

Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst?	267
Ukrainische Energiewirtschaft: Beswerlicher Weg in die Eigenständigkeit	277

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 17/96

Berlin

Stöglin

25. April 1996

63. Jahrgang

Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst?

Zur Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden

Von zentraler finanzpolitischer Bedeutung im Jahre 1995 war die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen. Mit der Reform des Finanzausgleichs sind die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden vollständig in das staatliche Finanzsystem integriert worden. Vorrangiges Ziel war es, die Finanzierung des Auf- und Ausbaus von öffentlicher Verwaltung und Infrastruktur in Ostdeutschland auf eine solide Grundlage zu stellen und damit eine Voraussetzung für die Angleichung der Lebensbedingungen zu schaffen. Tatsächlich sind 1995 aufgrund der Finanzreform erheblich mehr öffentliche Mittel als in den Vorjahren nach Ostdeutschland geflossen. Allerdings haben sich die zusätzlichen Einnahmen nicht in korrespondierenden Zuwächsen bei den Zuweisungen der neuen Bundesländer an die Gemeinden niedergeschlagen. Gerade die ostdeutschen Kommunen sind auf solche Zuweisungen angewiesen, denn ihre Steuerkraft ist noch sehr gering.

Die innerstaatlichen Finanzbeziehungen in Deutschland sind von dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet geprägt. Durch den Finanzausgleich sollen die wirtschafts- und steuerschwachen Länder und Gemeinden in die Lage versetzt werden, unabhängig von der regionalen Wirtschafts- und Steuerkraft ein ähnliches Angebot an öffentlichen Gütern wie die wirtschaftsstarke Länder bereitzustellen. Anders als der kommunale Finanzausgleich orientiert sich der Länderfinanzausgleich nicht am Ausgabenbedarf, sondern an der Finanzkraft. Das Postulat der Verfassung gilt hier als erfüllt, wenn ein steuerschwaches Land nach dem horizontalen Ausgleich über eine Finanzkraft je Einwohner von 95 vH des Durchschnitts aller Länder verfügt. Ergänzend erhalten finanzschwache Länder — vertikale — Ausgleichshilfen des Bundes, die sog. Ergänzungszuweisungen. Durch die sofortige Einbeziehung der neuen, extrem steuerschwachen Länder wäre das bis dahin praktizierte Ausgleichssystem gesprengt worden; deshalb wurde als Interimslösung der „Fonds Deutsche Einheit“ geschaffen. Damals hatten die finanz-

politischen Entscheidungsträger angenommen, daß der wirtschaftliche Aufholprozeß in Ostdeutschland ein viel höheres Tempo haben würde, so daß das für das Ausgleichssystem erforderliche Finanzvolumen bei späterer Einbeziehung der neuen Länder in engen Grenzen hätte gehalten werden können.

Auswirkungen der Neuregelung des Finanzausgleichs auf die ostdeutschen Länder

Es entspricht der Logik der föderalen Aufgabenverteilung, daß in erster Linie der Bund für die finanzpolitische Absicherung des Aufholprozesses in Ostdeutschland sowie für die Übernahme der Treuhandschulden als zuständig angesehen wird. Faktisch hat sich dies im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung in einem Verzicht des Bundes zugunsten der Länder sowie in einer kräftigen Aufstockung der Ergänzungszuweisungen und zusätzlicher Finanzhilfen für öffentliche Investitionen in Ostdeutschland niedergeschlagen.

Tabelle 1

Verteilung der Umsatzsteuer auf die Länder (Umsatzsteuervorwegausgleich) 1995

	75 vH nach Einwohnerzahl	Ergänzungs- anteile	Reste- verteilung	Summe	100 vH nach Einwohnern	Effektive Wirkung
	Mill. DM					
Nordrhein-Westfalen	16 919	—	2 444	19 363	22 558	-3 195
Bayern	11 335	—	1 637	12 972	15 113	-2 141
Baden-Württemberg	9 764	—	1 411	11 175	13 019	-1 844
Niedersachsen	7 345	—	1 061	8 406	9 793	-1 387
Hessen	5 684	—	821	6 505	7 578	-1 073
Rheinland-Pfalz	3 757	—	543	4 300	5 010	-710
Schleswig-Holstein	2 576	—	372	2 948	3 434	-486
Saarland	1 027	215	148	1 390	1 369	21
Hamburg	1 619	—	234	1 852	2 158	-306
Bremen	645	—	93	738	860	-122
Berlin	3 291	—	475	3 766	4 388	-622
Sachsen	4 339	4 473	627	9 439	5 786	3 653
Sachsen-Anhalt	2 608	3 056	377	6 041	3 478	2 563
Thüringen	2 380	2 827	344	5 551	3 174	2 377
Brandenburg	2 406	2 126	348	4 880	3 207	1 673
Mecklenburg-Vorpommern	1 734	1 927	251	3 911	2 312	1 599
Insgesamt	77 429	14 624	11 186	103 237	103 237	

Quelle: Berechnungen des DIW.

Durch die Erhöhung des Länderanteils von 37 vH auf 44 vH am Umsatzsteueraufkommen sind den Ländern 1995 über 16 Mrd. DM zusätzlich in die Kassen geflossen. Mit diesen Einnahmen wurde ein großer Teil der Ansprüche der neuen Länder im horizontalen Finanzausgleich gedeckt, denn die erste Stufe in diesem System ist der sog. Umsatzsteuervorwegausgleich: Zunächst werden nur drei Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Bundesländer verteilt; die restlichen 25 vH — die sog. Ergänzungsanteile — dienen dazu, die Finanzkraft der steuerschwachen Länder soweit aufzustocken, daß sie 92 vH des Länderdurchschnitts erreichen. Wird zu diesem Zweck nicht das gesamte Viertel benötigt, wird der Rest auf alle Länder entsprechend ihrer Einwohnerzahl verteilt¹. Im Jahre 1995 standen den Ländern insgesamt 103,2 Mrd. DM an Umsatzsteuern zu. Davon sind zunächst 77,4 Mrd. DM gemäß der Bevölkerungszahl an die einzelnen Bundesländer geflossen, während 14,6 Mrd. DM erforderlich waren, um die Finanzkraft der steuerschwachen Länder auf 92 vH des Länderdurchschnitts je Einwohner anzuheben; Ergänzungsanteile erhielten alle ostdeutschen Flächenländer sowie das Saarland. Die restlichen 11,2 Mrd. DM wurden wiederum nach der Einwohnerzahl verteilt (Tabelle 1). Die gesamte Wirkung des Umsatzsteuervorwegausgleichs für die einzelnen Länder wird deutlich, wenn man die effektive Umsatzsteuerverteilung dem Ergebnis gegenüberstellt, das sich bei vollständiger Verteilung nach der Bevölkerungszahl ergäbe. Beispielsweise hat Sachsen knapp 3,7 Mrd. DM auf dieser Ausgleichsstufe erhalten, während Nordrhein-

Westfalen mit 3,2 Mrd. DM in Anspruch genommen wurde. Insgesamt stand sich aber Nordrhein-Westfalen — ebenso wie die übrigen alten Bundesländer — bei den Steuern vom Umsatz nicht schlechter, sondern sogar etwas besser als im Jahr zuvor.

