

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
– Verein für Socialpolitik –

Vorsitzender: Prof. Dr. Gernot Gutmann, Universität zu Köln

Stellvertr. Vorsitzender: Prof. Dr. Dr. h. c. Walther Busse von Colbe, Ruhr-Universität Bochum

Schatzmeister: Prof. Dr. Dr. h. c. Leonhard Gleske, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/M.

Schriftführer/Geschäftsführer: Dr. Werner Klein, Universität zu Köln

Geschäftsstelle: Albertus-Magnus-Platz, D-5000 Köln 41, Tel. (02 21) 470 - 26 03 oder 44 10

Berichte aus der Arbeit der Gesellschaft

Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen

Der Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen und die Ungarische Ökonomische Gesellschaft veranstalteten vom 17. - 20. April 1988 in Budapest ein gemeinsames Symposium zum Thema „Perspektiven des Ausbaus der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen“. Die Entwicklung des Ost-West-Handels ist nach seinem Höhepunkt Mitte der siebziger Jahre rückläufig gewesen. 1987 hatten die fünf osteuropäischen RGW-Staaten und die Sowjetunion zusammen einen Anteil von 3,4% an den Ausfuhren und von 3,9% an den Einfuhren der Bundesrepublik. Das ist angesichts der Größe dieses Marktes äußerst bescheiden.

Abgesehen von konjunkturellen Einflüssen liegen die Gründe für diese Situation in der mangelnden Exportfähigkeit der östlichen Handelspartner und damit auch in Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Eine Besserung des Zustandes kann durch eine liberale Handelspolitik des Westens, vor allem der EG, gefördert werden, sie hängt jedoch im wesentlichen vom Erfolg der Systemreformen in Osteuropa und einer exportorientierten Wirtschaftspolitik ab. Das bedeutet aber auch, daß kurzfristig keine rasche Besserung zu erwarten ist.

Auf der Eröffnungssitzung des Symposiums sprachen Prof. Dr. *B. Csikós-Nagy* über die Wirtschaftslage in Ungarn und Dr. *O. Gadó* über das ungarische Stabilisierungsprogramm und die Reform des Wirtschaftsmechanismus, die nun bereits eine zwanzigjährige Geschichte hat. Die wirtschafts- und finanzpolitischen Optionen der EG-Länder, vor allem der Bundesrepublik, wurden anschließend von Prof. Dr. *G. Hedtkamp* behandelt. Beide Systemblöcke haben einen raschen Strukturwandel bei niedrigem Wachstum zu bewältigen. In beiden Wirtschaftssystemen sind dabei die öffentlichen Finanzen deutlich an ihre Grenzen gestoßen, was zu mehr oder minder radikalen

len Steuer- und Subventionsreformen geführt hat. Damit sollen die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden für einerseits mehr unternehmerische Initiative, andererseits eine höhere Effizienz.

Für die Entwicklung gerade der ungarischen Westbeziehungen ist vor allem das Verhältnis zu Österreich von Bedeutung. Prof. Dr. *E. Streissler* behandelte Wirtschaft und Wirtschaftspolitik Österreichs zwischen EG und RGW in den letzten zwanzig Jahren. Er ging dabei auf die Besonderheiten der vom Institut der Sozialpartnerschaft geprägten Wirtschaftspolitik ein, die in der Phase des raschen Wachstums große Stabilisierungserfolge erzielen konnte, in der Phase des Strukturwandels bei niedrigem Wachstum jedoch mit Problemen zu kämpfen hat.

In Ergänzung dazu zeigte Prof. Dr. *G. Winckler* in seinem Referat „Österreich und die EG“ die immer stärkere Hinwendung zu diesem Wirtschaftsraum auf, so daß eine mögliche Mitgliedschaft Österreichs in der EG nicht mehr auszuschließen ist. Die Diskussion, auch des Koreferats von Dr. *G. Biró*, ergab, daß dadurch die Brücken- oder Drehscheibenfunktion Österreichs in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen nicht notwendigerweise gefährdet ist.

Am zweiten Tag des Symposiums wurden zunächst von Prof. Dr. *K.-E. Schenk* und Dr. *A. Wass von Czege* und von *P. Gál* Probleme und Perspektiven der Technologiekooperation aus deutscher und ungarischer Sicht behandelt. Trotz der rechtlichen Möglichkeiten für joint ventures sind die direkten Kapitalinvestitionen von West nach Ost spärlich, von Ost nach West praktisch überhaupt nicht vorhanden. Ausschlaggebend für die Handelsströme sind aber die transaktionskostengünstigen Direktbeziehungen und Verflechtungen auf der Unternehmensebene, die es im Ost-West-Verhältnis noch viel zu wenig gibt. Hier sind eigentumsrechtliche Innovationen und Investitionsschutzregelungen erforderlich.

