widmeten sich in den neunziger Jahren nur noch wenige empirische Studien. Der Grund hierfür lag insbesondere in der Schwierigkeit, zur Überprüfung des Kanals aussagekräftiges Datenmaterial über das Angebot an Wertpapieren zu erhalten (siehe z.B. Rogoff 1984). Hinzu kam das Argument, dass, wegen der hohen täglichen Umsätze am Devisenmarkt, der notwendige Umfang der Devisenmarktinterventionen den durchschnittlichen Bestand an Devisenreserven einer Notenbank bei weitem übertreffen würde, um auch nur die geringsten Portfolio-Effekte am Devisenmarkt zu erzeugen (siehe beispielsweise Sarno und Taylor 2001, S. 862). Im Mittelpunkt des Interesses in den neunziger Jahren stand vielmehr der Erwartungskanal, was vor allem bedingt war durch den erleichterten Zugang zu Hochfrequenz-Finanzmarktzeitreihen (Tages- und sogar Intra-Tagesdaten) und durch die Veröffentlichung offizieller Interventionsdaten durch Notenbanken. Empirische Tests wurden entweder anhand des »News«-Charakters der Intervention überprüft (z.B. Dominguez und Frankel 1993), oder es stand die »Signalling«-Funktion von Interventionen im Vordergrund (z.B. Kaminsky und Lewis 1996). Unabhängig von der Vorstellung allerdings, wie Interventionen im Rahmen des Erwartungskanals wirken, waren die Ergebnisse meist dieselben. Manchmal stellten sich Interventionen als wirksam heraus, manchmal als unwirksam, und manchmal bewegte sich der Wechselkurs in die entgegengesetzte Richtung.

Interessanterweise wird die Wirksamkeit von nicht sterilisierten Interventionen nie in Frage gestellt (obwohl es m.E. keine Studien gibt, die dieser Frage jemals explizit nachgegangen sind). Sarno und Taylor (2001, S. 841) schreiben beispielsweise: »In general, a strong consensus exists in the profession that nonsterilized interventions can influence the exchange rate similarly to monetary policy ...«. Dies ist besonders deshalb interessant, weil – unabhängig von der Diskussion über Interventionen – systematische Zusammen-

hänge zwischen Zins- (oder auch Geldmengen-) und Wechselkursänderungen empirisch nicht nachweisbar sind. So kommt man gerade bei der Überprüfung der ungedeckten Zinsparität regelmäßig zu dem Ergebnis, dass ein Anstieg der Zinsdifferenz nicht mit einem Abwertungspfad der heimischen Währung in der darauf folgenden Periode einhergeht, sondern dass die Wechselkursbewegung eher unsystematisch auf- oder abwertet (Lewis 1995).

#### **Kritik an den zugrunde liegenden Wechselkursmodellen**

Neben der Problematik, zwischen geldpolitischen Instrumenten und Wechselkurs einen prognostizierbaren Zusammenhang zu finden, ist eine der zentralen Erkenntnisse von Wechselkursökonomen, dass auch alle anderen traditionellen Modelle, die den Verlauf des Wechselkurses über Änderungen fundamentaler Determinanten zu erklären versuchen, in der Regel scheitern. Die Zusammenhänge zwischen den Fundamentalfaktoren und dem Wechselkurs sind in der Regel unsystematisch und nur für kurze Zeiträume identifizierbar (siehe Sarno und Taylor 2002, zum aktuellen Stand der empirischen Forschung). Gerade das »News«-Modell, das den oben beschriebenen Interventionskanälen zugrunde liegt, ist nur zu bestimmten Perioden und dann nur für bestimmte Variablen gültig, aber keinesfalls ein allgemeingültiges und stabiles Fundament zur Erklärung des Wechselkursverhaltens. Für die starke Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar in den Jahren 1999 und 2000 geben die beiden Studien von De Grauwe (2000) und Galati und Ho (2001) einen eindrucksvollen Beleg. Es ist von daher nicht verwunderlich, dass Interventionsstudien auf der Basis dieser Modelle ähnlich uneinheitliche Ergebnisse liefern.

#### **Kritik an den ökonomischen Testverfahren**

In engem Zusammenhang mit der Kritik am zugrunde liegenden Wechselkursmodell steht auch die Kritik an den traditionell verwendeten ökonomischen Tests. Da sie auf der Basis der Vermögenspreis-Theorie des Wechselkurses durchgeführt werden, wonach Erwartungen die alleinige Determinante des Wechselkurses sind, wird immer eine verbundene Hypothese getestet: Der Devisenmarkt ist effizient und Interventionen sind wirksam. Die Effizienzmarkthypothese impliziert, dass im Rahmen einer ökonomischen Schätzung die zum Zeitpunkt  $t$  erwartete Wechselkursänderung durch ihre tatsächlich ex post eingetretene Realisation approximiert wird. Eine typische Schätzgleichung hat dann die folgende Struktur:

$$(4) \quad \Delta S_t = \alpha_0 + \alpha_1 X_t + \alpha_2 I_t + \varepsilon_t^s$$

Danach werden Änderungen des Wechselkurses zum Zeitpunkt  $t$  erwartet, wenn es zu unerwarteten Änderungen der Fundamentalfaktoren oder eben zu unerwarteten Interven-

tionen kommt. Wäre der Devisenmarkt effizient, dann wären diese Wechselkursänderungserwartungen in der Tat ein unverzerrter Prädiktor der tatsächlichen Änderung. Entgegen einer Vielzahl von Belegen, die die Effizienz des Devisenmarktes ablehnen<sup>3</sup>, wird die Effizienzmarkthypothese allerdings bei den meisten Untersuchungen nicht in Frage gestellt und die Wirksamkeitshypothese abgelehnt.

Als weiterer Kritikpunkt werden jüngst die in den meisten Studien verwendeten zeitreihenökonometrische Ansätze angeführt, die auf der Methode der kleinsten Quadrate beruhen (wie zum Beispiel Schätzgleichung (4)). Während Wechselkurszeitreihen kontinuierlich und sehr volatil sind, stellen Interventionen eher singuläre Ereignisse dar, die unregelmäßig auftreten und die, wenn sie denn auftreten, häufig an mehreren aufeinanderfolgenden Tagen stattfinden. Fatum und Hutchison (2003b, S. 391) schlagen daher als Alternative den Einsatz von Event-Studien vor: »[While] standard time-series techniques are somewhat problematic when dealing with data on exchange rates and intervention, the event study approach used in the finance literature seems to fit well. Specifically a cluster of intervention operations constitutes a natural candidate for identification as a single event.« Im Gegensatz zu zeitreihenökonometrischen Untersuchungen kommen solche Event-Studien zu dem Ergebnis, dass – zumindest für einen Wirkungshorizont von bis zu vier Wochen – Interventionen in vielen Fällen die erwartete Wirkung zeigen (siehe z.B. auch Edison et al. 2003 oder Fatum und Hutchison 2003a).

#### **Der Mythos zu hoher Devisenmarktumsätze beim Portfoliokanal**

Die dem Portfoliokanal entgegengebrachte Ablehnung aufgrund der hohen Transaktionsvolumina am Devisenmarkt scheint zwar auf den ersten Blick zu überzeugen. Allerdings vermischt eine solche Argumentation Bestands- und Stromgrößen. Während das Portfolio-Modell Wechselkursbewegungen durch Veränderungen des angebotenen Bestands an Wertpapieren erklärt, handelt es sich beim Devisenmarktumsatz um eine Stromgröße, aus der ohne Berücksichtigung der Mikrostruktur des Devisenmarktes nicht ohne weiteres auf Bestandsänderungen geschlossen werden darf. Da der Devisenmarkt nach dem Market-Maker Prinzip organisiert ist, produziert jede Bestandsänderung von außerhalb des Devisenmarktes (z.B. eine Portfolioumschichtung seitens eines internationalen Investors oder eben eine sterilisierte Notenbankintervention) ein Vielfaches an Umsatz im eigentlichen Devisenmarkt aufgrund dieses spezifischen

<sup>3</sup> »Regardless of – or indeed perhaps because of – the increasing sophistication of the econometric techniques employed and of the increasing quality of the data sets utilised, one conclusion emerges from this literature relatively uncontroversially: the foreign exchange market is not efficient in the sense that (...) rational expectations appear to be rejected by the data« (Sarno und Taylor 2002, S. 2).

Preisfindungsmechanismus (Bofinger 2000). Erste empirische Ansätze, die auf der Mikrostruktur-Theorie des Wechselkurses basieren (sog. »micro portfolio balance models«) und nach denen Portfolioumschichtungen anstatt über Änderungen des Wertpapierbestandes über Kauf- und Verkauforders zwischen Devisenhändlern approximiert werden, kommen zu dem Ergebnis, dass ein Kauf von bereits 1 Mrd. USD (durch einen institutionellen Investor, ein Importunternehmen oder eben eine Notenbank) den USD um 0.44% gegenüber der DEM aufwertet. Dabei sind 80% dieser Aufwertung dauerhaft (Evans und Lyons 2003).

**Auf der Suche nach einem neuen Interventionskanal**

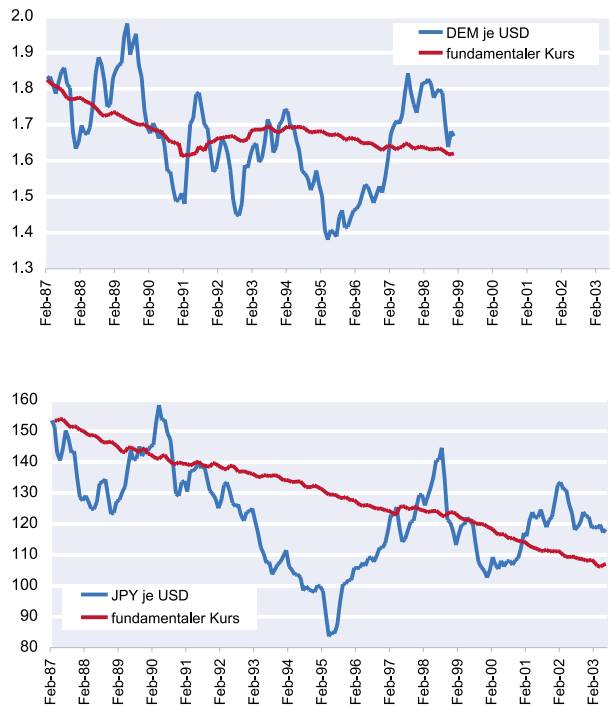
Das Hauptproblem der meisten traditionellen Interventionsstudien ist somit, dass die Wirkungsweise der Intervention vor einem Hintergrund beschrieben wird, der mit der Realität täglicher Wechselkursbewegungen wenig gemein hat. Dominguez (2003, S. 1) schreibt in diesem Zusammenhang: »(...) standard exchange rate determination models have a difficult time explaining (often the lack of) exchange rate reactions to all kinds of purportedly fundamental information, suggesting that it may be worth reexamining standard models before drawing conclusions regarding the efficacy of intervention.«

**Ein alternatives Wechselkursmodell**

Will man die Wirksamkeit von Interventionen beurteilen, muss man ein neues Wechselkursmodell zugrunde legen, das die Dynamik von Wechselkursen besser abbildet. Als ein wichtiges stilisiertes Faktum des Wechselkursverhaltens sollte dabei die Existenz von langen Trends bzw. »long swings« eine zentrale Rolle spielen (siehe z.B. Engel und Hamilton 1990). Diese, häufig auch als Misalignments bezeichneten, Bewegungen des Wechselkurses beschreiben langanhaltende und sich abwechselnde Auf- und Abwertungsphasen um ein als fundamental erachtetes Wechselkursniveau (vgl. Abb. 1). Gerade die Tatsache, dass Notenbanken Misalignments häufig als Auslöser für Devisenmarktinterventionen anführen, unterstützt die These, dass die Erklärungsansätze von Devisenmarktinterventionen auf der Basis der Effizienzmarkthypothese falsch sein müssen.

Ein Ansatz zur Erklärung der »long swings« findet sich in Modellen mit heterogener Erwartungsbildung seitens der Finanzmarktakteure (Frankel und Froot 1990; De Grauwe und Dewachter 1993; Frenkel 1997). Neben rationaler und vorausschauender Erwartungsbildung bedient sich ein Teil der Finanzmarktakteure der Instrumente der technischen Analyse, um zukünftige Wechselkurse zu prognostizieren. Indem diese sogenannten Chartisten einen bereits etablierten Trend in die Zukunft extrapolieren, kann es dazu kommen,

**Abb. 1**  
**Lange Trends und "long swings"**



Anmerkung: Der fundamentale Kurs wurde nach der Kaufkraftparitätentheorie auf der Basis von Verbraucherpreisen berechnet. Als Startwert für den fundamentalen Wechselkurs wurden die im Louvre-Abkommen im Februar 1987 festgelegten Zielwechselkurse angenommen (1,8250 DEM je USD und 153,50 JPY je USD).

Quelle: EcoWin, Berechnungen des ifo Instituts.

dass sich Wechselkurse über Monate oder sogar über Jahre hin vom fundamentalen Kurs wegbewegen. Je länger der Trend allerdings andauert und je weiter sich der Wechselkurs vom fundamentalen Kurs entfernt, desto mehr Akteure erwarten, dass es bald zu einer Trendumkehr und zu einer Rückkehr des Wechselkurses auf sein fundamentales Niveau kommen wird. Die Interaktion dieser so genannten Fundamentalisten mit ihrem stabilisierenden Einfluss auf den Wechselkurs und der Chartisten mit ihrem destabilisierenden Verhalten kann anhand des folgenden Wechselkursmodells erfasst werden:

$$(5) \quad s_t = s_{t-1} + \mu(s_{t-1}^f - s_{t-1}) + (1 - \mu)(s_{t-1} - s_{t-2}) + \varepsilon_t^f,$$

wobei  $s_{t-1}^f$  der fundamentale Wechselkurs zum Zeitpunkt  $t-1$  und  $\mu$  der Anteil der Fundamentalisten unter den Finanzmarktakteuren ist. Der Term  $\varepsilon_t^f$  stellt unerwartete »News« bezüglich des fundamentalen Wechselkurses dar. Das stabilisierende Verhalten der Fundamentalisten zeigt sich im ersten Klammerterm: Wenn  $s_{t-1}$  größer war als  $s_{t-1}^f$  (wenn also die Währung unterbewertet war), wird der erste Klammerterm negativ und  $s_t$  wird kleiner sein als  $s_{t-1}$  (sich also in Richtung des fundamentalen Wechselkurses bewegen). Auch wenn der Anteil der Fundamentalisten  $\mu$  konstant bleibt, so ist eine Besonderheit des Modells, dass das implizite re-



lative Gewicht der Fundamentalisten dennoch mit dem Grad des Misalignments zunimmt. Die Verhaltensgleichung der Chartisten (zweiter Klammerterm) spiegelt in einfacher Form die Trendfortschreibung wider: Wenn  $s_{t-1}$  größer war als  $s_{t-2}$ , dann ist der Klammerterm positiv und dann wird auch  $s_t$  größer als  $s_{t-1}$  sein. Somit können Chartisten den Wechselkursverlauf destabilisierend als auch stabilisierend beeinflussen, je nach dem, ob sich der bestehende Trend vom Fundamentalkurs weg- oder auf ihn zubewegt.

**Sterilisierte Interventionen und der Koordinationskanal**

Im Rahmen des Chartisten-Fundamentalisten-Modells können sterilisierte Interventionen als ein Instrument betrachtet werden, mit dem Abweichungen vom Fundamentalkurs korrigiert und heterogene Erwartungen koordiniert werden. Die grundlegende Idee dieses sog. Koordinationskanals ist, dass durch die Interventionen vorübergehend das relative Gewicht der Fundamentalisten am Markt erhöht wird, indem die Notenbank durch die Intervention temporär  $s_{t-1}$  verändert. Die Nachhaltigkeit der Wirkung hängt entscheidend von der Fortschreibung dieser temporären Wechselkursänderung durch die Chartisten ab und kann je nach Interventionszeitpunkt unterschiedlich ausfallen. Ist beispielsweise das relative Gewicht der Chartisten hoch (oder in der Fachsprache der Analysten: weist der Wechselkursverlauf ein hohes Momentum auf), werden die durch die Intervention erzeugten Wechselkursänderungen a) geringer und b) weniger nachhaltig sein, als in Phasen, in denen die Fundamentalisten am Markt bereits eine kritische Masse bilden. Der Interventionszeitpunkt spielt daher beim Koordinationskanal eine wichtige Rolle und sollte nicht unabhängig von charttechnischen Aspekten entschieden werden. In ähnlicher Weise wie der Interventionszeitpunkt ist auch das Volumen der Intervention (und somit die temporär erzeugte Wechselkursänderung) eine wichtige Determinante des Effekts und der Nachhaltigkeit der Intervention, die entscheidend von der zum Interventionszeitpunkt herrschenden Marktzusammensetzung beeinflusst wird. Ein wichtiger Unterschied zu den anderen Interventionskanälen ist, dass es nicht das Ziel der Notenbank ist, die fundamentalen Determinanten des Wechselkurses zu ändern.

Darüber hinaus kann auf der Basis des Koordinationskanals auch erklärt werden, warum Devisenmarktinterventionen in der Regel nicht angekündigt und geheim durchgeführt werden.<sup>4</sup> Die Notenbank will den Eindruck vermitteln, dass ihre »Verstärkung« der Fundamentalisten marktmäßig entstanden

<sup>4</sup> Die im folgenden Abschnitt verwendeten Interventionsdaten werden von den Währungsbehörden im Nachhinein veröffentlicht.

sei, wodurch spekulative Reaktionen auf die Intervention vermieden werden können. Diese Eigenschaft grenzt den Koordinationskanal insbesondere gegenüber dem Erwartungskanal ab, bei dem geheime Interventionen per definitionem keine neuen Informationen beinhalten können.