Vom Volumen her besitzt der Umsatzsteuervorwegausgleich mit 14,6 Mrd. DM nunmehr ein größeres Gewicht als der horizontale Finanzausgleich i.e.S. (11,4 Mrd. DM). Auch nach der Finanzreform ist es Ziel des Ausgleichs i.e.S., den finanzschwachen Ländern eine Finanzkraft von 95 vH des Durchschnitts je Einwohner zu gewährleisten. Die finanzstarken Länder werden progressiv abgeschöpft: Bei einer Steuerkraft von 100 vH bis 101 vH des Durchschnitts müssen 15 vH der höheren Einnahmen in den Ausgleichstopf eingezahlt werden, bei 101 vH bis 110 vH sind es zwei Drittel und darüber hinaus sogar 80 vH der über dem Durchschnitt liegenden Einnahmen. Wie im Vorwegausgleich floß auch auf dieser Ausgleichsstufe der Löwenanteil der Transfers nach Ostdeutschland (einschl. Berlin), doch auch Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Bremen erhielten Zuweisungen (Tabelle 2). Allein in Hessen betrug die Steuerkraft vor Wirksamwerden des Finanzausgleichs über 110 vH, so daß hier bei der Abschöpfung die höchste Progressionsstufe zum Tragen kam; in den übrigen Geberländern lag die Steuerkraft im mittleren Progressionsbereich. Eigentlich müßte auch

¹ Bei der Berechnung der Ansprüche auf dieser Ausgleichsstufe werden nur die Steuereinnahmen der Länder ohne Umsatzsteueranteil berücksichtigt.

Hamburg in der höchsten Stufe abgeschöpft werden, doch steht dem das sog. Stadtstaatenprivileg entgegen. Aufgrund der besonderen Situation der Stadtstaaten werden hier die Einwohnerzahlen im horizontalen Finanzausgleich um 35 vH höher als die der Flächenstaaten gewichtet². Insgesamt wurden 1995 im Umsatzsteuervorwegausgleich sowie im horizontalen Ausgleich i.e.S. 26 Mrd. DM umverteilt. Davon flossen über 20 Mrd. DM an die ostdeutschen Flächenländer.

Während in diesem Ausgleich allein die horizontale Verteilung der Steuerkraft ausschlaggebend ist, spielen bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen überwiegend spezifische Bedarfsargumente eine Rolle. In der Summe hat der Bund im vergangenen Jahr rund 25 Mrd. DM Ergänzungszuweisungen gewährt. Fast ein Fünftel waren sog. Fehlbetragszuweisungen, d.h. Zuweisungen, die sich nach der noch verbleibenden Finanzkraftlücke — bezogen auf den Länderdurchschnitt — bemessen³. Etwa die Hälfte entfiel auf Zuweisungen an die ostdeutschen Länder (einschl. Berlin) zur Abdeckung von „teilungsbedingten Sonderlasten“. Die ostdeutschen Flächenländer erhielten 1995 insgesamt 14,6 Mrd. DM an Ergänzungszuweisungen (Tabelle 3). Eine ähnliche Funktion wie die Ergänzungszuweisungen haben die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der ostdeutschen Länder und Gemeinden. Im vergangenen Jahr hat der Bund hierfür 6,6 Mrd. DM aufgewendet; davon waren 5,4 Mrd. DM für die ostdeutschen Flächenländer, der Rest für Berlin bestimmt.

Alles in allem sind infolge der Neuordnung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen im Jahre 1995 knapp 46 Mrd. DM an die ostdeutschen Flächenländer geflossen. Ihre effektiven Mehreinnahmen waren allerdings weitaus niedriger, weil keine Mittel mehr aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ bereitgestellt wurden — tatsächlich konnten sie 14½ Mrd. DM zusätzlich in ihren Kassen verbuchen.

Zur Entwicklung der ostdeutschen Länderhaushalte...

Bereits unmittelbar nach der Wiedervereinigung hatten die neuen Bundesländer pro Kopf der Bevölkerung ein wesentlich höheres Ausgabevolumen finanziert als die alten Länder — und dies, obwohl im Westen die Stadtstaaten mitgerechnet werden, die auch kommunale Aufgaben erfüllen und somit höhere Ausgaben als die Flächenstaaten tätigen. Seitdem hat sich der Abstand noch vergrößert. Im Jahre 1995 gaben die ostdeutschen Länder je Einwohner 7 144 DM aus, während es in Westdeutschland 5 519 DM, also fast ein Viertel weniger, waren (Tabelle 4). Die Differenz ist vor allem auf die unterschied-

² Die bevorzugte Behandlung der Stadtstaaten wird vor allem damit begründet, daß in den Flächenstaaten hochverdichtete Gebiete zur Deckung ihrer ballungsbedingten und zentralörtlichen Lasten eine Kompensation im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten. Zudem sollen die „Kosten der Kleinheit“ ausgeglichen werden.

³ Vom Bund werden 90 vH dieses Fehlbetrags ausgeglichen.

Tabelle 2

Horizontaler Finanzausgleich in engerem Sinne 1995

	Originäre Finanzkraft ¹⁾	Finanzkraft nach Vorwegausgleich	Abschöpfung der Geberländer	Ausgleichs- zuweisungen	Finanzkraft nach Ausgleich
	in vH ²⁾		in Mill. DM		in vH ²⁾
Nordrhein-Westfalen	114,2	105,4	3 569	0	102,4
Bayern	113,8	105,1	2 591	0	102,5
Baden-Württemberg	115,7	107,1	2 855	0	103,0
Niedersachsen	96,2	94,2	0	424	97,8
Hessen	118,7	109,7	2 155	0	103,5
Rheinland-Pfalz	95,7	92,6	0	307	96,8
Schleswig-Holstein	106,8	100,0	162	0	101,3
Saarland	83,5	89,1	0	166	95,0
Hamburg	157,5	133,9	113	0	102,3
Bremen	111,7	103,0	0	585	96,4
Berlin	93,3	93,4	0	4 367	95,0
Sachsen	50,3	83,1	0	1 830	95,0
Sachsen-Anhalt	44,5	82,7	0	1 130	95,0
Thüringen	43,7	82,6	0	1 019	95,0
Brandenburg	56,4	84,4	0	843	95,0
Mecklenburg-Vorpommern	47,0	82,3	0	775	95,0
Insgesamt			11 445	11 445	

¹⁾ Ohne Umsatzsteuerverteilung. — ²⁾ Durchschnitt = 100.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 3

Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen des Bundes für Investitionen 1995
in Mrd. DM

	Ergänzungszuweisungen des Bundes						Investitions- hilfen des Bundes für die neuen Länder
	Fehlbetrag	Teilungs- kosten	Übergangs- hilfe	Politische Führung	Haushalts- notlage	Insgesamt	
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	0	0	
Bayern	0	0	0	0	0	0	
Baden-Württemberg	0	0	0	0	0	0	
Niedersachsen	0,64	0	0,51	0	0	1,15	
Hessen	0	0	0	0	0	0	
Rheinland-Pfalz	0,46	0	0,45	0,22	0	1,13	
Schleswig-Holstein	0	0	0,23	0,16	0	0,39	
Saarland	0,20	0	0,08	0,15	1,60	2,03	
Hamburg	0	0	0	0	0	0	
Bremen	0,12	0	0,08	0,13	1,80	2,13	
Westdeutschland	1,42	0	1,35	0,66	3,40	6,83	
Berlin	0,85	2,66	0	0,22	0	3,73	1,25
Sachsen	0,84	3,66	0	0	0	4,50	1,72
Sachsen-Anhalt	0,50	2,21	0	0,16	0	2,87	1,04
Thüringen	0,46	2,01	0	0,16	0	2,63	0,95
Brandenburg	0,46	1,99	0	0,16	0	2,61	0,94
Mecklenburg-Vorpommern	0,33	1,48	0	0,16	0	1,97	0,70
Ostdeutschland ¹⁾	2,59	11,34	0	0,66	0	14,59	5,35

¹⁾ Ohne Berlin.
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

lich hohen Ausgaben zurückzuführen, die die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs getätigt haben. Aufgrund ihrer extrem niedrigen Steuerkraft sind die ostdeutschen Gemeinden weit mehr als die Kommunen in Westdeutschland auf Transferzahlungen der Länder bzw. des Bundes⁴ angewiesen. Während im Westen die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden rund 1 070 DM je Einwohner ausmachen, betragen sie in Ostdeutschland etwa 2 430 DM. Gegenüber dem Vorjahr sind 1995 die Transfers der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen zwar nochmals, um 4 vH, aufgestockt worden. Diese Steigerung entspricht indes bei weitem nicht dem Umfang der finanzreformbedingten Mehreinnahmen der Länder — auf ihre empfangenen Transfers bezogen errechnet sich eine Zuwachsrate von 34 vH.