H. Hoer und Prof. Dr. *H.-J. Wagerer* analysierten in ihrem Beitrag die Marktanteile Ungarns auf dem OECD-Markt. Die Ergebnisse, vor allem eine schwache Wettbewerbsfähigkeit und zu träge Anpassungen an die dynamische Entwicklung, wurden von Dr. *A. Inotai* auf ihre Ursachen hin untersucht. Er stellte fest, daß bis auf den heutigen Tag die Reformen an der Außenwirtschaft praktisch vorbeigegangen sind. Das Thema der Wirtschaftsreformen wurde am dritten Tag noch einmal von Prof. Dr. *P. Knirsch* aufgegriffen, der in seinem Referat den Einfluß der weltwirtschaftlichen Entwicklung auf die Reformdiskussion und auf die Einstellung zu den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen in den sozialistischen Ländern und im Westen aufzuzeigen versuchte. Der Autor kam zum Schluß, daß die Reformansätze in wichtigen Fragen noch keine deutlichen Lösungen erkennen lassen.

Damit bedarf eine kurzfristige Verbesserung des Warenaustausches der aktiven politischen Unterstützung von Seiten des Westens, wie Sz. Fazekas in seinem Referat über die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Ungarn und der Bundesrepublik deutlich machte. Aus ungarischer Sicht besteht ein gewisses Mißverhältnis zwischen den guten Absichten und der handelspolitischen Realität. Die Diskussionsteilnehmer waren eher skeptisch, ob es den politischen Interessen gelingen könne, die ökonomischen mitzureißen.

Zum Abschluß stellte Dr. *H. Buck* in seinem Beitrag die Frage, ob die besonderen innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen Ansätze zur Belebung des Ost-West-Handels böten. Der innerdeutsche Handel weist eine im Vergleich zum Ost-West-Handel eher positive Entwicklung auf, was vor allem auf weitreichende handelspolitische Vergünstigungen von Seiten der Bundesrepublik zurückzuführen ist. Diese lassen sich jedoch nicht auf Osteuropa ausdehnen. Unklar blieb, wie der innerdeutsche Handel in das Europa nach 1992 eingepaßt werden kann.

Die drei Tage des Budapester Symposiums haben zu einem intensiven Gedankenaustausch geführt. Es zeigte sich, daß die akademisch-wissenschaftlich orientierten Teilnehmer aus dem Westen sich vor allem für theoretische und allgemeine wirtschaftspolitische Fragestellungen interessieren. Die ungarischen Teilnehmer, die zu einem großen Teil eine Lehrtätigkeit mit einer Beschäftigung im ministeriellen Bereich verbinden, konzentrieren sich dagegen unmittelbar auf die Probleme des Tages. Der Nutzen einer solchen gemeinsamen Veranstaltung liegt daher neben der Intensivierung der informellen Kontakte im Aufeinandertreffen dieser unterschiedlichen Standpunkte. Es hat sich gezeigt, daß das wechselseitige Verständnis für die Besonderheiten des jeweiligen Systems im Laufe der vergangenen zwanzig Jahre erheblich zugenommen hat.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener, Groningen

Ausschuß Unternehmensrechnung

Die diesjährige Tagung des Ausschusses fand am 4. und 5. März 1988 in Essen statt; es wurden drei Referate vorgetragen und diskutiert:

Prof. Dr. *Dieter Schneider*, Universität Bochum, sprach über „Zinsbesteuerung, Abschreibungsverrechnung und Marktlenkung von Risikokapital“. Schneider plädierte im Interesse einer Beschränkung der Innenfinanzierung und Verbesserung der Risikobereitschaft für eine steuerliche Höherbelastung von Zinserträgen, für eine steuerliche Verrechnung der Abschreibungen im Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung und für die Ausgabe handelbarer Verlustverrechnungsgutscheine als Alternative zum Verlustausgleich. In der Diskussion wurden insbesondere allgemeine Fragen der cash-flow-Besteuerung, der Wiederbeschaffungsrechnung und des Verhältnisses zur traditionellen Erfolgsermittlung erörtert.

Prof. Dr. *Hans Peter Möller*, Universität Frankfurt, widmete sich als Gastreferent der Frage: „Inwieweit eignet sich die kapitalmarktorientierte empirische Bilanzforschung zur Bewertung des (neuen) Bilanzrechts für börsennotierte Kapitalgesellschaften?“ Die uneinheitlichen Ziele und Neuregelungen des Bilanzrichtliniengesetzes erschweren eine eindeutige Aussage zur Änderung des Informationsgehalts von Jahresabschlüssen börsennotierter Kapitalgesellschaften; hinzu treten grundlegende methodische Probleme der empirischen Bilanzforschung, die in der Diskussion im Vordergrund standen.