**Wechselkurspolitik der G3**

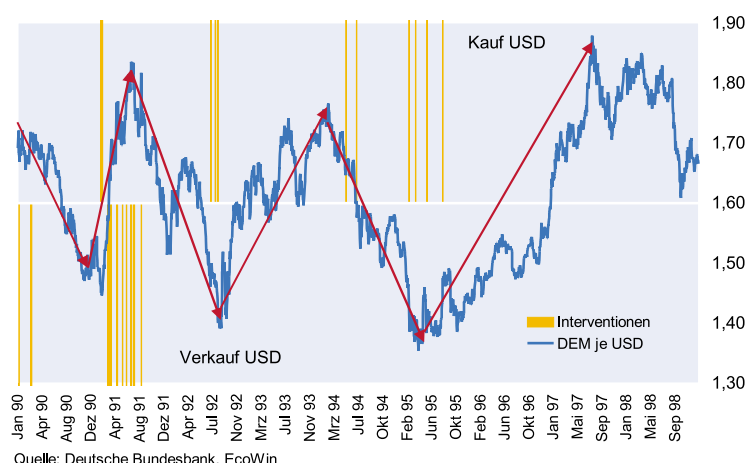
In diesem Abschnitt soll die Wechselkurspolitik der G3 (Deutschland bzw. Euroland, Japan und die USA) von 1990 bis heute im Lichte des Koordinationskanals untersucht werden. Ziel ist es, die einzelnen Interventionsepisoden unter Berücksichtigung des herrschenden Trends, der durch die roten Pfeile in Abbildung 2 bis Abbildung 5 hervorgehoben ist, zu diskutieren. In der Tabelle sind zunächst die wichtigsten Eckdaten der Interventionstätigkeit der jeweiligen Währungsbehörden zusammengefasst. Auf die jeweiligen Besonderheiten wird zu Beginn der folgenden vier Abschnitte eingegangen.

**Wechselkurspolitik der Bundesbank**

Die Bundesbank führte bis einschließlich 1995 Devisenmarktinterventionen in sehr unregelmäßigen Abständen und mit sich im Zeitablauf ändernder Interventionsintensität durch. Jede fünfte Intervention erfolgte in Clustern, und das durchschnittliche Interventionsvolumen betrug 200 Mill. USD. 58% der Bundesbank-Interventionen wurden im Rahmen einer konzertierten Aktion mit den US-amerikanischen Währungsbehörden durchgeführt.

Die erste Interventionsepisode ist gekennzeichnet durch USD-Käufe der Bundesbank im Februar 1991, die weitaus massivere Käufe der US-amerikanischen Währungsbehörden unterstützten und die einen seit Ende der achtziger Jahre andauernden Aufwertungsrend der DEM definitiv gestoppt haben. Bereits von Mai bis Juli 1990 fanden USD-Käufe der US-ame-

**Abb. 2**  
Interventionen der Bundesbank im DEM/USD-Markt





**Interventionspolitik der G-3, 1990 bis heute**

Devisenmarkt	Bundesbank	EZB		japanische Währungsbehörden		US-amerikanische Währungsbehörden	
	DEM/USD	EUR/USD	JPY/USD	JPY/EUR	DEM/USD	EUR/USD	JPY/USD
Zeitraum	01/90 – 12/98	01/99 – 06/03	04/91 – 06/03	01/99 – 06/03	01/90 – 12/98	01/99 – 06/03	04/91 – 06/03
Handelstage	2349	1172	3188	1167	2349	1172	3188
# Interventionen	36	4	250	18	50	1	22
$W(I_t \neq 0)$	1.5%	0.4%	7.8%	1.5%	2.1%	0.1%	0.7%
$W(I_t \neq 0   I_{t-1} \neq 0)$	22.2%	21.3%	54.8%	38.9%	44%	0.0%	13.6%
$\Sigma$ abs. Beträge	7271	n.v.	358790	9256	11676	1340	8377
$\emptyset$ Intervention	202	n.v.	1435	514	234	1340	381
# Käufe	14	0	217	18	42	0	18
$\Sigma$ Käufe	2971	–	321205	9256	10956	–	7344
$\emptyset$ Kauf	212	–	1480	514	261	–	408
# Verkäufe	22	4	33	–	8	1	4
$\Sigma$ Verkäufe	4300	n.v.	37585	–	720	1	1033
$\emptyset$ Verkauf	195	n.v.	1139	–	90	1340	258

Erläuterung: #...Anzahl der Tage mit Interventionen;  $\Sigma$ ...Summe der Interventionsbeträge;  $I_t$ ...Intervention;  $\emptyset$ ...durchschnittlicher Interventionsbetrag;  $W$ ...Wahrscheinlichkeit des Stattfindens einer Intervention;  $W(I_t \neq 0 | I_{t-1} \neq 0)$ ...Wahrscheinlichkeit einer Intervention an zwei aufeinanderfolgenden Tagen; n.v....nicht verfügbare Informationen.

Anmerkungen:

- Die Interventionsbeträge beziehen sich auf USD-Käufe und -Verkäufe in Mill. USD.
- Die Entscheidung, am Devisenmarkt zu intervenieren, obliegt im Falle Japans und der USA dem Finanzministerium und der Notenbank.
- Die japanischen Währungsbehörden intervenierten auch im DEM/JPY-Markt, allerdings nur einmal (Aug. 93) zur Schwächung des Yen und mit einem vergleichsweise geringem Volumen (47 Mill. USD).

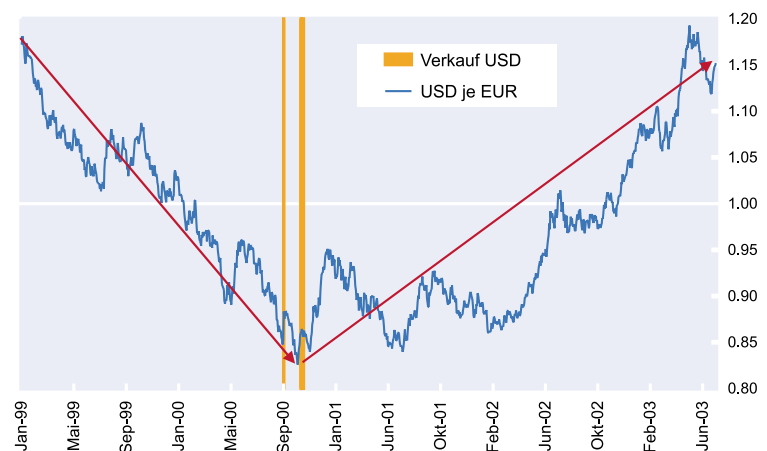
Quelle: Deutsche Bundesbank; EZB; Japanisches Finanzministerium; US Federal Reserve; Berechnungen des ifo Instituts.

rikanischen Währungsbehörden statt, deren Erfolg allerdings ausblieb. Mit der Trendwende im Februar 1991 setzte unmittelbar die zweite Interventionsepisode ein. Seit März 1991 versuchte die Bundesbank die starke Abwertung der DEM zu stoppen. Zur definitiven Trendwende kam es im Juli 1991. Die dritte Episode war gekennzeichnet durch eine Reihe konzertierter USD-Käufe zwischen Juli und September 1992, die die Aufwertung der DEM beendeten und einen neuen Abwertungstrend einleitete. Dieser Abwertungstrend hielt bis Februar 1994 an und kehrte sich ohne Einsatz von Devisenmarktinterventionen in einen erneuten Aufwertungstrend um. Die letzte Interventionsepisode der Bundesbank begann zusammen mit den US-amerikanischen Währungsbehörden im Mai 1994 mit dem Ziel, den gerade eingesetzten Aufwertungstrend zu stoppen. Die Aufwertung setzte sich allerdings bis April 1995 fort, als der Tiefstand bei 1,35 DEM/USD erreicht wird. Dieser Wendepunkt wird wiederum von Devisenmarktinterventionen beider Notenbanken begleitet.

**Wechselkurspolitik der Europäischen Zentralbank**

In der kurzen Geschichte des Euros und der Europäischen Zentralbank (EZB) ist bislang nur eine Interventionsepisode zu verzeichnen. Am 22. September 2000 intervenierte die

**Abb. 3**  
Interventionen der EZB im USD/EUR-Markt



Quelle: Europäische Zentralbank, EcoWin.

EZB in einer konzertierten Aktion zur Stützung des seit seiner Einführung abwertenden Euros. Drei weitere Interventionen folgten Anfang November 2000, bei denen die EZB ohne Mithilfe anderer Notenbanken USD verkaufte. Der in dieser Zeit notierte Tiefststand der europäischen Währung von 0,83 USD je EUR wurde danach nicht wieder erreicht, und spätestens seit Juli 2001 setzte ein neuer Aufwärtstrend ein.

**Wechselkurspolitik der japanischen Währungsbehörden**

Die Wechselkurspolitik der japanischen Währungsbehörden (japanische Notenbank und japanisches Finanzministerium) unterscheidet sich von denen der anderen betrachteten Notenbanken in auffälliger Weise durch

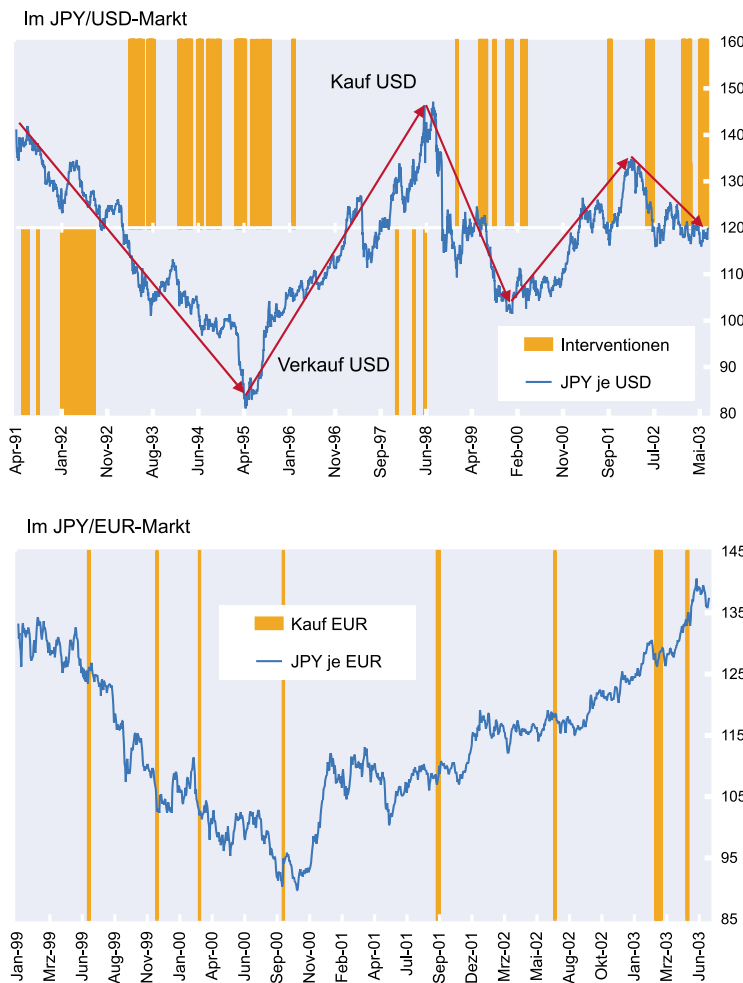
- hohe Interventionsvolumina (durchschnittlicher Interventionsbetrag 1 400 Mill. USD),
- Interventionen in Clustern (die bedingte Wahrscheinlichkeit  $w(t \neq 0 | t-1 \neq 0)$  weist einen Wert von über 50% auf,

- d.h. jede zweite Intervention im JPY/USD-Markt wurde durch eine Intervention am folgenden Tag unterstützt),
- häufige Präsenz am JPY/USD-Devisenmarkt ( $w(t \neq 0) = 7,8\%$ ).

Obwohl die japanischen Währungsbehörden auch vereinzelt im JPY/EUR-Markt interveniert haben, scheint aufgrund der Häufigkeit und der Volumina der relevante Devisenmarkt der JPY/USD-Markt zu sein. Mit Ausnahme der konzertierten Intervention zur Stützung des Euros im September 2000 fanden alle Euro-Käufe im JPY/EUR-Markt begleitend zu den im Durchschnitt drei Mal höheren Dollar-Käufen im JPY/USD-Markt statt. Daraus lässt sich schließen, dass das Ziel der Interventionspolitik in diesen Fällen immer eine Schwächung des effektive Außenwertes des JPY war – und nicht, wie in den meisten Fällen im JPY/USD-Markt, die Herbeiführung einer Trendwende.

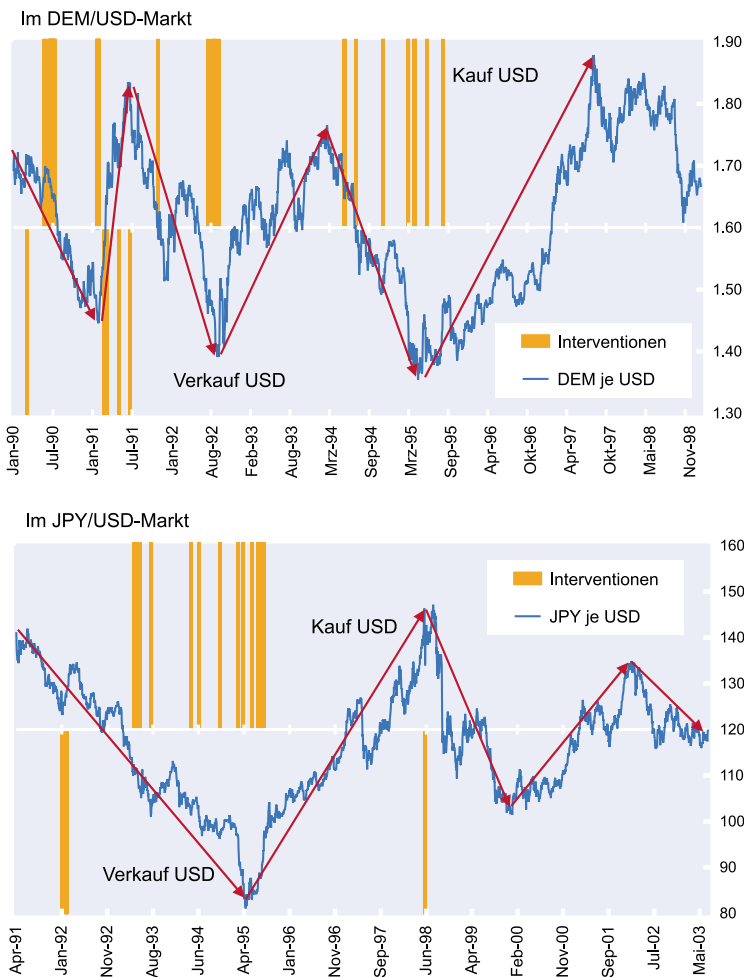
Anhand der in Abbildung 4 identifizierten Wechselkurstrends können fünf Interventionsepisoden der japanischen Währungsbehörden diskutiert werden. In der *ersten* Episode (Mai 1991–April 1995) wurde zunächst (bis etwa Mai 1992) durch USD-Verkäufe eine Aufwertung des JPY forciert. Seit Januar 1993 versuchten die japanischen Währungsbehörden dann die fortschreitende Aufwertung des JPY zu stoppen. Im August 1993 kam es zwar zu einer temporären Trendwende, definitiv wurde der Trend allerdings erst im April 1995 nach massiven Interventionen gebrochen, die auch von den amerikanischen Währungsbehörden unterstützt wurden. Mit der anschließenden Unterstützung des neuen Abwertungstrends durch weitere USD-Käufe bis Februar 1996 setzte die *zweite* Episode (April 1995–August 1998) ein. Zwischen Dezember 1997 und Juni 1998 verkauften die japanischen Währungsbehörden USD, um eine Aufwertung des JPY herbeizuführen. Dabei führten sie auch die bislang höchste Devisenmarktintervention mit einem Umfang von 20 Mrd. USD am 10. April 1998 durch. Die definitive Trendwende stellte sich dann im August 1998 ein. Die *dritte* Interventionsepisode (August 1998–Dezember 1999) begann mit einer massiven Aufwertung des JPY, die durch kontinuierliche USD-Käufe bekämpft wurde. Die definitive Trendwende, die die *vierte* Episode (Dezember 1999–Februar 2002) einläutete, fand im Dezember 1999 statt. In dieser Zeit forcierten die japanischen Währungsbehörden einen bestehenden Abwertungstrend, wodurch ein temporärer Bruch des Trends hin zu einer Aufwertung im September 2001 gestoppt werden konnte. Die

**Abb. 4**  
**Interventionen der japanischen Währungsbehörden**



Quelle: Japanisches Finanzministerium, EcoWin.

**Abb. 5**  
**Interventionen der US-amerikanischen Währungsbehörden**



fünfte Interventionsepisode begann im Februar 2002 mit dem Einsetzen eines Aufwertungsrends, den die japanischen Währungsbehörden massiv durch Ankauf von USD zu stoppen versuchen. Eine definitive Trendwende konnte bislang noch nicht erreicht werden.

#### **Wechselkurspolitik der US-amerikanischen Währungsbehörden**

Die US-amerikanischen Interventionen im JPY/USD-Markt wurden allesamt zur Unterstützung der japanischen Interventionen durchgeführt. Im Gegensatz dazu waren nur 42% der bis 1995 stattfindenden Interventionen im DEM/USD-Markt mit der Bundesbank koordiniert. D.h. in der ersten Hälfte der neunziger Jahre verfolgte die amerikanischen Währungsbehörden eine relativ eigenständige Währungspolitik, die allerdings nie in Konkurrenz zu der der Bundesbank stand. Die Intervention zugunsten des Euro am 22. September 2000 fand konzertiert mit der EZB und anderen Notenbanken statt.

Was den Umfang betrifft, stellt sie in der jüngeren Interventionsgeschichte der amerikanischen Währungsbehörden eine eindeutige Ausnahme dar. Die in Abbildung 5 dargestellten Interventionsepisoden (siehe auch Abb. 3 für die Intervention im USD/EUR-Markt) können in Analogie zu den oben beschriebenen Episoden diskutiert werden.