Für das Personal wird in den ostdeutschen Länderhaushalten ein Fünftel weniger ausgegeben, und auch die laufenden Sachaufwendungen liegen unter den westdeutschen Pro-Kopf-Beträgen. Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis überraschen, denn die Personalausstattung der Länder ist in Ostdeutschland immer noch reichlicher als in Westdeutschland, obwohl Umfang und Struktur sich bereits erheblich angepaßt haben. Im Jahre 1994 — aktuel-

lere Informationen liegen nicht vor — waren je 1 000 Einwohner im Westen 24 und im Osten 26 Personen⁵ im Dienst der Bundesländer beschäftigt (Tabelle 5). Auch hier gilt zu berücksichtigen, daß die personalintensiveren Stadtstaaten das Niveau im Westen etwas „verzerren“. Verglichen mit 1991 haben die ostdeutschen Länder ihren Personalstand aber kräftig reduziert; insbesondere in den Bereichen Schulen, Wissenschaft und Gesundheit wurde Personal abgebaut. Wenn trotz höheren Personalstandes und der fortgeschrittenen Tarifangleichung — auf 84 vH des Westniveaus — die Personalausgaben um ein Fünftel unter dem westdeutschen Niveau liegen, dann ist dies einmal Ausdruck davon, daß die effektiven Einkommensunterschiede größer sind, als sich in der noch bestehenden „Tarifdrift“ niederschlägt: In der überwiegenden Zahl der Fälle sind die Bediensteten in Ostdeutschland niedriger eingruppiert. Hinzu kommt, daß die Versorgungsbezüge für pensionierte Beamte in den ostdeutschen Ländern und

⁴ Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund in der Regel keine direkten Zahlungen an die Gemeinden leisten; sie werden über die Länderhaushalte abgewickelt.

⁵ Teilzeitkräfte jeweils auf Vollzeitkräfte umgerechnet.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland¹⁾
DM je Einwohner

	Westdeutschland ²⁾					Ostdeutschland				
	1991	1992	1993	1994	1995 ³⁾	1991	1992	1993	1994	1995 ³⁾
	Länder									
<i>Einnahmen</i>	4 495	4 784	4 831	4 864	5 020	4 556	5 070	5 340	5 561	6 222
Steuern u.ä.	3 345	3 617	3 595	3 640	3 769	1 117	1 579	1 712	2 076	3 290
Zuweisungen v. Gebietskörpersch.	747	762	655	675	640	1 027	970	953	849	2 477
Fonds Deutsche Einheit ⁴⁾	41	41	42	40	—	2 226	2 161	2 259	2 223	—
Gebühren	109	119	122	131	125	28	48	54	70	76
Sonstige Einnahmen	252	245	417	378	486	159	312	363	344	379
<i>Ausgaben</i>	4 784	5 064	5 219	5 261	5 519	5 300	5 880	6 446	6 718	7 144
Personalausgaben	1 882	2 022	2 093	2 122	2 191	1 027	1 316	1 549	1 648	1 780
Laufender Sachaufwand	473	502	534	551	557	365	416	450	491	506
Zinsausgaben	368	384	402	410	417	7	21	107	175	240
Laufende Übertragungen	1 292	1 379	1 452	1 459	1 613	2 143	2 202	2 261	2 433	2 562
Gebietskörperschaften	681	736	813	824	807	1 392	1 454	1 602	1 711	1 853
Renten, Unterstützungen	208	224	211	213	219	289	381	332	252	251
Unternehmen	245	215	217	244	206	365	187	192	309	218
Sonstige	158	204	211	179	381	96	180	135	161	240
Sachinvestitionen	193	194	184	171	171	241	270	288	323	327
Vermögensübertragungen	458	467	456	454	474	1454	1538	1628	1508	1550
Gebietskörperschaften	204	213	221	204	199	896	762	823	708	733
Sonstige	254	254	236	250	275	558	776	804	799	817
Sonstige Vermögensausgaben	118	116	98	94	96	62	118	162	140	179
<i>Finanzierungssaldo</i>	-289	-280	-388	-398	-499	-744	-810	-1 107	-1 157	-922
	Gemeinden									
<i>Einnahmen</i>	3 255	3 513	3 636	3 725	3 735	3 088	3 414	3 800	3 710	4 061
Steuern u.ä.	1 264	1 366	1 346	1 325	1 273	152	277	361	463	532
Zuweisungen v. Gebietskörpersch.	932	1 031	1 079	1 108	1 115	2 426	2 147	2 275	2 258	2 432
Gebühren	435	491	511	550	543	172	291	341	351	358
Sonstige Einnahmen	624	625	700	742	804	338	700	822	638	739
<i>Ausgaben</i>	3 347	3 674	3 778	3 812	3 841	2 991	3 934	4 112	4 123	4 189
Personalausgaben	902	963	981	979	992	1 061	1 385	1 348	1 269	1 247
Laufender Sachaufwand	610	661	674	680	687	655	713	730	743	731
Zinsausgaben	145	157	165	163	159	14	35	68	84	105
Laufende Übertragungen	850	973	1 080	1 183	.	386	464	631	694	.
Gebietskörperschaften	83	88	88	109	.	21	62	46	28	.
Renten, Unterstützungen	579	648	722	780	822	159	284	406	435	598
Unternehmen	45	48	48	65	.	103	104	98	112	.
Sonstige	143	189	222	228	.	103	14	81	119	.
Sachinvestitionen	717	771	733	677	645	834	1 267	1 254	1 241	1 107
Vermögensübertragungen	65	88	86	73	.	28	55	60	84	.
Gebietskörperschaften	17	18	26	10	.	7	21	18	21	.
Sonstige	48	70	61	64	.	21	35	43	63	.
Sonstige Vermögensausgaben	57	60	58	55	.	14	14	19	7	.
<i>Finanzierungssaldo</i>	-92	-161	-142	-86	-106	96	-519	-312	-414	-128

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik. — ²⁾ Einschließlich Berlin und des Anteils Ost-Berlins am Fonds Deutsche Einheit. —

³⁾ Vorläufige Ergebnisse, teilweise geschätzt. — ⁴⁾ Einschließlich kommunaler Anteil am Fonds Deutsche Einheit.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

Tabelle 5

Beschäftigte¹⁾ im öffentlichen Dienst je 1000 Einwohner

	Länder				Gemeinden			
	Westdeutschland ²⁾		Ostdeutschland		Westdeutschland ²⁾		Ostdeutschland	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Allgemeine Verwaltung	4,2	3,7	2,0	4,3	2,9	2,8	4,1	4,5
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	5,9	5,9	4,3	5,4	1,2	1,3	1,2	1,6
Schulen	7,9	8,1	15,2	9,8	1,4	1,3	4,1	2,3
Hochschulen und Wissenschaft	2,8	2,9	4,1	2,9	0,8	0,8	1,5	1,5
Soziale Sicherung	1,0	1,1	0,4	0,4	2,4	2,6	11,0	7,6
Gesundheit, Sport und Erholung	0,5	0,4	1,8	0,4	1,2	1,1	8,4	1,9
Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr	1,0	1,0	1,0	1,2	2,1	2,0	1,8	2,2
Sonstiges	5,2	1,0	4,5	1,7	7,1	1,8	9,9	2,1
Insgesamt	28,5	24,0	33,3	26,2	19,2	13,5	42,2	23,8

1) Teilzeit- auf Vollzeitkräfte umgerechnet. — 2) Einschließlich Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Gemeinden quantitativ nicht ins Gewicht fallen und auch noch keine Zuschüsse der öffentlichen Arbeitgeber an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) gezahlt werden.