Prof. Dr. *Hans-Ulrich Küpper*, Universität Frankfurt, bejahte in seinem Referat die thematische Fragestellung: „Der investitionstheoretische Ansatz als übergreifendes Konzept der Kostenrechnung?“ für kurzfristige Entscheidungszwecke. Die Untersuchung einzelner Kostenarten (Material-, Abschreibungs- und Zinskosten) und Entscheidungssituationen ließ insbesondere wichtige, implizite Prämissen gängiger Kostenrechnungssysteme kapitaltheoretisch transparent werden. Die Diskussion mündete in eine themenübergreifende Debatte über Anspruch und Nutzen investitionstheoretischer Modelle.

Prof. Dr. Klaus Dittmar Haase, Passau

Ausschuß Entwicklungsländer

Im Mai 1988 fand im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung in Hamburg die Jahrestagung 1988 statt. Sie stand unter dem Thema „Ziele, Strategien und Wirkungen institutioneller Reformen in Entwicklungsländern“.

Im Mittelpunkt aller von Mitgliedern und Gästen des Ausschusses gehaltenen Vorträge und der intensiven Diskussionen stand die Frage, *in welcher Weise* institutionelle Rahmenbedingungen den Entwicklungsprozeß beeinflussen. Die Feststellung, *daß* institutionelle Faktoren für den Entwicklungsprozeß und damit auch für die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Steuerung des Entwicklungsprozesses von Bedeutung sind, erwies sich als allgemein akzeptierte Grundlage aller Überlegungen. Zu den institutionellen Faktoren wurden dabei die Verhaltensweisen von Wirtschaftssubjekten als Individuen oder in Gruppen ebenso gezählt wie die Struktur und Ausgestaltung juristischer, politischer oder ökonomischer Koordinationsmechanismen.

Beim Versuch, die Frage nach der Art der Einwirkung institutioneller Rahmenbedingungen auf den Entwicklungsprozeß zu beantworten, war davon auszugehen, daß man – abgesehen von einigen allgemeinen Tendenzaussagen – von gesicherten Erkenntnissen in diesem Bereich noch weit entfernt ist. Deswegen hatte die Ausschuß-Sitzung überwiegend den Charakter eines Workshops, in dem künftig zu bearbeitende Forschungsschwerpunkte identifiziert und konkretisiert wurden. Da die Mehrheit der Vorträge in diesem Sinn als Impulsgeber für weitergehende wissenschaftliche Untersuchungen aufzufassen war, und die Beschreibung untersuchungswürdiger Phänomene den Vorrang vor dem Aufzeigen von gesicherten Ergebnissen hatte, wird auf eine Veröffentlichung der Beiträge in einem gesonderten Tagungsband verzichtet.

Bei der Erörterung der Art des Einflusses institutioneller Faktoren auf den Entwicklungsprozeß wurden schwerpunktmäßig zwei Aspekte behandelt. Zum einen wurde am Beispiel einzelner Länder oder Ländergruppen und einzelner Zeitperioden – aufgezeigt, daß faktisch bestimmte Entwicklungserfolge oder -mißerfolge bzw. Erfolge oder Mißerfolge von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, etwa von Struktur- anpassungsprogrammen der Weltbank oder des Währungsfonds mit unterschiedlichen Komplexen von institutionellen Bedingungen einhergehen. Dabei ist der Begriff eines „Erfolgs“ oder „Mißerfolgs“ stets als relativer Begriff in Abhängigkeit vom jeweiligen Bezugspunkt (beispielsweise: andere Länder; absolute Zielvorgaben von Struktur- anpassungsprogrammen) zu interpretieren. Die vermuteten kausalen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Teilen des Komplexes institutioneller Faktoren und den eben erwähnten Erfolgen bzw. Mißerfolgen erwiesen sich dabei teilweise als widersprüchlich und als nicht hinreichend geklärt. Deshalb konnte auch die Frage nach der Möglichkeit und dem Sinn der Übertragung bestimmter institutioneller Besonderheiten von einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen oder Zeitperioden auf andere nicht abschließend beantwortet werden.

Der zweite schwerpunktmäßig behandelte Aspekt hat nicht in der Empirie, sondern in der Theorie seinen Ausgangspunkt. Es geht hier darum, zu prüfen, welche aus der – in einem weit gefaßten Sinn verstandenen – Wirtschaftstheorie bekannten Ansätze der Berücksichtigung institutioneller Faktoren geeignet sein könnten, Entwicklungsprozesse überzeugender als bisher zu erklären. Es wurde ausgeführt, daß gewissen Ansätzen, etwa spieltheoretischen oder Property Rights-Ansätzen in diesem Zusammenhang mehr Bedeutung als anderen zukommen mag. Die Wahl der Modellierungsform wurde jedoch ebenfalls als nicht hinreichend geklärt identifiziert.