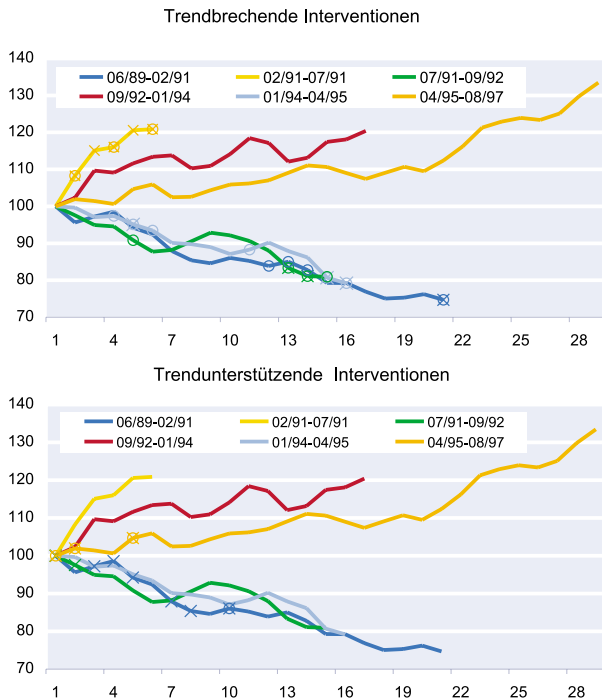
#### **Zusammenfassung**

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die überwiegende Mehrheit der Trendbrüche der Wechselkurszeitreihen der G3 mit der Interventionstätigkeit von Notenbanken einhergehen. Ob nun die Interventionen tatsächlich in einem kausalen Zusammenhang mit den Trendbrüchen stehen, lässt sich damit noch nicht abschließend klären, da ex post nichts darüber ausgesagt werden kann, wie lange die Trends angedauert hätten, wenn keine Interventionen durchgeführt worden wären. Hier zeigt sich ein zentrales Problem des Wechselkursmodells. Man kann zwar mit Chartisten-Fundamentalisten-Modellen statistische Eigenschaften von Wechselkurszeitreihen erzeugen, die denen tatsächlicher Wechselkurszeitreihen sehr ähnlich sind. Allerdings ist die Prognosefähigkeit der Modelle gerade in der kurzen Frist sehr beschränkt, was insbesondere auf die nach wie vor fehlende Antwort auf die Frage zurückzuführen ist, welche denn die Determinanten des fundamentalen Wechselkurses sind. Immerhin ist  $\epsilon_t^f$  die einzige exogene Größe in Gleichung (5) und somit eine treibende Kraft der Wechselkursentwicklung.

Die zentralen Ergebnisse dieser Studie werden noch einmal durch Abbildung 6 und Abbildung 7 zusammengefasst. Sie verdeutlichen, dass

- alle Aufwertungsphasen des JPY und der DEM gegenüber dem USD durch trendbrechende Interventionen beendet wurden (bis 1995 mit Unterstützung der US-amerikanischen Behörden);
- Abwertungsrends des JPY und der DEM gegenüber dem USD nur in zwei Fällen durch Interventionen gestoppt wurden;
- nicht jede Intervention den herrschenden Trend sofort brach; vielmehr sind Interventionen über einen längeren Zeitraum erforderlich;
- trendunterstützende Interventionen vor allem zu Beginn eines sich neu etablierenden Trends stattfanden (vor allem im JPY/USD-Markt).

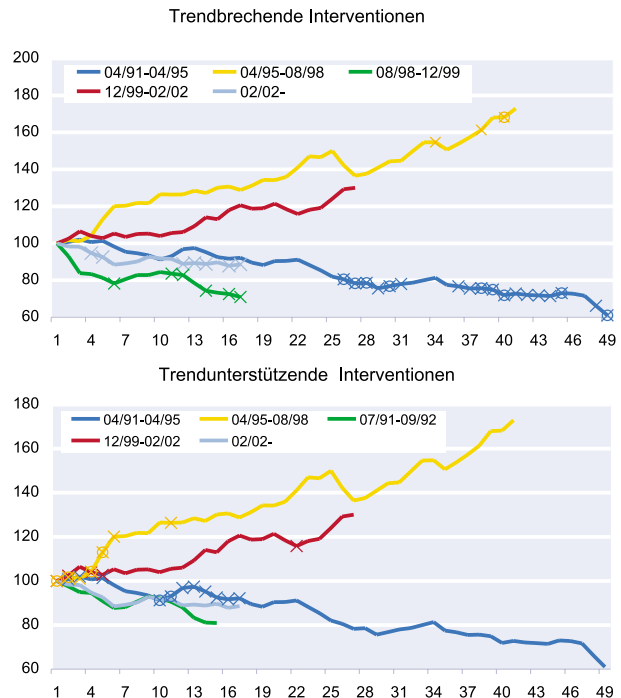
**Abb. 6**  
**Interventionen im DEM/USD-Markt**



Anmerkung: Der Monat, in dem ein neuer Trend beginnt, wurde auf 100 normiert. Eine Aufwärtsbewegung des DEM/USD-Indexes bedeutet eine Abwertung der DEM. Interventionen der Bundesbank sind mit einem x und Interventionen der US-amerikanischen Währungsbehörde mit einem o gekennzeichnet.

Quelle: Deutsche Bundesbank, US Federal Reserve, EcoWin, Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 7**  
**Interventionen im JPY/USD-Markt**



Anmerkung: Der Monat, in dem ein neuer Trend beginnt, wurde auf 100 normiert. Eine Aufwärtsbewegung des JPY/USD-Indexes bedeutet eine Abwertung des JPY. Interventionen der japanischen Währungsbehörden sind mit einem x und Interventionen der US-amerikanischen Währungsbehörde mit einem o gekennzeichnet.

Quelle: Japanisches Finanzministerium, US Federal Reserve, EcoWin, Berechnungen des ifo Instituts.

Ziel dieses Aufsatzes war es, die Wirksamkeit von Interventionen im Lichte eines neuen Wechselkursmodells zu bewerten. Im Gegensatz zur traditionellen Literatur steht beim Verständnis von Devisenmarktinterventionen nicht die Beeinflussung von Fundamentalfaktoren im Vordergrund, sondern die Koordination heterogener Erwartungen unter den Devisenmarktakteuren, die zu langfristigen Abweichungen des Wechselkurses von seinem Fundamentalwert führen können. Sterilisierte Devisenmarktinterventionen können aus dieser Perspektive als Instrument in den Händen der Notenbanken betrachtet werden, das zwar keinen sicheren, unmittelbaren Erfolg verspricht, das aber dennoch dazu beiträgt, über längere Frist persistente Fehlentwicklungen des Wechselkurses zu mildern und zu korrigieren. Ein interessanter Nebenaspekt dabei ist, dass dieses Instrument mit keinerlei Kosten verbunden ist. Im Gegenteil – das Verhalten der Notenbank als stabilisierender Spekulant, der Devisen billig kauft und teuer verkauft (Friedman 1953), sollten ihr langfristig einen hohen Gewinn einspielen. Und in der Tat berechnete Ito (2002) diesen für die japanischen Interventionen im JPY/USD-Markt auf 9 Billionen JPY für den Zeitraum von April 1991 bis März 2001, was in etwa 2% des japanischen BIP ausmacht. Warum also auf ein Instrument verzichten, dessen Erfolg zwar nicht immer garantiert ist, das aber bei richtiger Anwendung dennoch Erträge bringt?

**Literatur**

Bofinger, P. (2000), »A Framework for Stabilizing the Euro/Yen/Dollar Triplet«, *The North American Journal of Economics and Finance* 11, 137–151.  
 Bofinger, P. und T. Wollmershäuser (2001), »Managed Floating: Understanding the New International Monetary Order«, *CEPR Discussion Paper* No. 3064.  
 Canales-Kriljenko, J.I. (2003), »Foreign Exchange Intervention in Developing and Transition Economies: Results of a Survey«, *IMF Working Paper* No. 03/95.  
 De Grauwe, P. (2000), »Exchange Rates in Search of Fundamentals: The Case of the Euro-Dollar Rate«, *CEPR Discussion Paper* No. 2575.  
 De Grauwe, P. und H. Dewachter (1993), »A Chaotic Model of the Exchange Rate: The Role of Fundamentalists and Chartists«, *Open economies review* 4, 351–379.  
 Dominguez, K.M. (2003), »When Do Central Bank Interventions Influence Intra-Daily and Longer-Term Exchange Rate Movements?«, *NBER Working Paper* No. w9875.  
 Dominguez, K.M. und J.A. Frankel (1993), *Does Foreign Exchange Intervention Work?*, Washington.  
 Edison, H.J., P.A. Cashin und H. Liang (2003), »Foreign Exchange Intervention and the Australian Dollar: Has it Mattered?«, *IMF Working Paper* No. 03/99.  
 Eijffinger, S. und N. Grijters (1992), »On the Effectiveness of Daily Intervention by the Deutsche Bundesbank and the Federal Reserve System in the US Dollar – Deutsche Mark Exchange Market«, in: E. Baltensperger und H.-W. Sinn (Hrsg.), *Exchange Regimes and Currency Union*, London, 131–156.  
 Engel, Ch. und J.D. Hamilton (1990), »Long Swings in the Dollar: Are They in the Data and Do Markets Know It?«, *The American Economic Review* 80, 689–713.  
 Evans, M.D.D. und R.K. Lyons (2003), »Are Different-Currency Assets Imperfect Substitutes?«, *CESifo Working Paper Series* No. 978.  
 Fatum, R. und M. Hutchison (2003a), »Effectiveness of Official Daily Foreign Exchange Market Intervention Operations in Japan«, *NBER Working Paper* No. w9648.  
 Fatum, R. und M. Hutchison (2003b), »Is Sterilized Foreign Exchange Intervention Effective After All? An Event Study Approach«, *The Economic Journal* 113, 390–411.

- Fischer, St. (2001), »Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?«, *Journal of Economic Perspectives* 15, 3–24.
- Frankel, J.A. und K.A. Froot (1990), »Chartists, Fundamentalists and the Demand for Dollars«, A.S. Courakis und M.P. Taylor (Hrsg.), *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economies*, Oxford, 73–126.
- Frenkel, M. (1997), »Exchange Rate Dynamics with Chartists, Fundamentalists, and Rational Speculators in the Foreign Exchange Market«, *International Journal of Business* 2, 1–24.
- Friedman, M. (1953), »The Case for Flexible Exchange Rates«, in: M. Friedman (Hrsg.), *Essays in Positive Economics*, Chicago, 157–203.
- Galati, G. und C. Ho (2001), »Macroeconomic News and the Euro/Dollar Exchange Rate«, *BIS Working Papers* No. 105.
- Ito, T. (2002), »Is Foreign Exchange Intervention Effective?: The Japanese Experiences in the 1990s«, *NBER Working Paper* No. w8914.
- Kaminsky, G.L. und K.K. Lewis (1996), »Does Foreign Exchange Intervention Signal Future Monetary Policy?«, *Journal of Monetary Economics* 37, 285–312.
- Lewis, K.K. (1995), »Puzzles in International Financial Markets«, in: G.M. Grosman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam, 1913–1971.
- Mussa, M. (1981), »The Role of Official Intervention«, *Group of Thirty Occasional Papers* No. 6.
- Rogoff, K. (1984), »On the Effects of Sterilized Interventions: An Analysis of Weekly Data«, *Journal of Monetary Economics* 14, 133–150.
- Sarno, L. und M.P. Taylor (2001), »Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is it Effective, and, if so, how Does it Work?«, *Journal of Economic Literature* 39, 839–868.
- Sarno, L. und M.P. Taylor (2002), *The Economics of Exchange Rates*, Cambridge.
- Stone, M.R. (2003), »Inflation Targeting Lite«, *IMF Working Paper* No. 03/12.



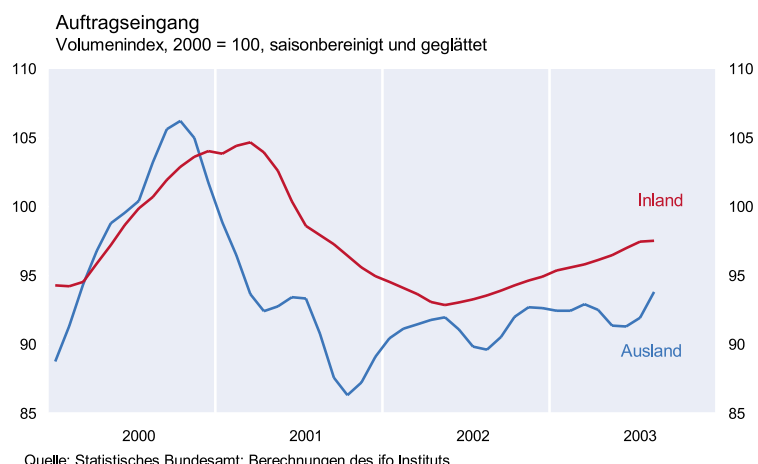
Die schwache Weltkonjunktur im Jahr 2002 beeinträchtigte die traditionell exportorientierte deutsche Elektroindustrie in besonderem Maße und führte dazu, dass die Branche 2002 ihr schlechtestes Ergebnis seit der Rezession des Jahres 1993 verbuchen musste. Im ersten Halbjahr 2003 setzte sich die Nachfrageschwäche in der Elektroindustrie noch fort. Der Auftragseingang lag nur knapp 1% über dem extrem niedrigen Vorjahresniveau. In den letzten Monaten, die die Statistik abdeckt, zogen die Auftragseingänge jedoch wieder stärker an (Juli 8,7%; August 1,8%). Die Unternehmensmeldungen zum Konjunkturtest lassen eine Verbesserung der Situation erkennen. Die Talsohle dürfte in der Elektroindustrie durchschritten sein, die Wachstumskräfte könnten wieder auf breiter Front die Oberhand gewinnen. Die Branche (ohne EDV) – hier in der alten statistischen Abgrenzung<sup>1</sup> betrachtet – gehört mit einem Umsatz- und Beschäftigtenanteil von rund 14% neben dem Maschinenbau und dem Straßenfahrzeugbau zu den größten Branchen im verarbeitenden Gewerbe.

Nach den Angaben des Elektroverbands (ZVEI)<sup>2</sup> stellt sich das Ergebnis des Jahres 2002 für die Elektroindustrie in Zahlen ausgedrückt wie folgt dar: In der gesamten Elektroindustrie (Investitionsgüter, Gebrauchsgüter und Vorerzeugnisse) ist der Auftragseingang um 3,5% zurückgegangen (Inlandsaufträge: – 6,2%, Auslandsaufträge: – 0,2%). Die Produktion schrumpfte real um 4,9%. Der Umsatz sank um 3,4% und erreichte 149 Mrd. € (Inlandsumsatz: 85 Mrd. €; Auslandsumsatz: 64 Mrd. €). Die Gründe für diese negative Entwicklung sind darin zu sehen, dass das reale Bruttoinlandsprodukt kaum gestiegen ist. Die Investitionen in Ausrüstungen in der gesamten Wirtschaft – sie sind ein wichtiger Indikator für die Nachfrage nach elektrotechnischen Investitionsgütern – nahmen sehr stark ab, die Bauinvestitionen sanken beachtlich. Die schlechte Konsumentenstimmung führte bei elektrotechnischen Gebrauchsgütern zu einer spürbaren Kaufzurückhaltung. Darüber hinaus litt die Auslandsnachfrage unter der geringen Expansion der Absatzmärkte.

In der Elektroindustrie betrug der Zuwachs bei den Auftragseingängen – nach

einem schwachen ersten Halbjahr – im Juli 2003 fast 9% und im August knapp 2% (vgl. Abb. 1). Die Produktion konnte in den ersten acht Monaten um rund 4% erhöht werden; der Umsatz stagniert allerdings noch. Die nachstehend aufgeführte Entwicklung der beiden großen Erzeugnisbereiche der Elektroindustrie – Investitionsgüter und Gebrauchsgüter – lässt für die gesamte Elektroindustrie für das Jahr 2003 eine leichte Zunahme der Produktion von real etwa 1% erwarten. Im Jahr 2004 dürfte das Wachstum der Fertigung real rund 2 bis 3% betragen. In beiden Jahren wird das Auslandsgeschäft mehr zum Produktionsergebnis beitragen als das Inlandsgeschäft. Der hier nicht abgehandelte Bereich der Vorerzeugnisse (z.B. Bauelemente) wurde beim Gesamtergebnis der Branche berücksichtigt.

Abb. 1  
Elektroindustrie (ohne EDV)



<sup>1</sup> In Anlehnung an die Praxis des Elektroverbands (ZVEI) wird in diesem Beitrag die Elektroindustrie (ohne EDV) in der alten statistischen Abgrenzung behandelt (frühere SYPRO-Gliederung, definiert als Gütergruppe 36 »Elektrotechnik«), denn die Branche wird seit der Umstellung der amtlichen Statistik auf die neue Nomenklatur (1995) nicht mehr als eigene Industriegruppe geführt.

<sup>2</sup> Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI), Frankfurt am Main: Konjunkturindikatoren für die Elektroindustrie (monatliche Ausgabe).

### Elektrotechnische Investitionsgüter: 2004 wieder stärkerer Anstieg der Produktion

Nach der Definition des ZVEI zählen zum Investitionsgütersektor der Elektroindustrie die folgenden Bereiche: Erzeugnisse der traditionellen Elektrotechnik (Energietechnik, darunter Antriebstechnik; Fahrzeugelektrik; Medizintechnik) sowie Erzeugnisse der Elektronik (Kommunikationstechnik; Mess- und Automatisierungstechnik).

Der Umsatz der Hersteller elektrotechnischer Investitionsgüter betrug nach Angaben des ZVEI im Jahr 2002 knapp 97 Mrd. €. Dabei erreichte der Inlandsumsatz 55 Mrd. € und der Auslandsumsatz 42 Mrd. €. Die wichtigsten Produktgruppen sind die Energietechnik und die Antriebstechnik, auf die zusammen die Hälfte des Umsatzes entfällt (vgl. Tab. 1).

Aufgrund der schwachen Weltkonjunktur gingen bei den Herstellern elektrotechnischer Investitionsgüter die Bestelleingänge aus dem In- und Ausland im Jahr 2002 um rund 7% zurück. Dies führte dazu, dass die Produktion real um 4,8% sank. In fast gleichem Ausmaß schrumpfte der Umsatz, und zwar um 4,5% (Inlandsumsatz: -5,8%, Auslandsumsatz: -2,7%), bei stark unterschiedlicher Ausprägung in den einzelnen Erzeugnisbereichen (vgl. Tab. 1).