Obwohl die Zinsausgaben der ostdeutschen Länder in den Jahren nach der Vereinigung rasant zugenommen haben, waren sie 1995 noch deutlich niedriger als im Westen. Hingegen sind die Sachinvestitionen inzwischen fast doppelt so hoch wie in den westdeutschen Bundesländern. Allerdings sind sie zuletzt — trotz der besseren Finanzmittelausstattung — kaum mehr ausgeweitet worden.

Durch die Neuregelung des Finanzausgleichs hat sich die finanzielle Lage der ostdeutschen Länder spürbar verbessert. Im vergangenen Jahr sind ihre Einnahmen insgesamt um 11 vH gestiegen. Zugleich hat sich infolge der reformierten Umsatzsteuerverteilung (einschl. Vorwegausgleich) die Struktur der Einnahmen erheblich zugunsten des Steueraufkommens verschoben. Während 1994 lediglich 37 vH der Einnahmen Steuern waren, errechnet sich für 1995 ein Anteil von 53 vH; entsprechend verringert hat sich das Gewicht der unmittelbaren Transferzahlungen aus den Haushalten von Bund und westdeutschen Ländern. Gleichwohl ist in Westdeutschland die Steuerkraft nach wie vor sehr viel höher.

Die Finanzierungsdefizite der ostdeutschen Länder konnten 1995 zwar um 3½ Mrd. DM auf 13 Mrd. DM reduziert werden. Dennoch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung weiter dem Westniveau angenähert. Ende 1995 betrug sie 4 550 DM, das waren 70 vH der Schulden in den alten Bundesländern⁶; im Jahr zuvor hatte der Abstand noch fast 40 vH ausgemacht. Ein Vergleich innerhalb Ostdeutschlands zeigt erhebliche Unterschiede in der Ver-

Tabelle 6

Verschuldung der Länder und Gemeinden
DM je Einwohner

	Länder		Gemeinden	
	Ende 1994	Ende 1995	Ende 1994	Ende 1995 ¹⁾
Baden-Württemberg	4 236	4 583	1 620	1 669
Bayern	2 243	2 339	1 667	1 820
Brandenburg	5 424	6 357	1 123	1 237
Hessen	5 589	5 955	3 060	.
Mecklenburg-Vorpommern	3 254	4 271	1 371	1 608
Niedersachsen	6 923	7 229	2 331	2 429
Nordrhein-Westfalen	6 459	6 766	2 795	2 911
Rheinland-Pfalz	6 623	6 874	1 989	2 035
Saarland	12 880	12 531	2 290	.
Sachsen	2 711	3 188	1 834	2 128
Sachsen-Anhalt	4 409	5 213	1 629	1 789
Schleswig-Holstein	8 895	9 301	1 375	1 438
Thüringen	4 152	4 679	1 966	2 153
Berlin	10 540	12 144	—	—
Bremen	24 509	24 709	—	—
Hamburg	15 125	15 305	—	—
Westdeutschland ²⁾	6 173	6 504	2 224	2 314
Ostdeutschland	3 848	4 549	1 632	1 840

1) Schätzung. — 2) Einschließlich Berlin.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Schätzungen des DIW.

schuldung: So ist Brandenburg je Einwohner mit 6 360 DM doppelt so hoch verschuldet wie Sachsen (Tabelle 6). Auch das Finanzierungsdefizit war 1995 in Sachsen trotz ver-

⁶ Einschließlich Berlin.

gleichsweise geringer Einnahmen sehr viel niedriger als anderswo. Dies ist vor allem auf geringere Personal- und Sachaufwendungen, aber auch auf unterdurchschnittliche Zuschüsse an Dritte (Unternehmen, soziale Einrichtungen) zurückzuführen; ebenso liegen die Zuweisungen an die Gemeinden unter dem Durchschnitt (Tabelle 7). Am höchsten waren die Einnahmen und Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern: Auf der Einnahmenseite konnte das Land besonders hohe Zuweisungen von den anderen Gebietskörperschaften, insbesondere vom Bund, verbuchen, während die Ausgabenseite von überdurchschnittlich hohen Zahlungen an die Gemeinden geprägt war. Letzteres ist auf den relativ hohen Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben in diesem Land zurückzuführen.

... und Kommunalhaushalte

Auch auf Gemeindeebene sind die Ausgaben im Osten pro Kopf der Bevölkerung höher als in Westdeutschland; 1995 betrug die Differenz 8 vH (Tabelle 4). Unterschiede zeigen sich insbesondere bei den Investitionsausgaben, aber auch beim Personalaufwand. Die ostdeutschen Kommunen realisierten 1995 ein Investitionsvolumen von 1 100 DM je Einwohner; es lag um 70 vH über dem westdeutschen Niveau. Allerdings sind die Investitionsausgaben seit 1992 zurückgegangen, zunächst leicht, im vergangenen Jahr kräftig (–11 vH). Die Personalausgaben je Einwohner lagen 1995 trotz der niedrigeren Einkommenstarife um ein Viertel über dem entsprechenden Wert in Westdeutschland; 1992 betrug die Differenz noch 44 vH. Die ostdeutschen Kommunen beschäftigen nach wie vor weit mehr Personal: Während im Westen 1994 auf 1 000 Einwohner 13,5 Kommunalbedienstete entfielen, waren es im Osten knapp 24 Beschäftigte. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß in Ostdeutschland die Gemeinden als Träger von Einrichtungen fungieren, die in Westdeutschland von anderen Institutionen (z.B. Wohlfahrtsverbände) getragen und deren Aufwendungen durch entsprechende staatliche Zuschüsse, die im Haushalt nicht als Personalausgaben gebucht werden, gedeckt werden. Ungeachtet dessen haben auch die ostdeutschen Kommunalverwaltungen in den letzten Jahren beträchtliche Anpassungsfortschritte erzielt; es wurde in erheblichem Umfang Personal abgebaut. Wie im Westen sind auch in Ostdeutschland in den letzten Jahren verstärkt kommunale Dienste „ausgelagert“ worden, indem sie privatisiert wurden oder — der häufigere Fall — nun über freie Träger, doch subventioniert von der öffentlichen Hand, angeboten werden. Ein Vergleich innerhalb Ostdeutschlands zeigt, daß die kommunalen Personalausgaben in Sachsen-Anhalt und Brandenburg merklich höher waren als anderswo (Tabelle 7).

Die sozialen Leistungen der ostdeutschen Kommunen haben zwar noch nicht ein solches Gewicht wie in Westdeutschland, doch die Entwicklung verlief nahezu explosionsartig. Auch hier stehen die regionalen Unterschiede ins Auge.

Brisant ist die Dynamik der Zinsausgaben. Trotz der hohen Finanztransfers wiesen Gemeindehaushalte in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren riesige Lücken auf, die durch Kredite geschlossen wurden. Ohne die strittigen Altschulden waren die ostdeutschen Gemeinden Ende 1995 mit 1 840 DM je Einwohner und damit nur noch um ein Fünftel weniger verschuldet als die Gemeinden in Westdeutschland (2 310 DM). Gleichwohl gibt es einen großen Unterschied: Die Schulden in Westdeutschland wurden in einer Zeitspanne von 40 Jahren aufgehäuft, in Ostdeutschland dauerte es nur fünf Jahre. Da aber die ostdeutsche Wirtschafts- und Steuerkraft noch sehr viel niedriger ist, wiegen die Schulden viel schwerer.