Die Mehrheit der anläßlich der Ausschußsitzung gehaltenen Vorträge hat, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung, beide der hier beschriebenen Aspekte behandelt. PD Dr. *F. L. Sell* (Kiel) beschäftigte sich mit der „*Rolle ökonomischer Verhaltensweisen für ‚timing‘ und ‚sequencing‘ handelspolitischer Liberalisierungsprogramme*“. Er zeigte, daß in einzelnen Entwicklungsländern und für unterschiedliche Zeitperioden und damit für verschiedenartige Komplexe aus institutionellen Rahmenbedingungen jeweils stufenweise *oder* schockartig durchgeführte Liberalisie-

rungsprogramme (Problem des timing) besonders erfolgreich sein können bzw. besonders erfolgreich waren. Außerdem kann für gewisse Bedingungskomplexe eine Kapitalmarktliberalisierung vor einer Handelsliberalisierung erfolgreicher sein, für andere Bedingungskomplexe jedoch auch die umgekehrte Reihenfolge als erfolgreicher gelten (Problem des sequencing). Für eine genauere Analyse der Kausalzusammenhänge von institutionellen Faktoren und ökonomischen Resultaten schlug Sell eine spieltheoretische Modellierung des Verhaltens „des Staats“ und „der privaten Wirtschaftssubjekte“ vor. Er wies in diesem Zusammenhang auf die besondere Bedeutung der Glaubwürdigkeit von Liberalisierungsprogrammen hin.

Dr. D. Kinnemann (Frankfurt/M.) nahm eine Evaluierung der „*Reformansätze im Rahmen multinationaler Anpassungsprogramme des IWF und der Weltbank*“ vor. Er wies darauf hin, daß in den letzten Jahren die Weltbank und auch der internationale Währungsfonds im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen institutionellen Komponenten zunehmend Bedeutung schenkte. So sieht etwa die Weltbank konkrete institutionelle Reformen für Entwicklungsländer vor, mit denen in diesen Ländern die staatliche Kompetenz erhöht werden soll, bestimmte Sektoren umstrukturiert werden sollen, die Effizienz im öffentlichen Sektor steigen und die Beschäftigung sowie der Personalaufwand im öffentlichen Sektor abnehmen soll. Der bisher geringe Erfolg solcher institutionellen Reformen könnte, so Kinnemann, vermutlich etwa dadurch erhöht werden, daß organisationspsychologische und verhaltensbezogene Faktoren verstärkt analysiert und die Ergebnisse dieser Analysen in die Ausarbeitung der Programme einbezogen werden. In diesem Zusammenhang kann vermutet werden, daß beispielsweise verstärkte Maßnahmen im Bildungsbereich oder eine verstärkte Förderung kleiner horizontaler Zusammenschlüsse erfolgversprechend sind. Dr. R. J. Langhammer (Kiel) betonte in seinem Kommentar zu dem Vortrag von Kinnemann nochmals ausdrücklich die Problematik der Festlegung dessen, was als Erfolg eines Anpassungsprogramms bezeichnet werden kann bzw. wie Erfolge oder Mißerfolge gemessen werden können.

Auch das Referat „*Strukturelle Anpassung, Anpassungskonflikte und Interessenkonflikte in der Türkei*“ von Dr. R. M. Shams (Hamburg) hatte seinen Ausgangspunkt in der Empirie. Am Beispiel der Türkei wurde gezeigt, wie der – im Vergleich zu anderen Ländern – relativ gute ökonomische Erfolg von Strukturanpassungsprogrammen mit bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen, nämlich vor allem der Konsolidierung und dem politischen Engagement der Großindustrie sowie der Militärintervention einherging. Gewisse Komplexe institutioneller Faktoren können also für ein bestimmtes Land und eine bestimmte Zeitperiode als Voraussetzung für den Erfolg wirtschaftspolitischer Maßnahmen angesehen werden. Andererseits wies Dr. P. Wolff (Berlin) in seinem Kommentar „*Institutionelle Reformen in der Türkei unter dem Einfluß von IWF und Weltbank*“ darauf hin, daß der Versuch, Stabilisierungspolitik mit Strukturanpassung und institutionellen Reformen zu verbinden doch nur als bisher relativ wenig erfolgreich anzusehen ist. Das Scheitern der erfolgreichen Durchführung von Maßnahmen wie Liberalisierung des Außenhandels und des Finanzsektors, der Reduzierung der Bedeutung von Staatsunternehmen und der Förderung der privaten Industrie kann dabei vor allem auf besondere wirtschaftliche Lasten der Türkei, aber auch auf wirtschaftspolitische Zielkonflikte ebenso wie auf Konflikte zwischen verschiedenen Interessengruppen zurückgeführt werden. Am Fall der Türkei wurde somit die auch für andere Länder und andere Zeiträume genauer zu untersuchende Interdependenz von institutionellen Rahmenbedingungen und Entwicklungsprozeß exemplarisch deutlich.