Für die wichtigste Leitgröße der Inlandsnachfrage, die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen, prognostizierte das ifo Institut im Juli einen leichten Anstieg von knapp 1% für das ganze Jahr 2003. Im folgenden Jahr 2004 soll der Zuwachs knapp 5% erreichen und wird somit der Inlandsnachfrage nach elektrotechnischen Investitionsgütern starke Impulse geben. Die Bautätigkeit (Wohnungsbau, Wirtschaftsbau und öffentlicher Bau) hingegen löst kaum eine Nachfragerhöhung aus, denn sie wird 2003 um rund 4% zurückgehen und sich erst 2004 etwas erholen.

Die Auslandsnachfrage wird nach schwacher Entwicklung in der ersten Jahreshälfte 2003 mit der Erholung der Weltkonjunktur im zweiten Halbjahr und vor allem 2004 wieder Fahrt aufnehmen. Von der Aufwertung des Euro gehen allerdings dämpfende Einflüsse aus. Die deutschen Exporteure profitieren aufgrund ihrer breiten Angebotspalette bei Elektroerzeugnissen von der zunehmenden Investitionstätigkeit bei den Handelspartnern.

In den Urteilen der am ifo Konjunkturtest teilnehmenden Hersteller von elektrotechnischen Investitionsgütern zeigt sich in jüngerer Zeit im Hinblick auf die aktuelle Geschäftslage ein abnehmender Pessimismus. Die Kurve der Geschäftserwartungen für die

**Tab. 1**  
Struktur und Entwicklung des Umsatzes<sup>a)</sup>  
elektrotechnischer Investitionsgüter  
zu Herstellerabgabepreisen

Erzeugnisgruppe	in Mrd. € 2002	Veränderung in %		Struktur- anteil in % 2002
		2002/01	2003/02	
Energietechnik <sup>b) c)</sup>	36,8	- 2,7	0,2	38,0
Antriebstechnik <sup>c)</sup>	13,1	- 1,7	- 0,2	13,5
Fahrzeugelektrik	8,2	- 4,9	5,5	8,5
Medizintechnik	5,0	8,0	6,1	5,2
Kommunikationstechnik	20,6	- 10,6	- 3,0	21,3
Mess- und Automatisierungstechnik	11,8	- 6,8	- 2,2	12,2
Sonstige Investitionsgüter	1,3	0,0	·	1,3
Investitionsgüter insgesamt	96,8	- 4,5	0,1	100
davon: Inlandsumsatz	54,8	- 5,8	0,4	56,6
Auslandsumsatz	42,0	- 2,7	- 0,5	43,4
Zum Vergleich: Elektroindustrie <sup>d)</sup>	144,4	- 3,4	- 0,2	X

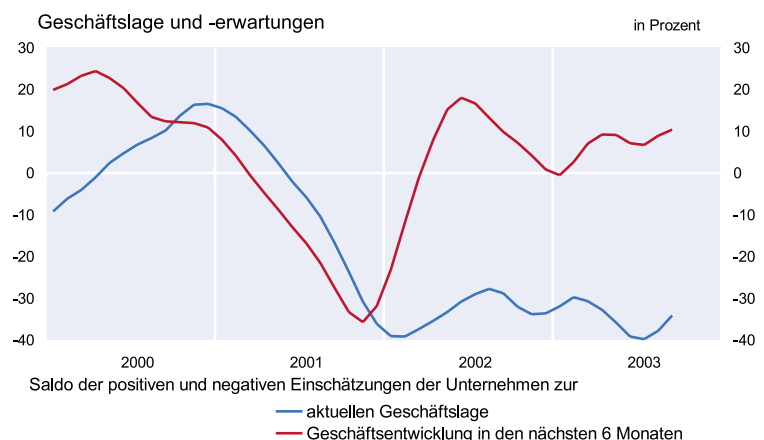
<sup>a)</sup> Ohne Mehrwertsteuer. – <sup>b)</sup> Ohne Antriebstechnik. – <sup>c)</sup> Die Energie- und Antriebstechnik wird auch unter dem Begriff »Elektrizitätserzeugung, -umwandlung und -verteilung« zusammengefasst. – <sup>d)</sup> Ohne Datentechnik (EDV).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI).

kommenden sechs Monate verläuft wieder im positiven Bereich (vgl. Abb. 2). Bei wieder besserer Nachfrage plante zuletzt ein Viertel der Firmen eine Ausweitung der Produktion. Die Einschätzung des Auslandsgeschäfts hat sich in jüngerer Zeit leicht gebessert.

Die Fertigung ist in den Monaten Januar bis August 2003 real um gut 5% gestiegen. Berücksichtigt man, dass den raschen Wachstumsimpulsen der letzten Monate auch Rückschläge folgen könnten, so darf für das ganze Jahr 2003 bei elektrotechnischen Investitionsgütern ein Produktionsanstieg um real 2% erwartet werden. Bei einer Zunahme der

**Abb. 2**  
Elektrotechnische Investitionsgüter



Quelle: ifo Konjunkturtest.

gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen im Inland und einem besseren Exportgeschäft dürfte die Produktion 2004 wieder stärker steigen, nämlich real um 3%.

**Elektrotechnische Gebrauchsgüter:  
Beachtliche Verbesserung von Geschäftslage  
und -erwartungen**

Zum Gebrauchsgütersektor der Elektroindustrie zählen Geräte der Unterhaltungselektronik (Radio-, Fernseh- und Phonogeräte), elektrische Haushaltsgeräte sowie Beleuchtungstechnik (Leuchten und Lampen). Nach Angaben des ZVEI erreichte der Umsatz der Hersteller in Deutschland im Jahr 2002 fast 20 Mrd. € (Inlandsumsatz: 11 Mrd. €; Auslandsumsatz: 9 Mrd. €). Davon entfielen 33% auf Erzeugnisse der Unterhaltungselektronik, 46% auf elektrische Haushaltsgeräte und 21% auf Beleuchtungstechnik (Tab. 2).

Der Sektor musste im Jahr 2002 eine Produktionseinbuße von real 6,0% verbuchen. Der Umsatzrückgang war mit 4,4% ähnlich stark ausgeprägt, wobei sich die Fertigung in der Unterhaltungselektronik um 5,5%, bei Elektrohaushaltsgeräten um 2,2% und in der Beleuchtungstechnik um 7,4% verminderte. Das Auslandsgeschäft verbuchte eine Umsatzeinbuße von 1,1%; das Inlandsgeschäft ging um fast 7% zurück (Tab. 2). Die Gründe hierfür waren eine über das ganze Jahr anhaltende schlechte Konsumentenstimmung und eine schlechte Baukonjunktur im Inland – die Wohnungsbauinvestitionen verringerten sich um fast 6%.

Die Konsumperspektiven haben sich im Verlauf des Jahres 2003 nur wenig aufgehellt. In der gesetzlichen Krankenversicherung und in der Rentenversicherung wurde der Beitragssatz angehoben. Hinzu kam die deutliche Anhebung

der Beitragsbemessungsgrenze. Das ifo Institut prognostizierte im Juli für das gesamte Jahr 2003 einen Zuwachs der nominalen privaten Konsumausgaben von 3,2% (real 1,9%), der damit stärker wäre als im Vorjahr. Für 2004 wird ein Anstieg von nominal 2,2% (real 1,3%) vorausgesagt. Diese Ausgabensteigerungen werden auch wieder zusätzliche Nachfrageimpulse für elektrotechnische Gebrauchsgüter bringen.

Von der Neubautätigkeit im Wohnungsbau – mit einem Anteil von etwa der Hälfte ist er die wichtigste der drei Bauparten – können die Hersteller elektrotechnischer Gebrauchsgüter keine Impulse erwarten, denn nach der Prognose des ifo Instituts setzt sich die negative Grundtendenz angesichts der immer noch erheblichen Überkapazitäten sowie der weiterhin unsicheren Arbeitsplatz- und Einkommensperspektiven fort. Potenzielle Bauherren werden vor allem durch häufig veränderte gesetzliche Regelungen in ihren Entscheidungen beeinträchtigt. Ein Beispiel hierfür ist die seit langem andauernde Diskussion über die Kürzung oder Streichung der Eigenheimzulage. Die Abnahme der Wohnungsbauinvestitionen wird in Deutschland insgesamt im Jahr 2003 voraussichtlich real etwa 4% betragen. 2004 dürfte sich der Wohnungsbau wieder leicht erholen.

Aus den genannten Gründen wird die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Deutschland 2003 mit rund 268 000 Einheiten gegenüber dem Jahr 2002 (290 000 Wohnungen) erheblich niedriger sein. Sie wird aber 2004 wieder leicht ansteigen. Diese Entwicklung tangiert die Nachfrage nach Erstausstattungsgeräten, vor allem im Bereich der Einbaugeräte. Der Absatz von Erzeugnissen der Beleuchtungstechnik und zum Teil von Geräten der Unterhaltungselektronik wird ebenfalls beeinträchtigt.

**Tab. 2**  
**Struktur und Entwicklung des Umsatzes<sup>a)</sup>**  
**elektrotechnischer Gebrauchsgüter**  
zu Herstellerabgabepreisen

Erzeugnisgruppe	in Mrd. € 2002	Veränderung in %		Struktur- anteil in % 2002
		2002/01	Jan.-Juli 2003/02	
Unterhaltungselektronik	6,5	- 5,5	- 1,6	32,7
Elektrohaushaltsgeräte	9,2	- 2,2	- 6,4	46,2
Beleuchtungstechnik	4,2	- 7,4	- 0,6	21,1
Gebrauchsgüter insgesamt	19,9	- 4,4	- 3,7	100
davon: Inlandsumsatz	11,2	- 6,9	- 4,6	56,3
Auslandsumsatz	8,7	- 1,1	- 2,5	43,7
Zum Vergleich: Elektroindustrie <sup>b)</sup>	144,4	- 3,4	- 0,2	X

<sup>a)</sup> Ohne Mehrwertsteuer. – <sup>b)</sup> Ohne Datentechnik (EDV).  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI).

**Tab. 3**  
**Ausstattungsgrad der privaten Haushalte mit**  
**Geräten der Unterhaltungselektronik Anfang 2002**  
Von je 100 Haushalten besaßen ... % das Erzeugnis

Erzeugnis <sup>a)</sup>	Deutschland		
	West	Ost	insgesamt
Farbfernsehgeräte	98	98	98
Radiorecorder	79	81	79
Videorecorder	79	75	78
HiFi-Anlagen	68	67	68
Sat-TV-Anlagen	38	48	40
TV mit 100 Hz <sup>b)</sup>	18	23	19
Camcorder	16	21	18
TV mit 16 : 9 <sup>c)</sup>	11	15	12
TV mit Dolby Surround	10	13	11

<sup>a)</sup> Geordnet nach der Höhe der Sättigung in Deutschland insgesamt. – <sup>b)</sup> Farbfernsehgeräte mit 100-Hertz-Technik. – <sup>c)</sup> Farbfernsehgeräte mit Bildschirmformat 16 : 9.  
Quelle: Gesellschaft für Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik (gfu), Frankfurt a.M.

**Tab. 4****Ausstattungsgrad der privaten Haushalte<sup>a)</sup> mit elektrischen Haushaltsgeräten**Von je 100 Haushalten besaßen ... % das Erzeugnis<sup>b)</sup>

Erzeugnis <sup>c)</sup>	1995	1998	2002	Bestand in Mill. Stück 2002 <sup>d)</sup>
Kühlgeräte	96	99	99	38,5
Bügeleisen	98	98	98	38,0
Staubsauger	96	97	97	37,7
Kaffeemaschinen	94	96	95	36,8
Waschmaschinen	94	95	95	36,9
Elektroherde	80	83	84	32,5
Dunstabzugshauben	52	60	66	25,4
Mikrowellengeräte	52	60	66	25,8
Gefriergeräte	67	66	59	23,0
Geschirrspüler	40	49	58	22,4
Wäschetrockner	25	31	36	13,9

<sup>a)</sup> West- und Ostdeutschland. – <sup>b)</sup> Ausstattung mit einem Gerät oder mit mehreren gleicher Art. – <sup>c)</sup> Geordnet nach der Höhe der Sättigung im Jahr 2002. – <sup>d)</sup> Bei insgesamt 38,8 Mill. Haushalten.

Quelle: GfK/AK Marktforschung, Nürnberg.

Auf den Absatz von elektrotechnischen Gebrauchsgütern wirkt sich seit langer Zeit auch der beachtlich hohe Ausstattungsgrad der west- und ostdeutschen privaten Haushalte dämpfend aus. Bei vielen Standardgeräten (z.B. Farbfernsehgeräte) ist die Sättigungsgrenze fast erreicht (vgl. Tab. 3); der Ersatzbedarf dominiert die Nachfrage. In der Unterhaltungselektronik gewinnt die Mehrfachausstattung der Haushalte zunehmend an Bedeutung, denn bei einigen Produkten setzt sich der Trend zum personenbezogenen Besitz fort. Im Bereich der elektrischen Haushaltsgeräte ist bei Erzeugnissen mit »Luxuscharakter« wie Geschirrspülern und Wäschetrocknern der Ausstattungsgrad noch gering (vgl. Tab. 4). Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, wo auch bei allen Gerätearten noch ein großer Nachholbedarf bei der Ausstattung mit höherwertigen Produkten besteht.

Im ersten Halbjahr 2003 bewegte sich die wirtschaftliche Erholung in den europäischen Industrieländern, die die wichtigsten ausländischen Abnehmer sind, im Kriechgang; sie gewann erst im zweiten Halbjahr langsam an Schwung. Die Hersteller in Deutschland können deswegen auf eine zunehmende Auslandsnachfrage hoffen. Die Konkurrenz aus Japan und den südostasiatischen Schwellenländern wird sehr stark bleiben, und zwar auf den Auslandsmärkten und auf dem deutschen Markt. Der Wettbewerb wird insbesondere über den Preis ausgeglichen.

Die am ifo Konjunkturtest teilnehmenden Hersteller elektrotechnischer Gebrauchsgüter beurteilten seit Jahresbeginn 2003 so-

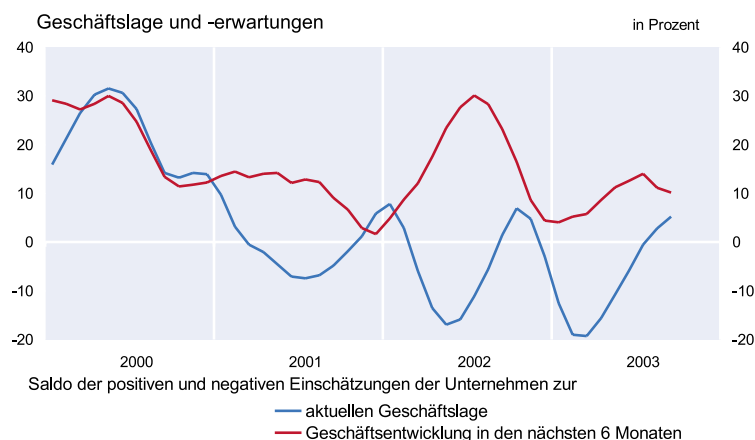
wohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate zunehmend günstiger (vgl. Abb. 3). Die Nachfragesituation hat sich positiv entwickelt, doch planen die Firmen noch keine Produktionsausweitung.

In den Monaten Januar bis August 2003 ist die Fertigung zurückgegangen, und zwar um rund 4%. Die Besserung im zweiten Halbjahr dürfte die zuvor eingetretene Verminderung kompensieren, so dass für das ganze Jahr 2003 bei elektrotechnischen Gebrauchsgütern mit einer Stagnation der Produktion zu rechnen ist. Für das kommende Jahr sind die Absatzaussichten im Inland besser. Auch vom Ausland dürfte verstärkte Nachfrage kommen, wenn – wie erwartet – die wirtschaftliche Erholung in den wichtigsten Abnehmerländern weiter vorankommt. Die Hersteller können deswegen für 2004 ein leichtes Produktionswachstum um real 1% erwarten. In der Unterhaltungselektronik setzen die Hersteller auf die Nachfrageimpulse der Internationalen Funkausstellung (IFA) in Berlin, die Anfang September zu Ende gegangen ist. Im Mittelpunkt des Messegesehens standen Innovationen im Bereich digitaler Produkte und Anwendungen.

### Erträge in jüngerer Zeit geschrumpft

Das Statistische Bundesamt ermittelte in seinen jüngsten Kostenstrukturerhebungen<sup>3</sup> für die Hersteller von elektrotechnischen Investitionsgütern für das Jahr 2001 einen Verlust von 1,7% (Ergebnis vor Steuern in % des Bruttoproduktionswerts). Das Resultat verschlechterte sich damit stark gegenüber früheren Jahren (2000: 3,1%; 1999: 1,0%; 1998: 1,0%). Allerdings schwankt das Jahresergebnis 2001

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt: Fachserie 4, Reihe 4.3, und Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 3****Elektrotechnische Gebrauchsgüter**

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Tab. 5**  
**Kostenstruktur<sup>a)</sup> der Hersteller von elektrotechnischen Investitionsgütern 2001**  
 Anteil am Bruttoproduktionswert in %

Kostenart	Elektrotechn. Investitionsgüter insgesamt	darunter Erzeugnisbereiche:				
		Elektromotoren, Generatoren, Transformatoren	Elektrizitätsverteilungseinrichtungen	Isolierte Kabel, Leitungen, Drähte	Nachrichtentechn. Geräte u. Einrichtungen	Mess-, Kontroll-, Navigationsinstrumente
<b>Vorleistungen</b>	<b>71,5</b>	<b>70,8</b>	<b>71,5</b>	<b>73,2</b>	<b>85,0</b>	<b>60,9</b>
Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	40,5	51,8	40,0	48,3	35,0	36,4
Energie	0,5	0,6	0,5	1,2	0,2	0,4
Handelsware	13,2	4,6	11,4	10,9	35,7	5,7
Lohnarbeiten und Dienstleistungen <sup>b)</sup>	4,1	4,8	3,2	2,4	3,7	5,1
Sonstige Kosten <sup>c)</sup>	13,2	9,0	16,4	10,4	10,4	13,3
<b>Personalkosten</b>	<b>25,9</b>	<b>23,7</b>	<b>28,4</b>	<b>17,5</b>	<b>18,1</b>	<b>30,2</b>
Bruttolöhne und -gehälter	21,1	18,8	23,1	14,5	14,7	24,6
Sozialkosten	4,8	4,9	5,3	3,0	3,4	5,6
<b>Kapitalkosten</b>	<b>4,3</b>	<b>3,5</b>	<b>5,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>
Abschreibungen	2,7	2,8	2,6	2,4	2,5	2,7
Fremdkapitalzinsen	1,6	0,7	2,6	1,1	0,8	0,8
<b>Ergebnis vor Steuern<sup>d)</sup></b>	<b>- 1,7</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>- 5,1</b>	<b>+ 5,8</b>	<b>- 6,4</b>	<b>+ 5,4</b>
(Zum Vergleich: 2000)	(+ 3,1)	(+ 3,8)	(+ 3,2)	(+ 2,4)	(- 3,4)	(+ 8,0)
<b>Bruttoproduktionswert</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>a)</sup> Kosten ohne abzugsfähige Mehrwertsteuer. – <sup>b)</sup> Kosten für durch andere Unternehmen ausgeführte Lohnarbeiten, für Leiharbeitnehmer sowie für sonstige industrielle oder handwerkliche Dienstleistungen. – <sup>c)</sup> Mieten und Pachten etc., einschließlich Kostensteuern (Verbrauchssteuern und sonstige indirekte Steuern abzüglich Subventionen). – <sup>d)</sup> Unternehmenseinkommen vor Steuern. Es entspricht dem betriebswirtschaftlichen Ergebnis, da sich nach Abzug eines fiktiven Unternehmerlohns kaum eine Veränderung ergibt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

in den in der Statistik ausgewiesenen einzelnen Erzeugnisbereichen sehr stark – von einem Verlust von 6,4% bis zu einem Gewinn von 5,8% (vgl. Tab. 5). Gegenüber dem sehr guten Jahr 2000, das im Hinblick auf die Gewinnsituation für die Elektroindustrie insgesamt seit langer Zeit das beste war, zeigten sich 2001 zum Teil drastische Ergebnisveränderungen, wie beispielsweise im Bereich Elektrizitätsverteilungseinrichtungen (2000: Gewinn 3,2%; 2001: Verlust 5,1%). Bei elektrotechnischen Gebrauchsgütern erzielten die Hersteller im Jahr 2001 einen Gewinn von 1,8%. Verglichen mit den drei Jahren davor (2000: 2,2%; 1999: 2,6%; 1998: 3,7%) bedeutet dies eine Ergebnisverschlechterung (vgl. Tab. 6).