Weil die Steuerkraft so gering ist, sind den Möglichkeiten der Gemeinden, Ausgaben über Kredite zu finanzieren, enge Grenzen gesetzt. Ihre Kreditlinie richtet sich nach der „dauernden Leistungsfähigkeit“, d.h. der Einnahmementwicklung. Je höher die Einnahmen, umso größer ist der Kreditspielraum und umgekehrt. Nimmt man dieses Kriterium zum Maßstab, so sind die Schulden der ostdeutschen Gemeinden in den letzten Jahren viel zu stark gestiegen. Doch hat offensichtlich ein Umdenken stattgefunden, denn 1995 sind die Finanzierungsdefizite kräftig zurückgefahren worden, von 6 Mrd. DM auf 2 Mrd. DM. Allerdings ging dies zu Lasten der Investitionstätigkeit. Für die Kommunen als Hauptinvestor der öffentlichen Hand bilden die Investitionen die wichtigste Variable, um haushaltspolitisch flexibel zu bleiben. Dieses Flexibilitätsbedürfnis wird jedoch häufig mit negativen gesamtwirtschaftlichen Effekten erkaufte. So auch im vergangenen Jahr, denn sowohl konjunktur- als auch wachstumspolitisch war der Rückgang der Investitionen kontraproduktiv. Besorgnis muß diese Entwicklung auch deshalb erregen, weil 1995 — nicht zuletzt zur Stützung der öffentlichen Investitionstätigkeit in Ostdeutschland — die Transfers aus Westdeutschland nochmals kräftig aufgestockt worden waren. Im regionalen Vergleich zeigt sich, daß die sächsischen Kommunen je Einwohner am meisten investierten, während die geringsten Investitionen in Sachsen-Anhalt getätigt wurden.

Die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen betrug 1995 nur 41 vH des westdeutschen Wertes. Zwar sind die Steuereinnahmen der Gemeinden in den letzten Jahren sehr stark expandiert, doch war das Ausgangsniveau außerordentlich niedrig. Hinzu kommt, daß die Gewerbesteuer in Ostdeutschland nicht erhoben wird. Noch stärker macht sich freilich die schwache Ertragslage der ostdeutschen Wirtschaft bemerkbar. Die relativ günstige Entwicklung 1995 war vor allem auf einen Sondereffekt zurückzuführen, denn bei der örtlichen Zerlegung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer kamen die ostdeutschen Gemeinden in den Genuß von Nachzahlungen für die Jahre 1991 bis 1994, die zu Lasten der Kommunen in den alten Bundesländern gingen⁷. Auch die Gebüh-

⁷ Vgl. Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1996. In: Der Städtetag, Heft 3/1996, S. 162.

Tabelle 7

Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden 1995
DM je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Länderhaushalte					
Einnahmen	6 346	6 497	6 112	6 116	6 216
Steuern	3 455	3 220	3 334	3 176	3 217
Zuweisungen v. Gebietskörpersch.	2 328	2 710	2 437	2 472	2 499
Sonstige	563	567	341	468	500
Ausgaben	7 519	7 646	6 641	7 391	7 046
Personalausgaben	1 827	1 845	1 661	1 799	1 847
Lfd. Sachaufwand	529	405	455	495	664
Sachinvestitionen	389	308	330	249	350
Zuweisungen an Gemeinden	2 402	2 728	2 394	2 583	2 153
Sonstige	2 372	2 360	1 801	2 265	2 032
Finanzierungssaldo	-1 173	-1 149	-529	-1 275	-830
Gemeindehaushalte					
Einnahmen	4 233	4 120	4 242	4 104	3 466
Steuern	587	495	571	484	482
Zuweisungen vom Land	2 403	2 728	2 394	2 583	2 153
für lfd. Zwecke	1 500	2 022	1 611	2 024	1 476
für Investitionen	903	706	783	559	677
Gebühren	353	431	383	362	263
Sonstige	890	466	894	675	568
Ausgaben	4 244	4 254	4 418	4 158	3 697
Personalausgaben	1 335	1 189	1 202	1 392	1 133
Lfd. Sachaufwand	725	823	720	759	671
Soziale Leistungen	467	661	717	646	415
Sachinvestitionen	1 047	1 096	1 260	956	1 060
Sonstige	670	485	519	405	418
Finanzierungssaldo	-11	-134	-176	-54	-231

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

ren hinken trotz der starken Zunahme in den Jahren nach der Vereinigung den westdeutschen Verhältnissen hinterher.

Diese Lücken wurden durch die Transfers der Länder mehr als ausgeglichen. Wie wichtig der kommunale Finanzausgleich für die ostdeutschen Gemeinden ist, zeigt sich daran, daß mit diesen Zuweisungen über 60 vH der kommunalen Ausgaben finanziert werden. In Westdeutschland sind es nur 30 vH, weil der Anteil der steuerfinanzierten Ausgaben mit reichlich einem Drittel sehr viel höher ist — in Ostdeutschland errechnen sich nur 12 vH.

Allerdings haben die ostdeutschen Länder ihre Gemeinden bei der Bemessung der Zuweisungen im Jahre 1995 sehr knapp gehalten. An den finanzreformbedingten Mehreinnahmen der Länder wurden die Gemeinden nicht adäquat beteiligt. In der Summe haben die Länder ihre Zuwei-

sungen an die Gemeinden nur um 1,4 Mrd. DM oder 4 vH erhöht, während sie selbst durch die Neuregelung des Finanzausgleichs fast 14½ Mrd. DM zusätzlich erhalten haben. Nach Ländern waren die Unterschiede eher gering (Tabelle 7): Besonders zurückhaltend war Brandenburg, hier errechnet sich lediglich ein Plus von 1 vH. Auf der anderen Seite steht Thüringen, das die Zuweisungen immerhin um 6 vH ausweitete. Noch stärker war der Zuwachs in Sachsen (knapp 7 vH), doch wird dieses Ergebnis durch einen Einmaleffekt verzerrt⁸. Betrachtet man nur die Zuweisungen an die Gemeinden für investive Zwecke, so haben allein Brandenburg (12 vH) und Sachsen (11 vH) ihre Zahlungen signifikant aufgestockt; in Mecklen-

⁸ Erstmals wurde 1995 der Landeswohlfahrtsverband Sachsen in die amtliche Statistik einbezogen.

burg-Vorpommern waren sie sogar rückläufig. Alles in allem haben 1995 die ostdeutschen Länder die Konsolidierung ihrer Haushalte offenbar auf Kosten der Gemeinden vorangetrieben.

Ausblick

Durch die Finanzreform 1995 hat sich die sehr schwierige Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland spürbar verbessert. Ein Manko ist die Tatsache, daß die ostdeutschen Länder ihre Kommunen nicht in adäquater Weise an den reformbedingten Mehreinnahmen beteiligt und die Gemeinden ihre Defizite vor allem durch Kürzungen bei den Investitionsausgaben abgebaut haben. Dies ist konjunktur- und wachstumspolitisch höchst bedenklich. Auch wenn Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur allein auf Dauer keinen Wachstumsprozeß in Gang halten können, sind sie ein zentrales Element für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland.

In diesem Jahr dürfte sich die Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden wieder verschlechtern (Tabelle 8). Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche, aber auch die Auswirkungen des Jahressteuergesetz

zes 1996 werden bei den Steuereinnahmen zu nicht unerheblichen Einbußen führen; im Jahressteuergesetz 1996 sind vor allem die steuerliche Freistellung des Existenzminimums, die Reform des Familienleistungsausgleichs und die Verlängerung der Investitionsförderung in Ostdeutschland geregelt. Da nunmehr das Kindergeld unmittelbar aus den Steuereinnahmen finanziert wird, müssen Länder und Gemeinden gemäß ihren Anteilen an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer erhebliche Einbußen hinnehmen. Sie werden allerdings zu einem großen Teil durch einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer — er steigt von 44 vH auf 49,5 vH — ausgeglichen. In der Schätzung ist unterstellt, daß die Länder ihren Gemeinden in voller Höhe Kompensationszahlungen zukommen lassen.