Das Vorhandensein einer solchen Interdependenz wurde auch im Referat von Prof. Dr. U.-P. Ritter (Frankfurt/M.) zum Thema „*Reformideen und Reformrealität – Ver-*

gleichende Hypothesen als Ergebnis einer Reise durch Lateinamerika“ deutlich. Sowohl im Referat selbst als auch in der Diskussion des Referats wurde daher die Kreierung einer Theorie wirtschaftspolitischer Reformen gefordert, in der institutionellen Aspekten, d. h. Aspekten des Verhaltens von Individuen und Gruppen wie auch Aspekten der verschiedenen Koordinationsmechanismen, beispielsweise auch den Rechts- und Wirtschaftsverfassungen besondere Beachtung geschenkt wird. Im Hinblick auf einen erfolgreichen Entwicklungsprozeß muß es, so das Ergebnis der Diskussion, darauf ankommen, den für das jeweilige Land und die jeweilige Zeitperiode „richtigen“ institutionellen Rahmen zu finden. Angesichts der zentralen Rolle, die dem menschlichen Verhalten in jedem Rahmen zukommt, ist davon auszugehen, daß zu einem „richtigen“ Rahmen eine gewisse Fehlerfreundlichkeit gehört.

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. G. Eisermann (Bonn) identifizierte in seinem Referat *„Die Bedeutung soziologischer Faktoren im sozioökonomischen Entwicklungsprozeß“* einige mögliche Bestandteile eines dem Entwicklungsprozeß förderlichen institutionellen Rahmens. Er wies dabei, orientiert an praktischen Erfahrungen, besonders auf die große Bedeutung unternehmerischen Verhaltens, sozialer Hierarchien und sozialer Normen hin. Die Frage der Zumutbarkeit und der Durchführbarkeit des Übergangs von vorhandenen zu im obigen Sinn „richtigen“ Normen ist dabei besonders wichtig. Eisermann wies in diesem Zusammenhang nachdrücklich auf die bedeutsame, mit positiven und negativen Effekten verbundene Rolle von Fremden, vor allen von fremden Unternehmen im Zuge eines solchen Übergangs hin.

Auch Prof. Dr. H. Sautter (Frankfurt/M.) entwickelte in seinem Referat *„Taiwan – Ordnungsrahmen und politische Moral“* einige Bestandteile eines entwicklungsfördernden institutionellen Rahmens. Sautter legte dar, daß ein System staatlich sanktionierter Handlungsrechte, das Innovationen stimuliert, einen „richtigen“ Rahmen darstellen kann. Er betonte, daß ein solches System von Handlungsrechten dann besonders entwicklungsfördernd und mit niedrigen Transaktionskosten verbunden ist, wenn die in den Handlungsrechten enthaltenen Werte mit der jeweils herrschenden „Moral“ zusammenpassen. Diese These wurde am Beispiel Taiwans illustriert, wobei die dortige „Moral“ mit den Grundprinzipien des Konfuzianismus umschrieben werden kann. Wenn auch im Hinblick auf andere Länder oder Ländergruppen nicht von einer einfachen Übertragbarkeit des taiwanesischen Beispiels ausgegangen werden kann, so kann die spezifische Entwicklung Taiwans jedoch zur Verdeutlichung möglicher Zusammenhänge zwischen institutionellem Rahmen und Entwicklungsprozeß dienen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch W. Veit (Heidelberg) in seinem Referat *„Property Rights und Entwicklung in Südkorea: Fallbeispiel Finanzmarkt“* für das Beispiel Südkoreas. Veit orientierte seine Ausführungen dabei an den aus der Wirtschaftstheorie bekannten Property Rights-Ansätzen. Mit diesen Ansätzen und ihrer Relevanz für die Erklärung des Entwicklungsprozesses beschäftigte sich auch Dr. H. M. Dunn (Darmstadt) in seinem Referat *„Der Property Rights-Ansatz und die Meiji-Restauration in Japan“*. Die Betrachtung einiger Grundaussagen aus der Theorie der Property Rights im Lichte der Konsequenzen von Maßnahmen im Zuge der Meiji-Restauration, d. h. von Maßnahmen während einer bestimmten Zeitperiode und in einem bestimmten Land führte zu dem Ergebnis, daß die Beachtung von Property Rights für eine Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Entwicklungsprozesses wichtig ist. Zugleich erscheinen jedoch die Konsequenzen der Ausgestaltung von Property Rights in konkreten Einzelfällen als weniger eindeutig als von der Theorie behauptet.