Im Jahr 2002 dürfte sich die Ertragssituation infolge des Umsatzrückgangs weiter verschlechtern haben. Für 2003 und 2004 ist keine Verbesserung zu erwarten, denn die Kostenbelastung nimmt zu, insbesondere durch die am 1. Juni 2003 in Kraft getretene Erhöhung der Tariflöhne und -gehälter um 3,1%. Darüber hinaus müssen die Unternehmen im Gefolge der Wechselkursentwicklung einen anhaltenden Druck auf die Preise hinnehmen. Die Ertragsquote der Elektroindustrie dürfte sich erst längerfristig wieder jener der neunziger Jahre angleichen, die damals etwa 2% des Bruttoproduktionswerts betrug und im internationalen Vergleich am unteren Rand lag. Wie in der Vergangenheit dürften sich in den nächsten Jahren wiederum größere Unterschiede in den Erträgen zwischen den einzelnen Erzeugnisbereichen zeigen.

### Auslandsinvestitionen in verstärktem Umfang geplant

Der harte internationale Wettbewerb auf dem Weltmarkt zwingt die Hersteller in der Elektroindustrie seit sehr langer Zeit dazu, sich in verstärktem Maße der Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte zu widmen. Sie tätigen absatzorientierte Auslandsinvestitionen, aber auch kostenorientierte – etwa durch die Auslagerung der Produktion in sogenannte »Niedriglohnländer«. Ohne ein solches Vorgehen wäre ein beachtlicher Teil der Unternehmen in Deutschland nicht mehr überlebensfähig. Viele der von ihnen im Ausland gefertigten Produkte sind für Deutschland oder andere Exportmärkte bestimmt; ein beachtlicher Teil entfällt auf Vorprodukte.

Nach den Angaben der Deutschen Bundesbank betrug der gesamte Investitionsbestand deutscher Firmen in der Elektroindustrie im Ausland im Jahr 2000 rund 32 Mrd. €. Rund 500 000 Personen waren in 1 350 Unternehmen der Elektroindustrie im Ausland mit deutscher Beteiligung beschäftigt und erwirtschafteten einen Umsatz von 84 Mrd. €. Die regionale Verteilung der Investitionen der deutschen Elektroindustrie zeigte im Jahr 2000 – ähnlich wie in den Jahren davor – noch immer eine starke Konzentration auf die EU (39%) und die USA (25%).

Durch die in letzter Zeit erfolgten Ankündigungen und Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Gebiet der Arbeits-



**Tab. 6**  
**Kostenstruktur<sup>a)</sup> der Hersteller von**  
**elektrotechnischen Gebrauchsgütern 2001**  
 Anteil am Bruttoproduktionswert in %

Kostenart	Elektrotechn. Gebrauchsgüter insg.	davon Erzeugnisbereiche:		
		Unterhaltungselektronik	Elektrische Haushaltsgeräte	Beleuchtungstechnik
<b>Vorleistungen</b>	<b>72,6</b>	<b>83,0</b>	<b>69,9</b>	<b>61,5</b>
Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	32,5	34,8	31,2	31,4
Energie	0,6	0,4	0,5	1,0
Handelsware	23,8	32,9	20,9	15,7
Lohnarbeiten und Dienstleistungen <sup>b)</sup>	2,4	2,3	2,5	2,5
Sonstige Kosten <sup>c)</sup>	13,3	12,6	14,8	10,9
<b>Personalkosten</b>	<b>22,2</b>	<b>16,8</b>	<b>23,6</b>	<b>28,1</b>
Bruttolöhne u. -gehälter	17,7	13,5	18,5	22,8
Sozialkosten	4,5	3,3	5,1	5,3
<b>Kapitalkosten</b>	<b>3,4</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>
Abschreibungen	2,7	2,1	2,9	3,0
Fremdkapitalzinsen	0,7	0,7	0,7	0,8
<b>Ergebnis vor Steuern<sup>d)</sup></b>	<b>+ 1,8</b>	<b>- 2,6</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 6,6</b>
(Zum Vergleich: 2000)	(+ 2,2)	(+ 1,7)	(+ 1,2)	(+ 6,0)
<b>Bruttoproduktionswert</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>a)</sup> Kosten ohne abzugsfähige Mehrwertsteuer. – <sup>b)</sup> Kosten für durch andere Unternehmen ausgeführte Lohnarbeiten, für Leiharbeiter sowie für sonstige industrielle oder handwerkliche Dienstleistungen. – <sup>c)</sup> Mieten und Pachten etc., einschließlich Kostensteuern (Verbrauchssteuern und sonstige indirekte Steuern abzüglich Subventionen). – <sup>d)</sup> Unternehmenseinkommen vor Steuern. Es entspricht dem betriebswirtschaftlichen Ergebnis, da sich nach Abzug eines fiktiven Unternehmerlohns kaum eine Veränderung ergibt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

markt-, Finanz- und Sozialpolitik sind die Zukunft des Industriestandortes Deutschland und die Verlagerung der industriellen Wertschöpfung ins Ausland wieder ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte gerückt. Um sich an der politischen Diskussion wirksam beteiligen zu können, wurde zum Jahresbeginn 2003 vom ZVEI eine Eilumfrage bei den Mitgliedsunternehmen des Elektroverbands durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung zur Verlagerung von Produktionsstandorten ins Ausland lassen folgende Aussagen zu: Mehr als ein Drittel der in die Befragung einbezogenen Unternehmen der Elektroindustrie hat in den Jahren 2000 bis 2002 Investitionen im Ausland getätigt. Für den nächsten Dreijahreszeitraum bis 2005 wird der Anteil der im Ausland tätigen Unternehmen auf mehr als 50% ansteigen. Waren ausländische Standorte der traditionell global ausgerichteten Elektroindustrie bisher vorwiegend von großen Unternehmen aufgebaut worden, so werden nunmehr auch immer mehr kleine und mittlere Unternehmen von diesem Trend erfasst. Die Steigerung in den nächsten drei Jahren geht weitgehend auf die Aktivitäten vieler mittelständischer Unternehmen zurück.

Für die Verlagerungstendenzen ist vor allem die Bewertung des Standortes Deutschland maßgeblich. Mehr als jeder zweite Befragte nennt als Grund die Höhe der tariflichen Entgelte und der Personalnebenkosten. Hinzu kommt noch ein hoher Anteil von einem Viertel, der mangelnde Flexibilität in den Arbeitsbeziehungen und die starre Arbeitsmarktregulierung anführt. Fragen des Marktzugangs und der -präsenz spielen ebenfalls bei einem Viertel immer noch eine bedeutende Rolle. In einer entsprechenden Umfrage vor fünf Jahren war den Marktaspekten noch die weitaus höchste Bedeutung zugekommen.

Diese Umfrage zeigt, dass im harten Wettbewerb Auslandsinvestitionen in den nächsten Jahren weiterhin an Bedeutung gewinnen. Damit werden Dynamik und Zukunftsaussichten des Binnenmarktes weiter geschwächt. Während der Schwerpunkt des bisherigen Engagements in Westeuropa liegt, kommen künftig asiatische Standorte – vor allem China – ins Spiel.<sup>4</sup>

## Zusammenfassung

Die Elektroindustrie musste 2002 ihr schlechtestes Ergebnis seit der Rezession des Jahres 1993 verbuchen. Die Produktion schrumpfte real um 4,9%, der Umsatz sank um 3,4%. Die Nachfrageschwäche setzte sich im ersten Halbjahr 2003 noch fort. Die überaus starke Zunahme der Auftragseingänge der Monate Juli und August 2003 lässt erwarten, dass die Talsohle durchschritten ist und die Wachstumskräfte wieder auf breiter Front die Oberhand gewinnen. Die Hoffnungen richten sich dabei insbesondere auf das Jahr 2004. Dann wird sich vor allem die Investitionstätigkeit im Inland wieder verbessern, die privaten Konsumausgaben dürften zunehmen und die Ausfuhr der traditionell exportorientierten Elektroindustrie wird sich beleben – so die Prognosen des ifo Instituts. Aus den genannten Gründen ist deshalb damit zu rechnen, dass die Produktion der Elektroindustrie im Jahr 2003 real um 1% steigt (Investitionsgüter: 2%; Gebrauchsgüter: Stagnation). Im Jahr 2004 wird die Fertigung in der Elektroindustrie insgesamt wieder stärker zunehmen, und zwar voraussichtlich real um 2 bis 3% (Investitionsgüter: 3%; Gebrauchsgüter: 1%).

Die geschilderte Produktionsentwicklung lässt in den Jahren 2003 und 2004 keine Ertragsverbesserung erwarten, zumal die Kosten – darunter insbesondere die Arbeitskosten aufgrund des hohen Tarifabschlusses im Juni 2003 – steigen werden. Der Wettbewerb wird unverändert hart bleiben.

<sup>4</sup> Zu den Umfrageergebnissen vgl. ZVEI-Mitteilungen 6/2003: Die Investitionen folgen dem Wachstum, 31. März 2003.

Besteht in Deutschland eine Kreditklemme bzw. ein Credit Crunch? Wenn man dem Klagen vieler Unternehmen Glauben schenkt, dann scheinen deutsche Banken in der Tat immer restriktiver bei der Kreditvergabe vorzugehen. Dies deckt sich auch mit neueren Untersuchungen der Bundesbank, wonach sich das Kreditvolumen der Kapitalgesellschaften (ohne Versicherer und andere Finanzintermediäre) um ca. 4% (auf 768 Mrd. €) gegenüber dem Vorjahr reduziert hat.<sup>1</sup> Ebenfalls aus Unternehmens- und Konsumentenkreisen wird moniert, dass die Banken die gesunkenen Leitzinsen nicht oder unzureichend an die Kunden weitergeben. Dabei wird häufig die bevorstehende Einführung von Basel II als eine der Ursachen für die Zurückhaltung der Banken genannt.<sup>2</sup> Auch unabhängig von Basel II dürften die meisten Kreditinstitute bei der Kreditvergabe restriktiver geworden sein, denn sie haben durch das Platzen der Aktienblase und der Kreditausfälle in Folge der zahlreichen Firmenpleiten an Eigenkapital verloren und sind dadurch zur Einschränkung der Kreditvergabe gezwungen. Um das Ausmaß dieses Problems für die deutsche Wirtschaft genauer untersuchen zu können, hat das ifo Institut im Rahmen seiner monatlichen Konjunkturtestumfrage im Juni und August dieses Jahres die Teilnehmer nach der Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, gefragt. Die möglichen Antworten waren dabei »entgegenkommend«, »normal bzw. üblich« und »zurückhaltend/restriktiv«. Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Sonderbefragung genauer vorgestellt.

## Kreditvergabebereitschaft wird negativ beurteilt

Im Juni antworteten lediglich 2,5% der bundesdeutschen Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe, dass sie die Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, als »entgegenkommend« beurteilen. Dagegen bezeichnete 41,8% die Bereitschaft als »normal bzw. üblich« und als »zurückhaltend/restriktiv« sogar 55,7%. Der Saldo aus positiven und negativen Antworten war damit im Juni – 53,2%. Dieser Saldo wird im Folgenden auch als Kreditklima (KKL) bezeichnet.

Im August kam es zu sehr ähnlichen Ergebnissen: als »entgegenkommend« bezeichneten nun 2,6% der Unternehmen die Bereitschaft der Banken, Kredite zu vergeben, und 56,3% bezeichneten sie als »zurückhaltend/restriktiv«. Demnach ergibt sich für den August ein Kreditklima von – 53,6. Dieses liegt damit 0,4 Punkte unter dem Juni-Wert.

Im Ost/West-Vergleich zeigt sich, dass die ostdeutschen Unternehmen die Kreditvergabepolitik der Banken noch negativer sehen als die westdeutschen. So lag im Juni das Kreditklima in Westdeutschland bei – 52,2 und in Ostdeutschland bei

– 56,9. Im August verringerte sich jedoch der Unterschied zwischen Ost und West deutlich. Das westdeutsche Kreditklima sank um 1,3 Punkte auf – 53,5, dagegen stieg das ostdeutsche KKL um 2,7 Punkte auf – 54,2. Auf eine mögliche Ursache für dieses insgesamt negativere Ergebnis in Ostdeutschland werden wir noch eingehen.

## Kleine Unternehmen leiden am stärksten unter der Kreditklemme

Von einigen Interessenverbänden wurde kritisiert, dass die Einführung von Basel II zu einer Mehrbelastung des Mittelstandes führt. Daraufhin wurden zwar einige Erleichterungen für den Mittelstand eingeführt, es bestehen jedoch immer noch Zweifel daran, dass sich Basel II positiv für den Mittelstand auswirkt.

<sup>1</sup> Handelsblatt (2003), *Die deutschen Banken haben den Fuß noch auf der Kreditbremse*, 18. September.

<sup>2</sup> Nach den Vorstellungen des Basler Ausschusses, werden die Eigenkapitalanforderungen der Banken stärker an das jeweilige Risiko ihres Kreditportfolios gebunden. Demnach muss ein Kredit umso stärker mit Eigenkapital unterlegt werden, je riskanter er ist, bzw. je geringer die vorhandenen Sicherheiten sind. Da das Eigenkapital für die Bank jedoch höher verzinst wird als Fremdkapital, werden Kredite für riskantere Unternehmungen automatisch teurer bzw. Kredite werden rationiert.

Die Ursachen für die Schwierigkeiten eines Unternehmens, sich Fremdkapital zu besorgen, können in allen Rating-Anforderungen der Banken oder Rating-Agenturen bestehen. In erster Linie werden zumeist die finanziellen Verhältnisse und hierbei die Eigenkapitalquote eines Unternehmens berücksichtigt. Nach Angaben der KfW (2000) liegt die Eigenkapitalquote bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 1 Mill. € nur knapp über 17%. Dagegen liegt die Eigenkapitalquote bei Unternehmen mit einem Umsatz von über 250 Mill. € bei 33%. Dies könnte dafür sprechen, dass kleine und mittlere Unternehmen am stärksten unter der Kreditklemme leiden.

Im Juni lag das Kreditklima für die bundesdeutschen Großunternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe bei – 44,6. Für die mittelständischen Unternehmen lag das Kreditklima im Juni dagegen bei – 55,9 und für die Klein- und Kleinstunternehmen sogar bei – 61,4.<sup>3</sup> Demnach scheinen die Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Fremdkapital für kleinere Unternehmen wie erwartet gravierender zu sein als für größere.

Im August verschärfte sich diese Tendenz. Auf der einen Seite nahm das Kreditklima für große Unternehmen um 0,3 auf – 44,3 zu. Auf der anderen Seite sank das Kreditklima für Mittelständler um 0,1 auf – 56,0 und für kleine Unternehmen sogar um 1,9 auf – 63,3.

In Tabelle 1 ist die Entwicklung des Kreditklimas in den unterschiedlichen Größenklassen zum einen für Gesamtdeutschland und zum anderen getrennt für Ost- und Westdeutschland wiedergegeben. Wie wir sehen können, steigt das Kreditklima sowohl für Ost- als auch Westdeutschland mit der Unternehmensgröße. Dabei fällt jedoch auf, dass das Kreditklima in den ostdeutschen Größenklassen nicht

**Tab. 1**  
Entwicklung des KKL – Verarbeitendes Gewerbe

	Juni	Aug.	Aug. – Juni
Gesamt	– 53,2	– 53,6	– 0,4
Großunternehmen	– 44,6	– 44,3	0,3
Mittelständische	– 55,9	– 56,0	– 0,1
Kleine und Kleinst	– 61,4	– 63,3	– 1,9
Industrie West	– 52,2	– 53,5	– 1,3
Großunternehmen	– 45,4	– 45,9	– 0,5
Mittelständische	– 55,5	– 55,9	– 0,4
Kleine und Kleinst	– 60,4	– 65,4	– 4,9
Industrie Ost	– 56,9	– 54,2	2,7
Großunternehmen	– 35,2	– 25,4	9,8
Mittelständische	– 57,3	– 56,4	0,9
Kleine und Kleinst	– 62,8	– 60,3	2,4

**Tab. 2**  
Kreditklima in einzelnen Branchen

August 03						
Bereich	+	–	KKL	GL	GE	GKL
Chemie	1,9	32,7	– 30,8	3	20	11
Feinm., Optik, ...	1,9	48,1	– 46,2	– 9	6	– 2
Herst. v. Kunstst.W.	4,4	50,9	– 46,5	– 14	4	– 5
Verarb. v. Papier, Pappe	1,5	48,5	– 47,0	– 14	0	– 7
Stahlverf.	0,0	66,0	– 66,0	– 21	– 4	– 13
Holzbearb.	0,0	68,8	– 68,8	– 59	11	– 28
Textilgewerbe	0,0	72,2	– 72,2	– 70	– 9	– 42
Stahl-, Leichtm.	0,0	72,9	– 72,9	– 16	5	– 6

unbedingt geringer ausfällt als in den entsprechenden westdeutschen Größenklassen. Für die Großunternehmen ist das Kreditklima in Ostdeutschland sogar erheblich besser als in Westdeutschland. Trotz allem fällt das ostdeutsche Kreditklima insgesamt geringer aus als das westdeutsche. Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis resultiert aus der Tatsache, dass in dem ostdeutschen Sample gegenüber dem westdeutschen verhältnismäßig viele kleine Unternehmen vertreten sind und die Anzahl der Großunternehmen relativ gering ist. Aus diesem Grund ist auch die starke Zunahme des Kreditklimas für ostdeutsche Großunternehmen um 9,8 mit Vorsicht zu genießen.