Wenn das Niveau der Steuereinnahmen bundesweit gedrückt wird, zieht dies zudem Konsequenzen für den Länderfinanzausgleich nach sich. Aber auch die Finanzlage der Kommunen wird dadurch beeinträchtigt, denn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmen nicht nur deren Steuereinnahmen, sondern — über die „Verbundquoten“ — auch die Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs: Es ist der alleinigen Entscheidung eines jeden Bundeslandes über-

Tabelle 8

Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden

	Länder			Gemeinden		
	1995	1996	Veränderung	1995	1996	Veränderung
	Mrd. DM		in vH	Mrd. DM		in vH
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
Einnahmen	88,4	87,5	-1,0	57,7	57,1	-1,0
Steuern u. ä.	46,7	44,3	-5,1	7,5	6,8	-9,3
Zahlungen v. Gebietskörpersch. ¹⁾	35,1	36,4	3,7	34,5	34,3	-0,6
Sonstige	6,6	6,8	3,0	15,7	16,0	1,9
Ausgaben	101,5	104,5	3,0	59,5	60,1	1,0
Personalausgaben	25,3	25,8	2,0	17,7	17,3	-2,3
Laufende Sachaufwendungen	7,2	7,3	1,4	10,4	10,5	1,0
Zinsausgaben	3,4	4,2	23,5	1,5	1,6	6,7
Laufende Zuweisungen	36,3	38,0	4,7	11,0	11,5	4,5
an Gebietskörperschaften	26,2	26,0	-0,8	0,3	0,3	0,0
an Dritte	10,1	12,0	18,8	10,7	11,2	4,7
Sachinvestitionen	4,6	4,5	-2,2	15,7	15,2	-3,2
Zuweisungen für Investitionen	22,0	21,9	-0,5	2,0	2,1	5,0
an Gebietskörperschaften	10,4	10,4	0,0	0,2	0,2	0,0
an Dritte	11,6	11,5	-0,9	1,8	1,9	5,6
Sonstige	2,7	2,8	3,7	1,2	1,9	58,3
Finanzierungssaldo	-13,1	-17,0	.	-1,8	-3,0	.

¹⁾ Einschließlich Ergänzungszuweisungen des Bundes.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

lassen, den Anteil der Gemeinden an den Landeseinnahmen festzulegen — und es ist kaum anzunehmen, daß die Länder bei rückläufigen Einnahmen ihre Quoten erhöhen. Zudem entfällt für die Gemeinden bei der Berechnung des Einkommensteueranteils der Sondereffekt aus dem Jahre 1995.

Das Volumen der Zuweisungen, die der Bund den ostdeutschen Ländern gewährt, wird sich etwas erhöhen, weil seit Beginn dieses Jahres die Aufgaben- und damit die Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die Länder übergegangen ist („Regionalisierung“ der Bahn). Dennoch müssen die ostdeutschen Länder, aber auch die Gemeinden in diesem Jahr mit etwas geringeren Einnahmen rechnen.

Nach dem vereinigungsbedingt steilen Zuwachs verläuft die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Ostdeutschland inzwischen in ruhigen Bahnen. Angesichts der Einnahmehausfälle werden sich die ostdeutschen Länder und Gemeinden 1996 in ihrer Ausgabenpolitik eher restriktiv verhalten. Die Tarifsteigerungen in diesem Jahr dürften nur gering zu Buche schlagen, und die Kommunen werden wohl weiterhin die Zahl der Stellen, teilweise durch Ausgliederung von Institutionen, die sich weitgehend über Gebühren finanzieren, verringern. Auch die Sachaufwendungen von Ländern und Gemeinden werden voraussichtlich kaum steigen. Entlastet werden die kommunalen Haushalte durch die Pflegeversicherung. Bei den Investitionsausgaben ist neuerlich mit einem Rückgang zu rechnen. Insbesondere die Gemeinden reagieren auf Einnahmehausfälle

mit Kürzungen ihrer Investitionen; aufgrund von haushaltsrechtlichen Vorschriften sind sie dazu auch gezwungen.

Nachdem die Defizite der ostdeutschen Länder und Gemeinden 1995 auf 15 Mrd. DM zurückgegangen waren, werden sie in diesem Jahr voraussichtlich eine Größenordnung von 20 Mrd. DM erreichen. Finanzbedarf, aktuelle Finanzentwicklung sowie die Wachstumsabschwächung in Ostdeutschland stehen im Kontrast zu Überlegungen, die Transferzahlungen an die ostdeutschen Länder und Gemeinden zu beschneiden. Solche Überlegungen — nicht zuletzt Ausdruck der Tatsache, daß auch der Bund und die westdeutschen Länder konjunkturbedingt erhebliche Mindereinnahmen zu verkraften haben — wären berechtigt, wenn die ostdeutsche Wirtschaft Fuß gefaßt hätte und das Wachstum „selbsttragend“ wäre, der Markt aus eigener Kraft die Modernisierung der Wirtschaft bewerkstelligen und deren Innovationsfähigkeit herbeiführen könnte. Dies ist aber nicht der Fall. Vor allem die ausgeprägte Steuerschwäche der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte erfordert noch auf lange Zeit hohe Transfers von West nach Ost — jedenfalls dann, wenn die Finanzpolitik weiterhin ihren Beitrag zur Schaffung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet leisten soll. Der im Finanzausgleich eingebaute Automatismus führt ohnedies dazu, daß sich der Transferbedarf in dem Maße reduziert, in dem Wirtschafts- und Steuerkraft in Ostdeutschland wachsen. Eine Kürzung der Mittel für Ostdeutschland zum jetzigen Zeitpunkt würde die ostdeutsche Wirtschaft weiter ins Hintertreffen bringen.

Ukrainische Energiewirtschaft: Beschwerlicher Weg in die Eigenständigkeit

In der ukrainischen Energiewirtschaft kam es in den neunziger Jahren zu starken Produktionseinbrüchen, insbesondere bei der Förderung von Steinkohle. Der Energieverbrauch ist zwar gesunken, allerdings deutlich schwächer als die gesamtwirtschaftliche Leistung. Die Energieintensität ist daher gestiegen. Erst in jüngerer Zeit wurden durch Preisliberalisierungen und zunehmenden Druck auf die Verbraucher, Energiekosten tatsächlich zu tragen, erste Schritte unternommen, um das gewaltige Einsparpotential, das auf 55 vH des gegenwärtigen Verbrauchs geschätzt wird, auszuschöpfen. Hierdurch entsteht gleichzeitig Spielraum für die Senkung der Energieimporte, welche die ukrainische Leistungsbilanz derzeit stark belasten.

Der Abhängigkeit der Ukraine von russischen Gas- und Öllieferungen soll künftig durch Diversifizierung begegnet werden. Des weiteren ist vorgesehen, durch die Umstrukturierung der Kohleindustrie die Förderung zu erhöhen und die ukrainische Kohle international wettbewerbsfähig zu machen. Um Wettbewerb im Stromsektor zu schaffen, wurde damit begonnen, einen „Strom-Pool“ nach britischem und norwegischem Muster zu errichten. Parallel hierzu erarbeitete die Regierung zusammen mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Weltbank ein Modernisierungsprogramm für den Kraftwerkspark. Laut diesem Programm kann der langfristig prognostizierte Stromverbrauch mit der bestehenden Kraftwerkskapazität gedeckt werden. Gegenwärtig bestehen sogar bedeutende Überkapazitäten, die Spielräume für die Stilllegung überalterter Anlagen schaffen.

Zu Zeiten der Sowjetunion konnte die Ukraine Energie (Gas, Öl, Kernbrennstoffe) zu Preisen importieren, die weit unter Weltmarktniveau lagen. Umgekehrt lieferte die Ukraine, ebenfalls unter Weltmarktpreisen, in großem Umfang Kohle an andere Sowjetrepubliken. Die Umstellung des Energiehandels zwischen den GUS-Staaten auf Weltmarktpreise im Jahr 1992 bedeutete einen Schock für die sehr importabhängige Ukraine; die Notwendigkeit einer strukturellen Reform wurde unübersehbar. Die Reformabsichten der Regierung sind in einem nationalen Energieprogramm zusammengefaßt, das in Zusammenarbeit mit der Weltbank erstellt worden ist¹. Folgenden Punkten kommt dabei besondere Bedeutung zu:

- Stabilisierung der Energiegewinnung
- Verbrauchssenkung und Preisreform
- Diversifizierung der Energieimporte
- Umstrukturierung und teilweise Privatisierung der einzelnen Sektoren.