Diese Feststellung wie auch die Ergebnisse der übrigen Referate und Diskussionen bekräftigte die eingangs erwähnte Ausgangsthese der Ausschuß-Sitzung: Die Bedeu-

tung des institutionellen Rahmens für den Entwicklungsprozeß ist grundsätzlich anzuerkennen. Die genauen Zusammenhänge zwischen institutionellem Rahmen und Entwicklungsprozeß müssen jedoch noch eingehender, und zwar im Rahmen sozio-ökonomischer Ansätze, erforscht werden. Nur auf der Grundlage der Ergebnisse solcher Forschungstätigkeit wird man in der Lage sein, die Erfolgchancen institutioneller Reformen in Entwicklungsländern und damit auch der Entwicklungsprozesse an sich zu erhöhen.

Dr. Renate Schubert, Darmstadt

Wirtschaftspolitischer Ausschuß

In Fortsetzung seiner Sitzungen in den Jahren 1986 und 1987 befaßte sich der Wirtschaftspolitische Ausschuß auf seiner Tagung in Münster am 23. und 24. März 1988 abschließend mit dem Thema „Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft“. Neben der wissenschaftlichen Arbeit durfte in einer so traditionsreichen Stadt wie Münster auch das kulturelle Programm nicht zu kurz kommen. So wurden der Friedenssaal (1648), der Dom und seine Schatzkammer, der Erbdrostenhof (Conrad Schlaun) und das Freilichtmuseum „Mühlenhof“ im Rahmen einer Stadtrundfahrt besichtigt. Abends war der Ausschuß Gast der Westdeutschen Landesbank.

1. Referate und Diskussionen

Das erste Referat hatte zum Thema „Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich? – Die Frage des Netzwettbewerbs –“ und wurde von den Herren Prof. Dr. Charles B. Blankart (Berlin) und Prof. Dr. Günter Knieps (Groningen) gehalten.

Nach einer Bestandsaufnahme der Ziele und Koalitionen der Interessengruppen, die auf die Marktordnung im Fernmeldebereich Einfluß nehmen, konzentrieren sich die Ausführungen der Referenten auf das pro und contra des Wettbewerbs im interlokalen Fernmeldenetz. Gegen einen Netzwettbewerb werden vor allem Skalenerträge, irreversible Kosten, Wildwuchs von Kommunikationsstandards und Rosinenpicken angeführt. Diese Argumente werden als wenig stichhaltig angesehen. Skalenerträge sind weitgehend ausgeschöpft. Irreversible Kosten sind nicht überall gegeben. Liegen sie vor, dann ist der potentielle Wettbewerber vor der Post zu schützen, wenn dessen gesamte Stückkosten niedriger sind als die variablen Stückkosten der Post. Bei den Kommunikationsstandards herrscht durch die Verbindung von Netz und Computer bereits heute eine starke Diversifizierung. Der Trend zur Digitalisierung macht „offene“ Standards („gateways“) notwendig, die zudem international festgesetzt werden. Die interne Subventionierung, die zu erfassen bei Mehrproduktunternehmen problematisch ist, führt dann zu „Rosinenpicken“, wenn die Aufteilung der Gemeinkosten einzelne Dienste so stark belastet, daß potentielle Wettbewerber in diese Märkte eindringen können.

Das verteilungspolitische Problem der internen Subventionierung läßt sich durch einen „außerbudgetären Sonderfonds“ lösen, der durch „Pfenningabgaben“ gespeist wird. Aus diesem Fonds sind auch Netze zu finanzieren, die nicht rentabel betrieben werden können. Nach Aufgabe des Netzmonopols hat die Bundespost für jeden Netzteil den Subventionsbetrag offenzulegen, den sie zur Aufrechterhaltung des Betriebes fordert. Auch Wettbewerber können ihre Subventionsforderungen anbieten, und derjenige Mitbewerber erhält den Zuschlag, dessen Subventionsforderung am niedrigsten ist. Die Realisierungschancen des Infrastrukturfonds erscheinen gering, da von

der Bundespost, aus den Parteien und der Postgewerkschaft Widerstand geleistet wird. So sieht der Kabinettsvorschlag auch keine Deregulierung von Sprechdienst und Netz vor.

Das zweite Referat, vorgetragen von Herrn Prof Dr. *Jörn Kruse* (Hamburg), befaßt sich mit „Deregulierung im Rundfunk“. Der Rundfunksektor setzt sich aus drei Ebenen zusammen, der Produktion, dem Programm und der Distribution. Ordnungspolitische Probleme rühren fast ausschließlich von der Distributionsebene her. Inwieweit hier eine Deregulierung zweckmäßig ist, hängt davon ab, ob mehrere Unternehmen erfolgreich tätig werden können. Zwar ist aufgrund physikalischer Gesetze die Zahl der Frequenzen bei terrestrischer Distribution begrenzt – auch wenn in der Praxis diese Grenzen nie erreicht wurden –, Breitband-Kabelnetze und direkt empfangbare Satelliten erhöhen jedoch eine mögliche Vielfalt der Anbieter.