### Erhebliche Unterschiede zwischen den Branchen

Die Beurteilung der Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, variiert nicht nur zwischen den unterschiedlichen Unternehmensgrößen, darüber hinaus gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede in den Branchen. Wie wir Tabelle 2 entnehmen können, liegt das Kreditklima in der Chemie bei moderaten – 30,8, wogegen es im Textilgewerbe und im Stahl- und Leichtmetallbau unter – 72 liegt.

Eine Ursache hierfür könnte in der Tatsache liegen, dass sich das Rating einer Firma auch nach Kriterien wie der wirtschaftlichen Lage und den Aussichten der Branche dieses Unternehmens richtet. In Tabelle 2 werden diese Kriterien durch das ifo Geschäftsklima (GKL) sowie seine Komponenten, die Geschäftslage (GL) und die Geschäftserwartungen (GE), repräsentiert.

<sup>3</sup> Nach einer Empfehlung der Europäischen Kommission definieren sich hier mittlere Unternehmen durch zwischen 50 und 249 Beschäftigte.

Zwischen dem Kreditklima und den ifo-Kennzahlen scheint ein positiver Zusammenhang zu bestehen. Dieses Bild wird bei dieser Ausführung von vier positiven und vier negativen Bereichen einzig durch das sehr hohe Geschäftsklima in der Branche Stahl- und Leichtmetallbau getrübt. Allerdings sind die in Tabelle 2 dargestellten Daten Ursprungswerte und somit nicht von saisonalen Einflüssen bereinigt. Die alljährliche konjunkturelle Belebung der Baubranche in den Sommermonaten, hat wahrscheinlich auch positive Effekte auf den Stahl- und Leichtmetallbau, wodurch sich das bessere Geschäftsklima erklären lässt.

**Kreditvergabe abhängig von Geschäftslage und Geschäftserwartungen**

Um einen möglichen Zusammenhang zwischen der momentanen Geschäftslage der Unternehmen und deren Einschätzung zur Kreditvergabe der Banken zu untersuchen, betrachten wir zunächst Abbildung 1. Hier sind die jeweiligen Anteile der Umfrageteilnehmer, welche die Angabe gut, normal und schlecht bezüglich ihrer Geschäftslage und ihrer Beurteilung der Kreditvergabe gemacht haben.

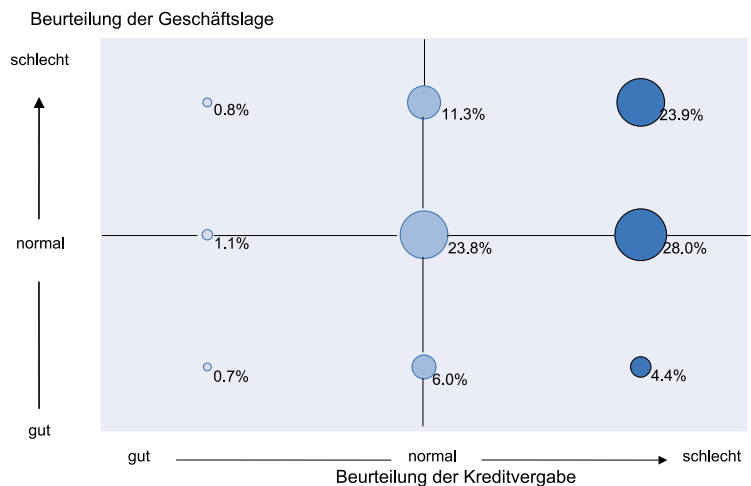
Immerhin 87% der Firmen geben sowohl eine normale bis schlechte Geschäftslage wie auch eine normale bis restriktive Beurteilung der Kreditvergabe an. Im Gegensatz dazu schätzen unabhängig von ihrer Geschäftslage nur 2,6% der Firmen die Kreditvergabe als gut ein, aber 56,3% als schlecht.

Um nun eine mögliche Beziehung zwischen Geschäftslage und Beurteilung der Kreditvergabe aufzuzeigen, betrachten wir Tabelle 3. Hier sind die Anteile der Unternehmen, welche sich die Kreditvergabe als gut, normal oder schlecht bezeichnen in Abhängigkeit von der Geschäftslage angeben. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine positive Beziehung zwischen der Einschätzung der Kreditvergabe eines Unternehmens und seiner Angabe bezüglich seiner eigenen Geschäftslage besteht. Hier schwankt das Kreditklima zwischen - 33,6 und - 63,9.

Über diese Erkenntnis hinaus stellt sich nun die Frage, ob die wirtschaftlichen Perspektiven der Unternehmen einen

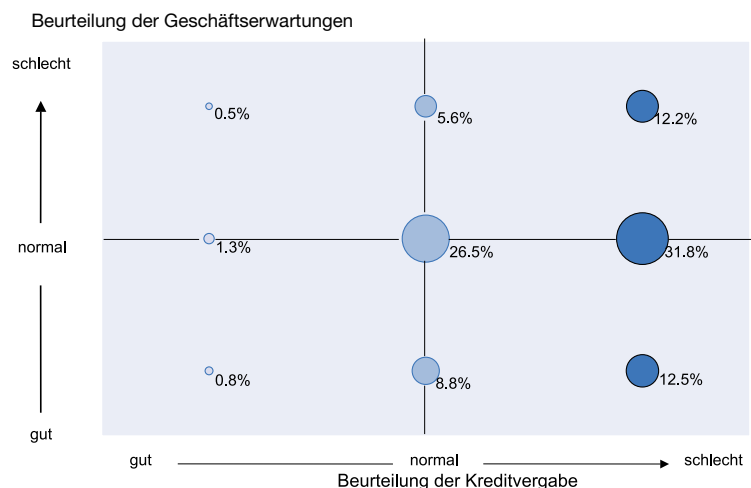
Zusammenhang mit der Kreditvergabe der Banken aufweisen. Entsprechend Abbildung 1 sind in Abbildung 2 die jeweiligen Anteile der Umfrageteilnehmer, welche die Angabe »gut«, »normal« und »schlecht« bezüglich ihrer Geschäftserwartungen und ihrer Beurteilung der Kreditvergabe gemacht haben, wiedergegeben.

**Abb. 1**  
Zusammenhang zwischen Geschäftslage und Kredit, August 2003



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 2**  
Zusammenhang zwischen Geschäftserwartungen und Kredit, August 2003



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Tab. 3**

August 03 Geschäftslage	Kreditvergabe			KKL
	+	=	-	
gut	6,0%	54,3%	39,6%	- 33,6
befriedigend	2,1%	44,9%	53,0%	- 50,8
schlecht	2,3%	31,5%	66,2%	- 63,9

Tab. 4

August 03 Geschäftserwartungen	Kreditvergabe			KKL
	+	=	-	
gut	3,5%	40,0%	56,5%	- 53,0
befriedigend	2,1%	44,5%	53,4%	- 51,2
schlecht	2,9%	30,5%	66,6%	- 63,7

Unabhängig von den Zukunftserwartungen bescheinigen nur 2,6% der Firmen den Banken eine entgegenkommende Kreditvergabe, aber 56,5% empfinden die derzeitige Praxis der Banken als restriktiv. Das sind nahezu die gleichen Relationen, die sich auch schon bei der Betrachtung der Geschäftslage zeigten. Jedoch sind hier die Antworten nicht so stark auf den Quadranten rechts oben konzentriert.

Auch die Ergebnisse in Tabelle 4 deuten darauf hin, dass die Beziehung zwischen Geschäftserwartungen und Beurteilung der Kreditvergabe weitaus weniger ausgeprägt ist, als die Beziehung zwischen Geschäftslage und Beurteilung der Kreditvergabe. Entsprechend Tabelle 3 sind in Tabelle 4 die Anteile der Unternehmen, welche sich die Kreditvergabe als »gut«, »normal« oder »schlecht« bezeichnen in Abhängigkeit von der Geschäftslage angeben. Es lässt sich jedoch trotzdem noch eine leicht positive Beziehung zwischen Kreditklima und Geschäftserwartungen erkennen. So schwankt hier das Kreditklima zwischen - 53 für Unternehmen mit positiven Erwartungen und - 63,7 für Unternehmen mit negativen Erwartungen.

## Fazit

Unsere Untersuchungen untermauern die Vermutung, dass deutsche Banken bei der Kreditvergabe sehr restriktiv vorgehen. So gaben im Juni lediglich 2,5% der bundesdeutschen Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe an, dass sie die Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, als »entgegenkommend« beurteilen. Im August verbesserte sich dieser Prozentsatz nur unwesentlich auf 2,6%.

Bei der Untersuchung der Abhängigkeiten ergab sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Größe des Unternehmens und der Beurteilung der Kreditvergabe. Ursachen hierfür könnten in der oftmals schwache Eigenkapitalausstattung der kleineren Unternehmen und in der Tatsache, dass diese zumeist kein Rating besitzen, liegen.

Weiter scheint eine positive Beziehung zwischen dem Geschäftsklima der Branche eines Unternehmens und seiner Einschätzung der Kreditvergabe zu bestehen. Diese positive Beziehung gilt auch für die individuelle Geschäftslage und der Einschätzung der Kreditvergabe, we-

niger stark jedoch für die Geschäftserwartungen eines Unternehmens. Dies könnte zum einen darauf hindeuten, dass die Erwartungen bei der Kreditvergabe eine untergeordnete Rolle spielen. Zum anderen könnte dies jedoch auch darauf hindeuten, dass sich die Selbsteinschätzung der Unternehmen oftmals von der Bankensicht unterscheidet.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Banken offenbar in einer starken Konsolidierungsphase stecken, mit dem Ziel ihre Eigenkapitalquoten zu erhöhen. Kredite werden scheinbar bevorzugt an risikoarme und mit guter Bonität versehene Kunden vergeben.



Die aktuelle konjunkturelle Entwicklung im deutschen Bekleidungsgebiet zeigt nach zweieinhalb Jahren wirtschaftlicher Talfahrt wieder nach oben. Das ifo Geschäftsklima für die Branche signalisierte im Monat September eine deutliche Erholung. Im langfristigen Vergleich der Konjunkturmuster der Branche ähnelt die Situation der des Frühjahrs 2000, der bis in den Sommer 2001 eine relativ stabile Entwicklung des Geschäftsklimas folgte (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2003 gingen die Produktion um 9,5% und der Umsatz um 8,8% zurück (Werte inkl. August). Für das gesamte Jahr 2003 muss also trotz der Verbesserung des Geschäftsklimas mit einem Umsatz- und Produktionsrückgang von 6 bis 7% gerechnet werden.

## Die Entwicklung begreifen

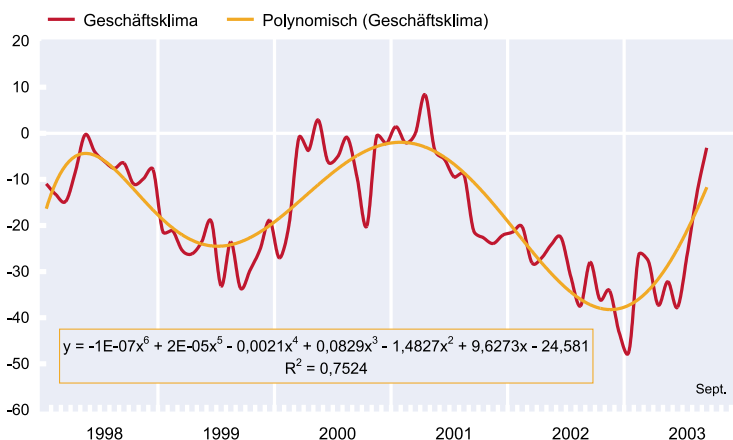
Die Beobachtung der Konjunktur zeigt die kurzfristigen Tendenzen, sie offenbart die bestimmenden strukturellen Grundlagen der wirtschaftlichen und sozialen Situation des Bekleidungsgebietes jedoch nicht. Die historische Entwicklung der Branche unterliegt seit zwei Jahrzehnten verschiedenen Schüben des Strukturwandels, die unterschiedliche Formen unternehmerischer Aktivität, des Technologieinsatzes, der Organisation und der Qualifikationsanforderung nach sich zogen. In dieser Zeit wandelte sich das Bekleidungsgebiet von einem produzierenden Industriezweig nationaler Ausrichtung zu einem dienstleistungsorientierten Wirtschaftssektor im internationalen Leistungsnetzwerk mit Lieferanten und Kunden. Bis in die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts galt die Optimierung der Produktion als Hauptgarant für die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen. Inzwischen zählt nur noch die Positionierung im internationalen Vergleich.

Die Optimierung der Fertigungskosten als Hauptaufgabe im Preiswettbewerb wurde anfangs auf der Basis herkömmlichen Marketings und traditioneller Organisationsmethoden (Reihenfertigung) versucht. Der Wandel in der Nachfrage und der wachsende internationale Kostenvettbewerb verdrängten nicht nur Produzenten, welche an einem überkommenen Angebot und an unwirtschaftlichen Produktionsmethoden festhielten. Im Wettbewerb blieben die Unternehmen bestehen, welche früh genug auf die geänderten Bedingungen von Käufermärkten reagierten und die Aussage ihres Produkts, den Aufbau des Unternehmens und die Produktion an dieses Umfeld an-

passten. Dabei musste von bestimmten Fakten ausgegangen werden:

1. Der Produktionsprozess ist arbeitsintensiv und im Fertigungsbereich kaum automatisierbar. Produktivitäts- und Mechanisierungsfortschritte sind nur bei Standardprodukten realisierbar (Hemden, Wäsche, Berufsbekleidung, traditionelle Herrenbekleidung, Bekleidungszubehör). Es sind nur geringe technische Innovationsraten beim Produkt und im Prozess zu erzielen. Insofern blieben die Produktivitätsfortschritte wegen der begrenzten Rationalisierungs- und Automatisierungsmaßnahmen immer hinter anderen Industrien zurück. Der technische Fortschritt hat jedoch eine besondere Bedeutung bei der Sicherung von Verarbeitungs- und Qualitätsstandards.
2. Die Neuheit eines Bekleidungsprodukts genießt keinen Patentschutz. In der Regel ist nur ein Marken- und Gebrauchsmusterschutz durchsetzbar.

**Abb. 1**  
Geschäftsklima im Bekleidungsgebiet  
Salden, saisonbereinigte Werte



3. Die Organisation der Fertigung und die Qualifikation der Beschäftigten spielt eine große Rolle. Der besondere Zuschnitt von Bekleidungsarbeit als Einfacharbeit lässt in der Fertigung keine qualifikatorischen Standards zu, mit denen man sich von der Konkurrenz abheben kann.
4. Die Lohnkosten werden bei dieser arbeitsintensiven Fertigung zum Hauptkriterium der Wirtschaftlichkeit. Insofern haben Konkurrenten mit niedrigeren Löhnen und gleicher Qualität des Arbeitsergebnisses immer absolute Kostenvorsprünge und damit eine höhere Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im internationalen Bezug.
5. Die Bekleidungsfertigung ist auch in Ländern ohne nennenswerte technische und ausbildungsrelevante Infrastruktur leicht aufzubauen und nachzuahmen.

Seit den achtziger Jahren bestimmt die Diskussion über die Lohnhöhe die Analyse der Wettbewerbsfähigkeit des Bekleidungsgebietes. Die Vertreter der Branche und deren Analysten haben vor allem auf diesen Aspekt ihre Aufmerksamkeit gelegt, obwohl damit nicht immer ein Ausweg gefunden werden kann. Deutschland ist trotz der vergleichsweise hohen Lohnkosten ein Bekleidungsstandort und ein Platz für das Bekleidungsgebiet geblieben, wenn auch in völlig anderer Funktion und Bedeutung. Es fand ein Strukturwandel<sup>1</sup> statt, in dem sich die unternehmerische Position und die Entscheidungsregeln grundlegend änderten. Im Sektor einfacher, leicht nachahmbarer Produkte hat die ausländische Konkurrenz nahezu nicht einholbare Kostenvorteile, die, im Gegensatz zu anderen Branchen, durch organisatorische, technische und produktinnovatorische Fortschritte nicht kompensiert werden können. Sog. Niedriglohnländer – heute hauptsächlich China, die Türkei, Polen und Rumänien – sind in diesen Marktsegmenten mit hohem Preiswettbewerb konkurrenzlos. Sie bestreiten inzwischen mit 42% den größten Anteil der Importe. Insofern wirkt sich der internationale Wettbewerb nicht nur auf Auslandsmärkten, sondern auch auf lokalen Märkten aus. Für die heimischen Hersteller blieb und bleibt nur der Rückzug auf die Belieferung hochwertiger Marktsegmente, auf denen der »Fühlungsvorteil« zur Kundschaft durch Marken und Labels und damit Alleinstellungsmerkmale für einen schwer nachahmbaren Wettbewerbsvorteil sichert. Die deutschen Bekleidungsproduzenten konnten ihre Position nur behaupten, indem sie sich mindestens auf Produkte mittleren und gehobenen Genres verlegten. Gleichzeitig nutzen sie die niedrigen Fertigungskosten in der Passiven Lohnfertigung zur Steuerung der Gesamtproduktionskosten über eine ausdifferenzierte Optimierung der Produktionsstandorte. Die Teilnehmer der Branche am ifo Konjunkturtest, welche in der Regel den innovativen Teil der Branche repräsentieren, gaben im Jahr 2002 bei einer Sonderfrage an, dass sie nur noch 17% des Umsatzes mit der Eigenfertigung

im Inland, 14,2% mit der Eigenfertigung im Ausland, 49,6% mit der Lohnfertigung im Ausland und 17,1% mit dem Zukauf von Produkten aus dem Ausland erzielten. Der Rest des Umsatzes wurde mit Waren erzielt, die aus Lohnfertigung bei inländischen Zwischenmeistern und aus dem Zukauf im Inland resultierten.