Starker Einbruch der Energiegewinnung

Die Ukraine verfügt zwar über beachtliche Ressourcen, insbesondere Steinkohle². Aufgrund der schwierigen geologischen Bedingungen sowie der abnehmenden Größe der Lagerstätten sind diese Ressourcen aber nur in geringem Umfang wirtschaftlich abbaubar. Seit Mitte der 70er Jahre sinkt die inländische Förderung fossiler Energieträger. Besonders stark war der Förderrückgang Anfang der 90er Jahre mit Auflösung der ehemaligen Sowjetunion. Von 1990 bis 1995 hat sich die Primärenergieproduktion um rd. 40 vH vermindert (Tabelle 1).

Der Produktionsrückgang ist vor allem auf die sinkende Kohlegewinnung zurückzuführen, auf die 43 vH der inländischen Primärenergieproduktion entfällt. Neben dem überalterten Kapitalstock und dem Wegfall traditioneller Vorleistungslieferanten nach Auflösung der UdSSR haben im vergangenen Jahr auch Streiks infolge der geplanten Schließung unrentabler Zechen sowie der Nichtzahlung von Löhnen zum starken Rückgang beigetragen. Angesichts der anhaltenden Diskussionen über die Umstrukturierung der Kohleindustrie bleibt es fraglich, ob das im Energieprogramm genannte Ziel, u.a. durch Stilllegung verlustbringender Zechen und die Umschichtung von Mitteln, die Förderung in den nächsten zehn Jahren auf rd. 113 Mill. t zu erhöhen, realisiert werden kann³. Gegenüber 1995 würde das immerhin eine Steigerung um 70 vH bedeuten.

Nachdem die Erdgasproduktion von 1990 bis 1992 um rd. ein Viertel auf 20 Mrd. m³ gesunken war, verlangsamte sich der Produktionsrückgang in den Folgejahren. 1995 wurden noch rd. 18 Mrd. m³ Erdgas produziert. Um die Förderung zu erhöhen, ist u.a. beabsichtigt, die Vorkommen im Schwarzen Meer zu erschließen. Das Energieprogramm sieht vor, bis zum Jahr 2000 die Gasproduktion auf

¹ Ukraine. Ministry of Economy: Energy Issues Paper. For Presentation at the Consultative Group Meetings, Paris, March 21-22, 1995.

² Zum Stand 1. Januar 1992 wurden die Erdgasreserven auf 1 080 Mrd. m³ und die Erdölreserven auf 232 Mill. t geschätzt. Vgl. TACIS: Vademeccum for Foreign Investors in the CIS Energy Sector, III. Ukraine, April 1995, S. 39 f.

³ Ukraine. Ministry of Economy, a.a.O., Tabelle 2.

Tabelle 1

Primärenergiegewinnung nach Energieträgern

Jahr	Kohlen	Erdöl	Erdgas	Wasserkraft	Kernkraft	Sonstige ¹⁾	Insgesamt
	Mill. t	Mill. t	Mrd. m ³	Mrd. kWh	Mrd. kWh	Mill. t	P J
1985	151,6	5,8	42,9	10,7	53,3	3,8	5 677
1990	130,7	5,3	28,1	10,7	76,2	4,3	4 698
1991	108,7	4,9	24,4	11,9	75,1	4,0	4 062
1992	105,4	4,5	20,9	8,1	73,8	3,7	3 754
1993	91,0	4,2	19,2	11,2	75,2	4,1	3 426
1994	75,9	4,2	18,3	12,3	68,9	4,0	3 051
1995	65,6	4,0	18,1	10,1	70,5	3,9	2 838
Struktur in vH							
1985	57,8	4,3	26,3	1,8	9,1	0,7	100
1990	55,7	4,7	20,8	2,2	15,7	0,9	100
1991	52,3	5,1	20,9	2,8	17,9	1,0	100
1992	53,5	5,0	19,4	2,1	19,0	1,0	100
1993	49,6	5,2	19,6	3,2	21,2	1,2	100
1994	46,3	5,8	20,9	3,9	21,8	1,3	100
1995	43,0	5,9	22,2	3,4	24,0	1,4	100

¹⁾ Holz, Torf.
Quelle: Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

dem Niveau vom Anfang der 90er Jahre, d.h. bei 27 Mrd m³, zu stabilisieren.

Die Produktion von Erdöl, die sich derzeit auf jährlich rd. 4 Mill. t beläuft, soll durch den Aufschluß neuer Lagerstätten bis zur Jahrtausendwende um rd. 1 Mill. t zunehmen und damit wieder das Förderniveau der frühen 90er Jahre erreichen⁴. Um die geplanten Steigerungen der Erdöl- und Erdgasproduktion realisieren zu können, wird auch auf das Engagement ausländischer Investoren gesetzt, die sich bereits an kleineren Projekten beteiligen⁵. Ein stärkerer Kapitalzufluß hängt indes von einer Verbesserung der Rahmenbedingungen ab.

Die Produktion von Primärstrom (Wasserkraft, Kernenergie) hat von 1990 bis 1995 nur um rd. 7 vH abgenommen. Der Anteil der Kernenergie an der Primärenergieproduktion erreicht mittlerweile nahezu ein Viertel (1990:16 vH). Bei einem Rückgang der gesamten Stromproduktion seit 1990 um 35 vH hat die Stromerzeugung in Kernkraftwerken nur um 7,5 vH abgenommen (Tabelle 2). Daher ist der Anteil der Kernenergie an der Stromproduktion auf fast 37 vH gestiegen (1990:26 vH). Von den rund 70 Mrd. kWh, die 1995 in Kernkraftwerken produziert wurden, entfielen 16,5 vH auf das Kernkraftwerk Tschernobyl⁶.

**Steigende Energieintensität
bei unvollständiger Preisliberalisierung**

Der Energieverbrauch stützt sich nur in geringem Umfang auf eigene Ressourcen (Tabelle 3). 1995 trug

Kohle als wichtigste inländische Energiequelle mit 24 vH zur inländischen Versorgung bei, während 47 vH des Verbrauchs durch — überwiegend importiertes — Erdgas gedeckt wurden. Erdgas wird insbesondere verstärkt im Bereich Haushalte und Kleinverbraucher genutzt. Dieser Bereich hat 1995 ein Drittel des Erdgasverbrauchs absorbiert. Der Einsatz von Erdgas in Kraftwerken sinkt. Demgegenüber wird von der im Inland verfügbaren Kohle ein wachsender Anteil zur Verstromung verwendet. Wurden 1990 noch 30 vH der Kohle in Kraftwerken eingesetzt, so war es 1995 bereits die Hälfte des inländischen Verbrauchs⁷.

Bei stark rückläufiger Wirtschaftsleistung ist die Energieintensität in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Primärenergieverbrauch hat von 1990 bis 1995 nur um rund ein Drittel abgenommen, während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach offiziellen Angaben um 55 vH schrumpfte. Die steigende Energieintensität ist vor allem darauf zurückzuführen, daß energieintensive Produktion aufrechterhalten wird. Dies zeigt sich auch an der Entwicklung des Stromverbrauchs, der in den vergangenen fünf Jahren um nicht einmal 30 vH gesunken ist. In der Indu-

⁴ Ukraine. Ministry of Economy, a.a.O., Tabelle 2.

⁵ vwd-Osteuropa vom 20. Juli 1995.

⁶ Vgl. The World Bank: Ukraine. The Real Economy and its Sectors. A Quarterly Statistical Abstract. Issue 1, Kiev, February 1996, Tab. 3.4.