Ausschließbarkeit und differenzierte Preisbildung für einzelne Sendungen sieht der Referent mittels einer Verschlüsselung als prinzipiell möglich an. Die Erlöserzielung kann aber auch über Gebühren oder über Werbeeinnahmen erfolgen, wobei letztere präferiert werden. Allerdings muß die Gruppe der „Programmkonsumenten“ nicht mit der Zielgruppe der Werbung übereinstimmen, und es besteht die Gefahr von Parallelprogrammen einfacher Art, so daß die Qualität der Sendungen darunter leidet. Doch auch bei dieser Finanzierung ist eine Subventionierung besonderer Sendungen möglich.

Die bestehende Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zum einen durch das Distributionsmonopol der Deutschen Bundespost abgesichert, zum anderen auf der Programmebene durch die Rundfunkgesetze der einzelnen Länder. Zwischen den vorhandenen Rundfunkanstalten besteht kein Wettbewerb, sie verhalten sich auf den Produktionsmärkten eher kollusiv. Die Folge hiervon sind unbefriedigende Marktergebnisse, vor allem überhöhte Kosten.

Eine Deregulierung im Distributionsbereich ist bisher nicht verfolgt worden, vielmehr hat sich die Stellung der Post durch die Gewährung des Kabelmonopols noch weiter verstärkt. Die Folge sind ein geringer Versorgungsgrad und eine niedrige Haushaltssättigung, die sich ihrerseits negativ auf die Deregulierung im Programmbereich auswirken, können doch wegen der kleinen Verbreitungsgebiete neue, private Anbieter nicht rentabel wirtschaften.

Der Referent fordert in dieser Situation: Erstens eine Ausweitung und Privatisierung der Distributionsmöglichkeiten, wobei der Staat die Einführungskosten übernehmen soll. Zweitens eine Zulassung zum Markt frei von politischen Auflagen. Drittens ein Werbeverbot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und einen Ausschuß der Politiker aus den Gremien dieser Anstalten.

Der Ausschuß hat über beide Referate gemeinsam diskutiert und sich dabei auf die Wünschbarkeit des Wettbewerbs im Postbereich, auf die Möglichkeit seiner Durchsetzung und auf den Infrastrukturfonds konzentriert. Zur Wünschbarkeit des Wettbewerbs wird einmal auf die grundsätzliche Position verwiesen, daß die Ergebnisse dieses Koordinationsprozesses ungewiß sein müssen (Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, v. Hayek). Zum anderen ist durch eine Mängelanalyse bzw. einen performance test zu ermitteln, ob durch eine Deregulierung eine Verbesserung der Effizienz möglich ist.

Die Realisierungschancen einer (schrittweisen) Deregulierung werden positiver bewertet, weil sie von der Bundesregierung und dem Postministerium gewünscht wird. Opponenten sind vorwiegend die Gewerkschaften und die Zulieferindustrie, deren Position aber durch Information und Aufbrechen der „stillen Koalition“

geschwächt werden kann. Mehr Wettbewerb erscheint eher möglich in Form eines „Randwettbewerbs“ (Wettbewerb der Netze) denn als „Systemwettbewerb“ (Wettbewerb in Netz). Außerdem wird auf eine Änderung des Mietleitungsrechts hingewiesen, um mit der Möglichkeit des Weiterverkaufs die Zahl der Anbieter zu erhöhen.

Kritische Einwendungen werden gegen einen Infrastrukturfonds erhoben. Sie richten sich einmal gegen die Besetzung dieses Gremiums mit Vertretern der Länder und Gemeinden, da so die Gebühren wieder von Bürokraten festgesetzt werden. Weiterhin erscheint die Festsetzung der Gebührenhöhe problematisch. Zwar soll über den Druck auf die Infrastrukturkosten der Umfang des Fonds so gering wie möglich gehalten werden, doch da der Preis für die Dienste und deren Umfang politisch festzusetzen ist, lassen sich Renten nicht ausschließen.

Die Sitzung am zweiten Tag wurde eröffnet durch ein Referat von Herrn Dr. *Jürgen Müller* (DIW Berlin), über „Deregulierung in der Marktwirtschaft – Erfahrungen und Durchsetzungsprobleme“. Staatseingriffe in einer Marktwirtschaft werden mit Marktversagen (natürliche Monopole, Transaktionskosten, Externalitäten) und Verteilungsargumenten (ruinöse Konkurrenz) begründet, wobei Referent letztere nicht gelten läßt. Wenn eine Korrektur der Marktergebnisse erforderlich erscheint, stellt sich die Frage nach dem geeigneten Verfahren. Bei der bestehenden Form der Regulierung werden deren Kosten i. d. R. unterschätzt (1) wegen der Risikoaversion der Bürokraten, (2) weil die Verlierer einer Deregulierung sich leichter organisieren lassen als die Gewinner und (3) wegen der kurzfristigen Orientierung der Politik.