Die deutsche Bekleidungsindustrie war zusammen mit den Spielzeug-, Uhren- und Computerherstellern ein Wegbereiter für eine neue Form des Unternehmensentwurfs. Historisch gesehen wurde das Outsourcing der Fertigung der Bekleidungsindustrie viel zu lange als eine Art »Notbehelf« einer schrumpfenden Branche identifiziert und über das sog. Multi Fibre Arrangement (MFA) mit Produktionsquoten, später mit Zugangsregelungen der EU bewirtschaftet (Adler und Breitenacher 1995). Auf dem Wege der zunehmenden Verlagerung der Produktion nach Standorten mit niedrigeren Lohnkosten entstand ein neuer Typ des Bekleidungsunternehmens, für das die physische Herstellung von Bekleidung kaum noch eine Rolle spielt.

Die meisten Unternehmen der Bekleidungsindustrie haben inzwischen hauptsächlich den Charakter von Dienstleistungsunternehmen, die eine Verknüpfung zwischen der Bekleidungsanfrage und einem weltweiten Produktionspotential für die Fertigung in einem inzwischen global aufeinander eingespielten Kooperationsnetz herstellen. Die Funktionsweise ähnelt dabei der des Handels mit Commodities. Die heimischen Unternehmen spezialisieren sich in der internationalen Arbeitsteilung auf ihre Kernfunktionen und betreiben nur noch eine Kern- bzw. Restfertigung für die Produktentwicklung, für O-Serien und für Spezialaufträge sowie zur technischen-organisatorischen Unterstützung der Lohnproduktion sowie die Markterschiebung.

### Die Bedingungen der Gegenwart verstehen

Der ehemalige »Notbehelf« der Auslandsproduktion hat sich also inzwischen zu einem festen Bestandteil des Unternehmensentwurfs entwickelt und bestimmt die unternehmerischen Chancen. Der unternehmerische Freiraum ist durch den bewussten Einbau der Auslandsoptionen in die Produktionsstrategie heute ungleich größer und zugleich nachhaltiger geworden im Vergleich zu der Zeit, als mit dem Begriff »Bekleidungsunternehmen« vor allem das industriell organisierte Zusammenfügen von Stoffen verstanden wurde. Das ist heute nicht mehr die Kernaufgabe. Wie konnte dieser Wandel stattfinden, und warum ist diese Vorgehensweise unternehmerisch sinnvoll?

Zuerst sind rein betriebsorganisatorische Gründe zu nennen. Der organisatorische Aufbau der Bekleidungsproduktion ist in seiner Urform beispielhaft für eine klare Struktur des Arbeitsablaufs und gleichzeitig für den modularen

<sup>1</sup> Dieser Prozess ist durch den Autor im Einzelnen erläutert worden (vgl. Adler 2002; vgl. auch Stengg 2001). Einen aktualisierten Überblick über die wirtschaftliche Situation der Branche gibt Grömling und Matthes (2003).

Aufbau, der das Aufgliedern, Abtrennen und Auslagern betrieblicher Funktionen erleichtert. Die Bekleidungsproduktion kann deshalb vergleichsweise leicht fraktioniert werden, ohne dass dies durch erhebliche Störungsverluste des Produktionsablaufs erkauft werden muss. Dieser Umstand ist dafür verantwortlich, dass es in Deutschland noch Bekleidungsunternehmen gibt, wenn auch anderen Zuschnitts.

Die folgende Übersicht gliedert die Produktion nach betrieblichen Teilfunktionen. Es ist eine Besonderheit der Bekleidungsproduktion, dass die betrieblichen Funktionen wie Zuschnitt, Vorfertigung, Näherei, Endfertigung, Technik/Instandhaltung oder Lager/Transport/Logistik mit weniger qualifizierten Arbeitskräften ausgestattet sind, die weniger gut entlohnt werden und deren Aufgaben ohne Aufwand ausgelagert werden können. Die Bereiche, wie Unternehmensführung/Management, Vertrieb/Verwaltung, Marketing/Werbung, Design/Entwicklung, Personalführung/Ausbildung sind weniger leicht zu verlagern, da sie die eigentliche Kernfunktion darstellen, über die ein Unternehmen, welches selbst nicht mehr fertigt, auf den Markt und die internationalen Produktionsnetzwerke Einfluss nimmt, das heißt sich selbst definiert. Daneben entwickelt sich außerdem völlig unabhängig von der Auslandsproduktion in der Industrie ein Outsourcing-Prozess, der ebenfalls auf die Struktur der Betriebe einwirkt. Langfristig kommt es zu einem Reorganisationsprozess der Arbeit in der Volkswirtschaft, der auf eine Neuverteilung der Arbeit hinausläuft. Das Maß der Neuverteilung hat einerseits mit den neuen Rahmenbedingungen der Arbeit in Euro-

pa und in der internationalen Arbeitsteilung zu tun. Es hängt aber auch von den Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten ab, welche die Informationstechnik bereitstellt.

Im internationalen Wettbewerb unterliegt das Bekleidungs-gewerbe einem Lohnkosten- bzw. Lohndumping-wettbewerb. Mit der Öffnung der Mauer und den nachfolgenden Prozessen der Globalisierung der Wirtschaft sind grundlegende Entscheidungen gegen den Aufrechterhalt von einfacher Industriearbeit in Deutschland gefallen. Die Lohndifferenzen, nach denen unternehmerische Entscheidungen bei der Standortwahl getroffen werden, sind erheblich. Das durch Produktionsverlagerung zu erwartende Produktergebnis ähnelt in seiner Qualität den in Deutschland produzierten Teilen. Die Berufskennntnisse sind ähnlich, die Lern- und Innovationsraten liegen deutlich über den in der deutschen Industrie und hier insbesondere im gewerblichen Bereich, denn es existiert ein großer Nachholbedarf. Gerade die Länder Mittelosteuropas, und hier Rumänien, Polen und Tschechien sowie Tunesien und die Türkei, haben sich als Kooperationspartner in der internationalen Arbeitsteilung bewährt. Die Türkei und China sind inzwischen die Hauptversorger des Marktes.

Eine Langzeitbeobachtung der Produktionskosten durch die Consultingfirma Kurt Salmon Associates ergab, dass sich der Fertigungspreis vergleichbarer Produkte auf dem Markt der internationalen Arbeitsteilung kaum verändert hat. Anfang der neunziger Jahre beliefen sich die Produk-

**Übersicht**  
**Funktionale Gliederung der Bekleidungsproduktion und deren Verlagerungstendenz**

Betriebliche Funktion	Automatisierungspotential	Qualifizierung/Lohnniveau	Verlagerungstendenz	Auslagerungspartner
Unternehmensführung und Management	nicht	hoch	niedrig	-
Personalführung – Ausbildung	bedingt	hoch	niedrig	Coachingfirmen
Verwaltung – Vertrieb	Büroautomatisierung, IT-Technik, Internet, B2B	hoch	möglich	Fakturierungsbüros
Werbung – Marketing	Büroautomatisierung, IT-Technik, Internet, C2B	hoch	möglich	Werbebüros
Entwicklung – Design	Computer Aided Design	hoch	möglich	Designbüros
Technik – Instandhaltung	Cumputer Aided Maintenance	qualifizierte Facharbeit	Support der Auslandsfertigung	Planungs- und Instandhaltungsfirmen
Lager – Transport	Logistik	angelernt	von der regionalen Verteilung abhängig	externe Subcontractors
Zuschnitt – Vorfertigung	Automaten, Spezialmaschinen	Facharbeit	hoch	Lohnzuschneider
Fertigung	Programmierbare Maschinen	angelernt und ungelernt	hoch	Auftragsfirmen

Quelle: ifo Institut München, 2003.

tionskosten pro Fertigungsminute<sup>2</sup> in Deutschland auf etwa 50 €ct., während der Durchschnittswert vergleichbarer Arbeit in Niedriglohnländern ca. 10 €ct. ausmachte. Aktuell kann man mit ca. 40 €ct. pro Fertigungsminute in Deutschland, ca. 25 €ct. im Schnitt der europäischen und amerikanischen Industrieländer, ca. 15 €ct. in Schwellenländern und ca. 10 €ct. in Niedriglohnländern rechnen. Es herrscht also ein erhebliche Vorteil in den Produktionskosten, der durch marginale Lohnkostensenkungen im Inland nicht kompensiert werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass es weltweit ein wachsendes Angebot an hochwertiger Lohnfertigungskapazität mit diesem hohen Preisvorteil gibt. Spätestens seit dem Fall der Mauer haben sich alle Hoffnungen auf eine mögliche Rückverlagerung der Produktion oder die Herstellung relativer Wettbewerbsvorteile durch Lohnkostenveränderungen oder z.B. durch die marginale Senkung der Lohnhöhe zerschlagen. Das technisch wie qualifikatorisch international hochstehende Bekleidungs-gewerbe der neuen Bundesländer ist trotz der guten und eingeführten Produkte fast vollständig verschwunden. Das Bekleidungs-gewerbe Ostdeutschlands konnte sich gegen die räumlich sehr nahe Konkurrenz der Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern und deren absoluten Produktionskostenvorteile nicht durchsetzen, obwohl in der Bekleidungsindustrie die Löhne in Ostdeutschland erheblich unter denen Westdeutschland lagen. Es bleibt also nur die Auslandsfertigung. Eine Restproduktion im Inland kann als »Steuerkopf« nur aufrechterhalten werden, weil die Bekleidungsunternehmen eben diese Teilauslagerung von betrieblichen Funktionen durchführen und die wichtigste Kernfunktion, die Unternehmerfunktion, besetzen.

Der Bekleidungssektor stellt sich insofern nicht mehr als eine Branche klassischen Typs dar, sondern als Feld von Wirtschaftsaktivitäten der Herstellung von Bekleidung. Die Bekleidungsindustrie ist nur noch ein Teil des Bekleidungs-gewerbes, wenn auch der umsatzstärkste (vgl. Tab. 1). Nach der Umsatzsteuerstatistik gibt es 6 195 Bekleidungsunternehmen, davon 4 898 Handwerksbetriebe und schätzungsweise 465 industriell organisierte Unternehmen mit über 20 Beschäftigten. Die 16 000 Änderungsschneidereien,

<sup>2</sup> Es handelt sich um Vergleichsrechnungen, in die neben den Lohnkosten und den jeweiligen Sozialabgaben, die Transaktionskosten der Lohnfertigung, also die Steuern, die Aufwendungen für die Organisation der Betriebe, für die Experten und für die Unterstützung der Lohnfertigung, außerdem die unterschiedlichen technischen Produktivitätskennzahlen, die Transportkosten und die Importzölle eingehen. Es handelt sich um industrielle Produktionsformen, wobei die Berechnungen in den neunziger Jahren inkl. Transport und Versicherung (CIF) und die aktuellen Kalkulationen Free on Board (FOB) zu verstehen sind.

**Tab. 1**  
**Ausgewählte Kennzahlen des Bekleidungs-gewerbes (2002)**

	Umsatz Mrd. Euro	Unter- nehmen	Beschäftigte
Bekleidungsunternehmen im weiteren Sinn	14,4	6 195	–
darunter:			
Bekleidungs-gewerbe gesamt	10,00		55 020
Ostdeutschland	0,31		1 120
Westdeutschland	9,69	465	53 900
Handwerksbetriebe	–	4 898	–
Zuzüglich Änderungsschneidereien	–	16 000	–

Legende: (–) keine verwendbaren Schätzungen vorhanden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Umsatzsteuerstatistik, zr-destatis.de, Handwerksrollenstatistik, Gesamtverband der deutschen Textil und Modeindustrie.

die zu diesen Zahlen hinzuzurechnen sind, beschäftigen beispielsweise mehr Erwerbstätige als die Bekleidungsindustrie in Ostdeutschland (0,31 Mrd. € Umsatz; 1 120 Beschäftigte<sup>3</sup>). Im Umfeld des Bekleidungs-gewerbes ist zu diesen Zahlen eine wachsende und nicht bestimmbare Anzahl von teilweise outgesourceten Infrastruktur-, Zulieferer-, Logistik-, Beratungs-, Instandhaltungsunternehmen hinzuzurechnen, die im Bild des funktionalen Bekleidungs-betriebs neben den ausgelagerten Fertigungsaufgaben andere betriebliche Aufgaben extern ausführen. Diese Auslagerung richtet sich wiederum nach einer Transaktionskostenanalyse<sup>4</sup>, ähnlich, wie sie am Beispiel der Lohnfertigung erläutert wurde, mit der Entscheidungen über die Auslagerung weiterer betrieblicher Funktionen vorbereitet werden. Wie bereits erläutert, hat sich der Lohnfertigungssektor international als Leistungsnetz professionalisiert, was nebenbei auch für andere Produkt- und Leistungsbereiche gilt (bspw. Computer, Software, Callcenters, Uhrenherstellung, Spielzeugherstellung, Photo/Optik, Feinmechanik, Forschung/Entwicklung/Erprobung). Dieses Produktionsnetzwerk steht anderen unternehmerischen Initiativen offen und wird auch so genutzt. Insbesondere der Handel, und hier die sog. »Systemanbieter«, nutzen mit eigenen Marken, Produktideen, Betriebsorganisations-, Vertriebs- und Marketingkonzepten dieses Netzwerk. Diese Aktivitäten sind schwer bestimmbar und werden ebenfalls nicht der Leistung des Bekleidungs-gewerbes zugerechnet, obwohl die Produktionsweisen völlig identisch sind. Insgesamt nähern sich die Unternehmensformen des Bekleidungs-gewerbes denen des Handels. Der Handel wiederum verfolgt verstärkt Funktionen der Herstellung von Bekleidung. Mithin finden sich Bekleidungsunternehmen, die ohnehin dem Wettbewerb in den Produktionskosten ausgesetzt sind, zusätzlich in der noch

<sup>3</sup> Zahlen des Jahres 2002 nach dem Gesamtverband der deutschen Textil und Modeindustrie.

<sup>4</sup> Zur Transaktionskostentheorie vgl. Richter und Furubotn (1996, S. 45 ff.).

anspruchsvolleren Handelskonkurrenz wieder. Es geht also um ein ganz anderes unternehmerisches Terrain, auf dem die traditionellen Regeln von Kooperation, Wettbewerb und Funktion nicht mehr ausschließlich gelten und auch die übliche branchenbezogene Wirtschaftsinformation nur noch einen Teil der Probleme, den wesentlichen Teil der Konkurrenz jedoch nicht abbildet.

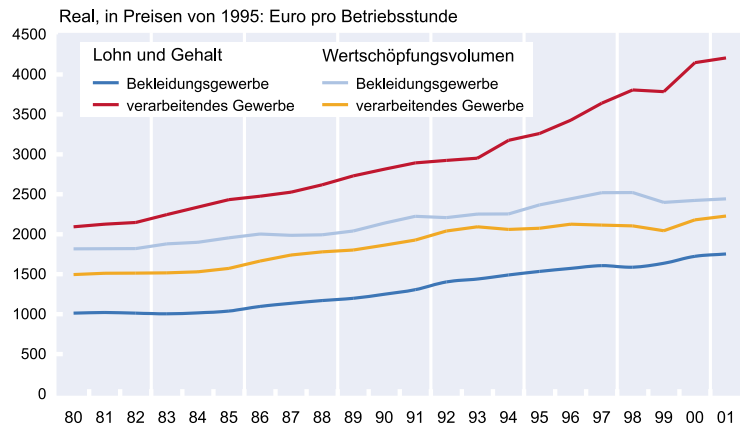
### Für die Zukunft Entscheidungen treffen

Sucht man nach einer Art unternehmerischen »Businessplan« für zukunftsfähige Bekleidungsfirmen, gewinnt man folgende Quintessenz: Es haben die Bekleidungsunternehmen überlebt, die schon in einer frühen Phase den internationalen Wettbewerb ernst genommen haben. Diese Unternehmen haben die Betriebsbereiche schrittweise abgestoßen, die sich im internationalen Vergleich als unwirtschaftlich erwiesen haben. Das war zuerst die Fertigung, also die Näherei. Dieser Bereich ist nicht in der Weise automatisierbar, dass Herstellkosten an die internationalen Kostenvorgaben angepasst werden können. Im Inland bleiben im Grunde nur die Arbeitsplätze, die dem üblichen Stand von Technik bzw. Automatisierungsniveau, Organisation, Know-how und Bezahlung entsprechen, der in verarbeitenden Gewerbe zu finden ist. Ziel moderner Unternehmen ist, den Betriebsaufbau zu definieren, damit der Schwerpunkt der Arbeit in Richtung hochwertiger Tätigkeit gelenkt wird. Hochwertige Tätigkeiten, die entweder dem internationalen Wettbewerb nicht direkt ausgesetzt sind, oder sich in Know-how von der internationalen Konkurrenz hinreichend absetzen können, sind in den betrieblichen Funktionen zu finden, die der eigentlichen Unternehmerfunktion nahe stehen (Kernfunktionen). Dieser Befund ist jedoch nicht statisch. Der berufliche Standard in der internationalen Arbeitsteilung, die Innovations- und Lernraten sowie die damit einhergehenden Produktivitätsgewinne steigen kontinuierlich an. Deshalb schrumpft auch der hier als unternehmensnah bezeichnete Kernbereich der Unternehmen, wenn sich der Unternehmer selbst nur unzureichend mit neuen Ideen und Visionen von den herkömmlichen Denkmustern absetzt. Die Unternehmernaufgabe ist der eigentliche Standortfaktor der Deutschen Industrie, wenn diese Funktion richtig verstanden und immer neu überdacht und belebt wird.