Zur Vermeidung oder Verringerung der Regulierungskosten in natürlichen Monopolen schlägt Referent einen Maßnahmenkatalog vor, der vor allem vorsieht, nur „echte“ natürliche Monopole zuzulassen, produktspezifische Subventionen zu unterlassen, den Randwettbewerb zu fördern und als Informationsquelle für die Regulierungsbehörde zu nutzen, die „Asymmetrie“ der Regulierung zu vermeiden.

Da die dominanten Firmen auf Wettbewerbsmärkten mit Preissenkungen den Marktzutritt von Newcomern zu verhindern suchen, müssen Maßnahmen ergriffen werden, den Marktzugang zu stimulieren. Bei öffentlichen Unternehmen sind die Politiker aus den Entscheidungsgremien zu entfernen, die Subventionszahlungen auszuweisen, sowie explizite Regulierungsziele vorzugeben; einer (teilweisen) Privatisierung hat eine (teilweise) Entflechtung vorauszugehen. Weiterhin führt der Referent Franchising und Lizenzvergabe, eine Intensivierung des Außenhandels sowie einen Vergleich mit institutionellen Regelungen in anderen Ländern an.

Kritische Einwendungen in der folgenden Diskussion beziehen sich auf die fehlende Strukturierung der vorgeschlagenen Maßnahmen sowie die Notwendigkeit einer Systematisierung des Begriffs der Regulierung. Hat man unter Regulierung lediglich die Gestaltung der Rahmenbedingungen (Ordnungspolitik) zu verstehen, oder umfaßt sie auch die Gestaltung der Wirtschaftsprozesse (Ablaufpolitik)? Sind Normen, Standards oder gar FuE-Subventionierung bereits Regulierungen? Es wird auch auf die Bedeutung von Asymmetrien für die Intensität des Wettbewerbs hingewiesen und die Forderung nach einer Offenhaltung der Märkte erhoben.

Das letzte Referat, mit dem sich der Ausschuß auf seiner diesjährigen Sitzung auseinanderzusetzen hatte, wurde von Prof. Dr. *Henry W. de Jong* (Amsterdam) betitelt „Der Staat als Unternehmer – Aufstieg und Niedergang einer Idee in den wirtschaftlichen Erfahrungen europäischer Länder“. Nachdem in den vergangenen hundert Jahren ein immer stärkerer Einfluß des Staates auf die Wirtschaft und eine Verstaatlichung von Unternehmen zu konstatieren war, macht sich seit Beginn der achtziger Jahre ein schneller (Re-)Privatisierungsprozeß in Europa und der Welt bemerkbar. Anhand von empirischen Beispielen verdeutlicht der Referent diesen Trend. Verant-

wortlich hierfür sind vor allem zwei Ursachen. Zum ersten liegt es an der Enttäuschung über die mangelnde Effizienz der Staatsunternehmen, insbesondere ihre Unfähigkeit auf die Probleme des Strukturwandels flexibel zu reagieren, sowie ihre geringe Innovationsbereitschaft. Zum zweiten sind es die Haushaltsdefizite, die die Gebietskörperschaften zwingen, zur Deckung der Finanzierungslücken öffentliche Unternehmen oder Anteile an private Unternehmen und Haushalte zu veräußern.

In der Diskussion zu diesem Referat wird noch einmal auf die geringere Effizienz von Staatsunternehmen hingewiesen, wobei auch eine Notwendigkeit zur Typisierung staatlicher Unternehmen offenbar wird, die zu einer stärkeren Differenzierung der Analyse und besseren theoretischen Durchdringung zwingt. Im besonderen Maße wird auf den Einfluß von Ideologien bei der politischen Entscheidung von Verstaatlichung und Privatisierung hingewiesen. Neben den ideologischen sind es zunehmend fiskalpolitische Gründe, die eine Privatisierung fördern, erweisen sich doch einerseits staatliche Unternehmen als „Fässer ohne Boden“ und benötigt der Staat andererseits finanzielle Mittel zur Verringerung der Haushaltsdefizite, die er durch Veräußerung von Staatsunternehmen erlangen kann.

2. Planung der weiteren Ausschußarbeit

Mit der diesjährigen Sitzung hat der Wirtschaftspolitische Ausschuß seine Arbeit zum Thema Deregulierung beendet. Ein Teil der Referate wird voraussichtlich Ende 1988 in der Schriftenreihe des Vereins veröffentlicht. Die Mitgliederversammlung hat beschlossen, sich auf ihrer nächsten Tagung in Tübingen mit den „Problemen der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik“ auseinanderzusetzen.

Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, Münster