Die Unternehmer der deutschen Bekleidungsindustrie haben, so gut es eben ging, diesen »Businessplan« angewandt. Da in der Bekleidungsfertigung kapitalintensive, produktivitätssteigernde und kostensenkende Techniken nur in bestimmten Funktionsbereichen vorliegen, zog man sich auf Unternehmensentwürfe zurück, die über eine indirekte Ra-

Abb. 2

### Entwicklung der Betriebsstundensätze und des Wertschöpfungsvolumens eines Vergleichsbetriebs mit 100 Beschäftigten



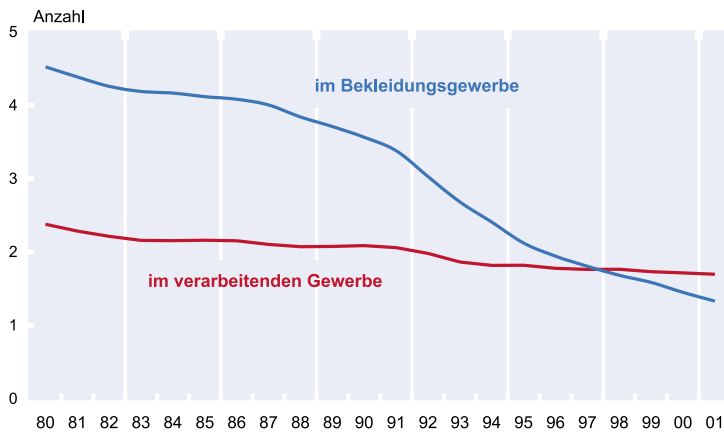
Quelle: Statistisches Bundesamt, Görzig et al. (2002), Berechnungen des ifo Instituts.

tionalisierung auf dem Wege der Passiven Lohnveredlung und der Auslandsfertigung dennoch der ökonomischen Tendenz des verarbeitenden Gewerbes folgen konnten. Dabei ist beispielsweise die Unternehmerproduktivität, also die Wertschöpfung oder der Umsatz pro Unternehmer, durchaus gestiegen. Zur Analyse der Entwicklung der Wirtschaftskraft wurde ein fiktiver Betrieb mit 100 Beschäftigten berechnet und mit den vergleichbaren Werten des verarbeitenden Gewerbes ins Verhältnis gesetzt (vgl. Abb. 2). Die Entwicklung des Wertschöpfungsvolumens dieses Vergleichsbetriebs des Bekleidungs-gewerbes lag in der Phase seit 1980 immer unter der eines ähnlichen Betriebes des verarbeiteten Gewerbes. Das Wachstum des Wertschöpfungsvolumens im verarbeitenden Gewerbe übertraf das des Bekleidungs-gewerbes, so dass sich eine sichtbare Schere in der Entwicklung des Wertschöpfungsvolumens auftat. Diese Schere ist auch in dem Verhältnis von Lohn- und Gehaltssumme zur Wertschöpfung zu sehen. Die Lohn- und Gehaltssumme selbst liegt unter der des verarbeitenden Gewerbes. Das Bekleidungs-gewerbe konnte jedoch auf dem niedrigeren Niveau mit der allgemeinen Lohnentwicklungstendenz mithalten. Während jedoch im verarbeitenden Gewerbe eine positive Elastizität zwischen Lohn- und Gehaltszuwachs und Wertschöpfungszuwachs vorhanden ist, ist dieses Verhältnis im Bekleidungs-gewerbe »unelastisch«. D.h. während im verarbeitenden Gewerbe mit dem Zuwachs an Lohn und Gehalt um 1 € das Wertschöpfungsvolumen um 2,3 € steigt, kann mit der Steigerung von Löhnen und Gehältern im Bekleidungs-gewerbe um 1 € das Wertschöpfungsvolumen nur um 1 € angehoben werden.

Im Kern liegen im Bekleidungs-gewerbe kaum noch gewerbliche Arbeitsstrukturen vor. Die Arbeitssituation entspricht inzwischen der von Dienstleistungsbetrieben wie z.B. Entwicklungs- und Planungsbüros, Versicherungsunter-



**Abb. 3**  
Entwicklung des Verhältnisses von Arbeitern zu Angestellten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Görzig et al. (2002), Berechnungen des ifo Instituts.

nehmen oder Kreditinstituten. Die Innovation geschieht auch ähnlich. Die Lohnquote<sup>5</sup> ist inzwischen unter 14% gesunken. Berechnet man das Verhältnis von Arbeitern und Angestellten, dann zeigt sich die deutliche Abnahme der gewerblichen Beschäftigten im Verhältnis zu den Angestellten (vgl. Abb. 3). Im Jahr 1980 kamen noch fünf Arbeiter auf einen kaufmännischen Angestellten. Seit der Mitte der neunziger Jahre liegt dieses Verhältnis von Arbeitern zu Angestellten im Bekleidungs-gewerbe sogar weit unter dem Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes.

Kombiniert man diese Entwicklung noch mit der Beschäftigungssituation, so erhält man eine weitere Aussage über die Entwicklung der Arbeitsstrukturen (vgl. Abb. 4). Die Beschäftigung wird, als Folge vielfältiger Verlagerungs-, Outsourcing-, Nachfrage- und Produktivitätseffekte weiter sin-

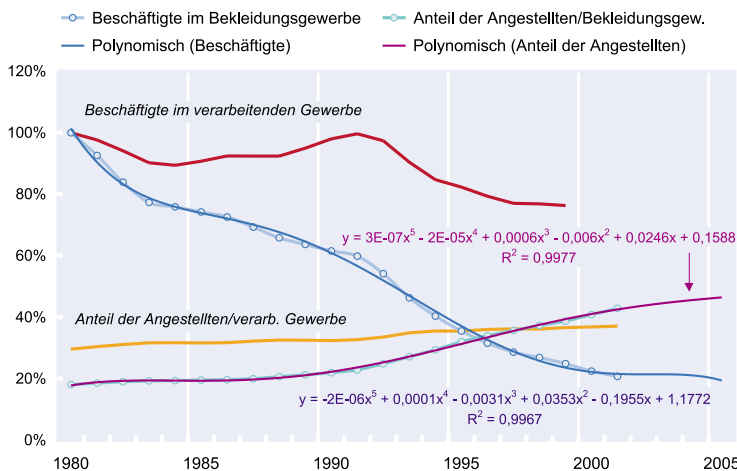
ken. Die Modellrechnung schätzt für das Jahr 2005 etwa 19% der Beschäftigung des Jahres 1980. Bis zu dieser Zeit wird sich dann das Verhältnis von Arbeitern zu Angestellten auf 1:1 eingependelt haben und unter dem des verarbeitenden Gewerbes bleiben.

Dieser Wandel der Arbeitsorganisation drängt also die traditionelle Arbeit zurück, mit der die Bekleidungsindustrie gemeinhin verknüpft wird. Die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Branche hängt also nicht mehr nur von den gewerblichen Löhnen ab. Die Restproduktion ist äußerst flexibel und wird nach offenen Organisationsmethoden eingerichtet, die mit niedrigen Rüstkosten bei hohen Lern- und Innovationsraten arbeiten (Gruppenorganisation, Fertigungscenters, Problemlösungsgruppen, angemessene Ent-

lohnungsverfahren). Die Wettbewerbsfähigkeit fußt inzwischen überwiegend auf der Funktionsfähigkeit der Kernfunktionen und deren Innovationsverhalten. Die Arbeitsanforderungen im gewerblichen Bereich sind deshalb nicht mehr bei Jobs für An- und Ungelernte zu finden. Sie tendieren zu höherwertiger Facharbeit (vgl. Tab. 2). Die Überprüfung der Qualifikationsstatistik zeigt, dass in Bekleidungs-betrieben die hochwertigen Leistungsgruppen – Lgr. 1 und Lgr. 2 – die gewerbliche Arbeit bestimmen, während im kaufmännischen Bereich bei den Angestellten auch einfache Leistungsgruppen Lgr. 3 und Lgr. 5 besetzt sind. So gesehen wird auch die Näharbeit, also die gewerbliche Arbeit, soweit sie die Marktstellung des Unternehmens unterstützt, zur Kernkompetenz. Die Statistik deutet an, dass in diesem Sektor eher Arbeitsanforderungen herrschen, wie sie in Atelierbetrieben üblich sind. Der internationale Wett-

bewerb sorgt also allgemein für eine Auslese nicht innovativer Arbeitsplätze für Un- und Angelehrte, weil diese Arbeit gleichwertig und billiger in der ausländischen Lohnfertigung erfolgt oder von internationalen Wettbewerbern auskonkurriert wird. Eine ähnliche Überprüfung des Verhältnisses von Unternehmensgesamtleistung und Kernaufgaben stellt sich durch die sonstige Praxis des Outsourcing, welches mit dem Zweck verfolgt wird, Routineaufgaben durch Beauftragung von spezialisierten Subcontractors preiswert und fachlich hochwertig erledigen zu lassen. In dem Sinn können die Arbeitsplätze der Leistungsgruppen Lgr. 5 bis Lgr. 3 als Outsourcingpotential angesehen werden. Das sind noch ein mal 40% der derzeit Beschäftigten in der Branche.

**Abb. 4**  
Entwicklung der Beschäftigten und des Anteils der Angestellten im Bekleidungs-gewerbe im Vergleich zum verarbeitenden Gewerbe



Quelle: Statistisches Bundesamt, Görzig et al. (2002), Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>5</sup> Anteil von Lohn und Gehalt am Umsatz.

**Tab. 2**  
**Verteilung der Beschäftigten von Bekleidungsbetrieben nach Leistungsgruppen im Jahr 2000**  
 Angaben für Westdeutschland nach Mrd. Euro und Prozentwerten

Betriebe Anzahl	Arbeiter Anzahl	Lohn- Summe Mrd. Euro	Ange- stellte Anzahl	Gehalts- summe Mrd. Euro	Beschäf- tigte Anzahl	Lohn- und Gehalt Mrd. Euro
549	36 500	0,63	2 520	0,88	61 700	1,51
Lgr. 1-5	Verteilung %	davon:	Verteilung %	davon:	Verteilung %	davon:
Lgr. 1	27,3	0,18	0	0,0	16,4	0,18
Lgr.2	56,8	0,35	22,0	0,28	42,9	0,64
Lgr.3	15,9	0,10	47,0	0,40	28,3	0,50
Lgr.4	0	0	27,0	0,18	10,8	0,18
Lgr. 5	0	0	4,0	0,02	1,6	0,02

Lgr.: Leistungsgruppe. Lgr. 1 = hochwertige Arbeit, Lgr. 5 = Einfacharbeit.

Quelle: StaBu, Fachserie 16, R. 2.1 und 2.2; Görzig et al. (2002); Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

Unternehmensentscheidungen in diesem Umfeld sind, wie das US-amerikanische Outsourcing-Institut in dem Bericht zu seiner aktuellen Umfrage (Casale 2003) betont, nicht alleine auf Kostensenkung gerichtet: »It's no longer about saving money!« Die Tatsache, dass die Optimierung von Produktionsstandorten und Arbeitsabläufen im Bekleidungs-gewerbe bereits zum Unternehmensdesign gehört, zeigt, dass dieses Ergebnis in der Branche immer schon verstanden ist.

Tabelle 3 stellt einen Auszug aus den Ergebnissen des aktuellen Outsourcing Index dar. Die Tabelle hält die häufigsten Gründe für Outsourcing und die wichtigsten Bereiche fest. Danach überwiegen vor allem strategische Ziele, um das Wirkungsfeld des Unternehmens auszuweiten, die Marktpräsenz, die Innovations- und Lernfähigkeit sowie die Kooperationsfähigkeit und die Vernetzung mit den Wirt-

schaftsabläufen zu verbessern. Dieses Ergebnis ist mit den Erfahrungen mit der strukturellen Veränderung der Wirtschaft in Deutschland identisch, wie sie z.B. von Baethge (2001) gesehen wird. Kostenreduzierung ist für Unternehmen, die auf eine Beeinflussung der Konsumgewohnheiten, also auf strategisches Wachstum setzten, ein wichtiger Faktor. Deshalb haben auch 54% der Befragten dieses Kriterium für wichtig eingeschätzt. Die übrigen Kriterien sind vor allem solche, die die Allokation von Produktionsfaktoren verbessern, betriebliche Störungen beseitigen und die Marktstellung stärken.

Seit dem Fall der Mauer hat sich gezeigt, dass Bekleidungsproduktion in Deutschland durchaus wirtschaftlich

möglich ist, wenn der strategische Nutzen der optimalen Standortwahl begriffen und wirklich genutzt wird. Diese Unternehmen sind trotz rückläufiger Nachfrage und schlechter Rahmenbedingungen erfolgreich. Sie stellen sich dem internationalen Wettbewerb und profitieren davon. Hier stehen unternehmerische Entscheidungen im Vordergrund. Mit dem anstehenden Beitritt der MOE-Länder zu der EU und der Beseitigung der Produktionskontingente mit China am 1. Januar 2005 wird wiederum ein Strukturschub stattfinden, dem sich die Branche stellen muss. In Expertengesprächen wurde klar, dass dieser Prozess antizipiert und in die Unternehmenspläne bereits eingestellt wurde. Der freie Austausch mit Waren und Dienstleistungen mit diesen Ländern wird dann den Konkurrenzdruck noch mehr erhöhen und neben neuen Konkurrenten auch neue Fertigungspotentiale hervorbringen, aber auch ein Angebot an Sub-contractorfirmen unterschiedlichen Zwecks und Nutzens.

**Tab. 3**  
**Begründung von Outsourcingaktivitäten**  
**Ergebnis einer Befragung bei Unternehmen der amerikanischen Wirtschaft**  
 Anteile in %, Mehrfachnennungen waren möglich

Die 10 Hauptgründe für Outsourcing		Was wird hauptsächlich outgesourced?	
Erweiterung des Wirkungsfelds des Unternehmens	55	Informationstechnik	55
Kostenreduzierung	54	Verwaltung	47
Betriebliche Ressourcen entlasten	38	Vertrieb und Logistik	22
Kapazitäten auf internationalem Niveau nutzen	36	Finanzen	20
Modernisierungsprozesse beschleunigen	20	Personalmanagement	19
Marktpräsenz erhöhen	18	Fertigung	18
Risikomanagement	12	Contact-, Callcentres	15
Vorteile ausländischer Standorte nutzen	12	Verkauf, Marketing	13
		Gebäude, Facilities Management	11
		Transport	9

Quelle: Casale (2003).

Die Grundlagen zukünftiger Entscheidung sind darin zu suchen, den dann wirksamen Zuschnitt der internationalen Konkurrenz und Arbeitsteilung zu analysieren und die Unternehmensposition mit Blick auf die Frage des Outsourcings an die neuen Bedingungen anzupassen. Der wichtigste Standortfaktor und die wesentliche Kernkompetenz, um die es in diesem Feld geht, ist das Unternehmerische.

Deutschland ist als rohstoffarmes Land darauf angewiesen, seine wichtigste Ressource, das Können der Menschen, so zu kultivieren, dass der nötige Wissensvorsprung bleibt. Nur dann kann ein international verkaufsfähiges Angebot von Waren und Dienstleistungen erstellt werden. Das Bekleidungs-gewerbe ist ein Beispiel dafür, wie selbst unter dem Druck eines völlig freien Wettbewerbs das Humankapital fortwährend angepasst werden muss.

### Literatur

- Adler, U. (2002), »Strukturwandel als Tagesgeschäft – eine weitere Zwischenbilanz des Bekleidungs-gewerbes«, *ifo Schnelldienst* 55 (19), 31–38.
- Adler, U. und M. Breitenacher (1995), *Probleme und Zukunft des passiven Lohnveredlungsverkehrs für die Textil- und Bekleidungsindustrie*, ifo Studien zur Industriegewirtschaft, Nr. 51, ifo Institut, München.
- Baethge, M. (2001), *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? – Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung*, Opladen.
- Casale, F.J. (2003), *The Fifth Annual Outsourcing Index, It's no longer about saving money*, The Outsourcing Institute, [www.outsourcinginstitute.com](http://www.outsourcinginstitute.com).
- Görzig B. et al. (2002), *Produktion und Faktoreinsatz nach Branchen*, Berlin.
- Grömling, M. und J. Matthes (2003), *Globalisierung und Strukturwandel der deutschen Textil- und Bekleidungsindustrie*, IW Analysen, Köln.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996), *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Tab. 0311, 2111, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
- Stengg, W. (2001), *The textile and clothing industry in the EU, A survey*, *enterprise papers* (2), Fernged Brussels.

# DICE REPORT

## Journal for Institutional Comparisons

VOLUME 1, No.3

AUTUMN 2003

	Forum
REFORM PROPOSALS FOR HEALTH-CARE SYSTEMS	Klaus-Dirk Henke and Katja Borchardt St. Fölster, R. Gidehag, M. Orszag and D. J. Snower Stefan Felder Volker Meier
	Research Reports
PRIVATISATION IN OECD COUNTRIES	Friedrich Schneider
TAXING PENSIONS	Robert Fenge and Martin Werding
FUNCTIONAL DECENTRALISATION	Rigmar Osterkamp and Markus Eller
	Reform Models
SWISS SOCIAL HEALTH INSURANCE	Stefan Felder and Andreas Werblow
DUTCH SOCIAL HEALTH INSURANCE	St. Greß, D. Delnoij and P. Groenewegen
SWEDEN: ABSENTEEISM	Daniela Andrén
	Database
RESIDENTIAL CONSTRUCTION FIXED BOOK PRICES DISABILITY BENEFITS PUBLICATION DATES OF DATA WORKING TIME DEMOGRAPHIC DEPENDENCY TEENAGE BIRTHRATES	
	News
NEW AT DICE DATABASE, PROJECTS, CONFERENCES, PUBLICATIONS	



The international platform of Ludwig-Maximilians University's Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research, Munich

## THE DOHA DEVELOPMENT AGENDA

### Focus

Lionel Fontagné

Simon J. Evennet

Robert B. Zoellick

## DEFLATION IN GERMANY

### Special

Georg Erber

## COPPORATE DISCLOSURE

Robert E. Litan

## BUDGETARY DETERIORATION

### Spotlights

## THE HIGH SAVERS

## WORLD ECONOMIC SURVEY

### WES

## STATISTICS UPDATE

### Trends



**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.ifo.de>**

**Englisch:**

**<http://www.cesifo.de/lfoInstitute>**