⁷ Vgl. The World Bank: Ukraine. The Real Economy and its Sectors, a.a.O., Tab. 3.6 und 3.7.

Tabelle 2

Strombilanz
Struktur in vH

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Strom, insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wärmeleistung, fossil	73,7	68,1	65,9	64,7	59,5	57,5	55,6
Atomkraftwerke	19,7	25,7	27,1	29,4	33,0	34,2	36,6
Wasserkraft	4,0	3,6	4,3	3,2	4,9	6,1	5,3
Industriekraftwerke	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,3	2,6
Produktion (Mrd. kWh)	270,1	296,3	276,8	250,9	228,3	201,6	192,6

Quellen: Datenbank Energie-Osteuropa des DIW; The World Bank, The Real Economy and its Sectors, Kiev, Februar 1996.

strie, die mit zwei Dritteln der größte Verbraucher ist, ist der spezifische Stromverbrauch gestiegen: Von 1990 bis 1995 ist bei Abnahme der Industrieproduktion um 55 vH der industrielle Stromverbrauch um nur 45 vH und damit unterproportional gesunken. Der Verbrauch der privaten Haushalte hat in demselben Zeitraum sogar absolut zugenommen. Einer Erhöhung der Energieeffizienz stehen derzeit auch die noch unvollständige Liberalisierung der Energiepreise sowie die verbreitete Praxis, daß Kunden ihre Rechnungen nicht begleichen, entgegen⁸.

Bis 1994 wurden die meisten Energiepreise vom Staat festgelegt und lagen unter den Produktionskosten. Durch Preiserhöhungen in den Jahren 1994 und 1995 ist der Kostendeckungsgrad für alle Energieträger gestiegen⁹. Der Großhandelspreis für Kohle, der seit 1994 sechsmal erhöht wurde, nähert sich heute dem Weltmarktniveau (ca. 35 US-\$/t). Während die Preise für Industriekunden überhaupt nicht mehr subventioniert werden, liegt der Preis für Haushaltskunden um 9 vH unter dem Produzentenpreis. Die bedeutendste administrative Preisfestlegung besteht beim Gaspreis für private Haushalte. Er lag im Januar 1996 bei nur 60 vH des Weltmarktpreises und wird im April 1996 auf 80 vH angehoben. Für Industriekunden wurde der Preis im März 1995 zunächst auf 80 US-\$/1 000 m³ festgelegt und im Februar 1996 auf 83 US-\$ erhöht. Sowohl der Gas- als auch der Kohlepreis sind an die Wechselkursentwicklung gekoppelt. Auch für den Strompreis gilt die Regel, daß Haushalte gegenüber Industrieverbrauchern bessergestellt sind: Haushalte zahlten im Februar 1996 für Strom 89 vH des Produzentenpreises (0,036 US-\$/kWh), Industriekunden jedoch 94 vH. Die Quersubventionierung zwischen den Verbrauchergruppen soll 1996 abgeschafft werden.

Die Wirksamkeit der bisherigen Preiserhöhungen wird allerdings dadurch gemindert, daß Kunden die Energielieferungen oftmals nicht bezahlen. So betrugen Ende 1994 die nichtbezahlten Gasrechnungen 5 vH des BIP; dieser Anteil stieg bis zur Jahresmitte 1995 auf 8 vH. Bei den Lieferungen von Strom und Wärme beliefen sich die ausstehenden Zahlungen Anfang Dezember 1995 auf rd. 2,5 vH des BIP¹⁰. Allein die Außenstände der ukrainischen Atom-

kraftwerke machten im vierten Quartal 1995 25 vH ihres Quartalsumsatzes aus.

Die verbreitete Praxis, Energielieferungen nicht zu bezahlen, hat mehrere Ursachen. Erstens ist die Liquidität der Industriebetriebe gering; die Zahlungsmoral der privaten Haushalte ist schlecht. Zweitens wird die Begleichung der Rechnungen durch bürokratische Zahlungsverfahren erschwert¹¹. Drittens ist es aufgrund technischer Gegebenheiten oftmals schwierig, zahlungsunwillige Nutzer von der Belieferung auszunehmen (z.B. bei Zentralheizung). Viertens sah die Regierung bislang aus sozialen Gründen meist davon ab, Nichtzahlungen zu ahnden. Allerdings zeichnet sich hier zumindest im Industriebereich eine Kehrtwende ab. So ermöglicht ein Erlaß vom September 1995 den Betreibern leitungsgebundener Energie (Gas, Strom), in eigener Entscheidung nichtzahlende Kunden von der Versorgung auszuschließen. Tatsächlich sind zahlungs säumige Kunden in den Folgemonaten von Energielieferungen abgeschnitten worden¹². Dies ist ein erster Schritt, um die Kunden dafür zu sensibilisieren, daß Energie ein knappes Gut ist, und um das große Einsparpotential auszuschöpfen. Die Regierung und westliche Experten schätzen, daß der gegenwärtige Verbrauch mittelfristig um rd. 11 vH und langfristig um 55 vH gesenkt werden kann¹³. Die Begleichung von Energierechnungen

⁸ Vgl. The World Bank: Ukraine. The Real Economy and its Sectors, a.a.O., Tab. 3.5.

⁹ Ministry of Economy of Ukraine; European Centre for Macroeconomic Analysis of Ukraine: Ukraine Economic Trends. Quarterly Update January 1996, S. 5 und 31.

¹⁰ Vgl. Delovaja Ukraina vom 10. Januar 1996.

¹¹ So muß mangels bargeldlosen Zahlungsverkehrs jede Rechnung in bar beglichen werden; hierfür müßte ein zahlungswilliger Bürger bei mehreren Rechnungen (Energie, Telefon, Miete etc.) mehrere Tage pro Monat aufwenden.

¹² Dies machte sich vor allem in den kalten Wintermonaten Januar/Februar 1996 bemerkbar: In Ermangelung von Heizung und Strom mußten einige Industriebetriebe bei Hallentemperaturen von bis zu -10° produzieren.

¹³ Ukraine. Ministry of Economy, a.a.O., S. 14.

Tabelle 3

Struktur des Primärenergieverbrauchs in vH nach Energieträgern

Jahr	Kohlen	Mineral- öle	Erdgas	Primär- strom ¹⁾	Son- stige ²⁾
1985	33,2	28,2	34,3	3,9	0,4
1990	27,3	24,7	41,6	5,8	0,4
1991	23,5	23,9	44,4	7,8	0,4
1992	25,7	17,7	47,0	9,1	0,5
1993	24,7	16,6	47,0	11,2	0,6
1994	23,1	16,3	47,8	12,2	0,6
1995	24,0	16,9	46,7	11,7	0,6

1) Wasserkraft, Kernkraft, Außenhandelsaldo Strom. —
2) Holz, Torf.
Quelle: Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

ist zudem Voraussetzung dafür, daß die Energiebetriebe wieder finanzielle Spielräume für eine Modernisierung ihrer Anlagen haben.

Importabhängigkeit von Rußland zwingt zur Diversifizierung

Seit 1990 ist der mengenmäßige Energieimport um 40 vH zurückgegangen. Die Energieexporte wurden stark eingedämmt und erreichen mittlerweile keinen nennenswerten Umfang mehr. Der Anteil der Nettoimporte am Primärenergieverbrauch ist bei stark rückläufiger Energieproduktion und nur relativ langsam sinkendem Energieverbrauch in den vergangenen fünf Jahren um fast 4 vH auf 55 vH gestiegen.

Die Ukraine, die bis Ende der 80er Jahre Nettoexporteur von Kohle gewesen war, muß in zunehmendem Umfang Kohle importieren (Tabelle 4). 1994 wurden (gemessen in Petajoule) rd. 4 vH und nach Aufhebung von Importbeschränkungen 1995 sogar 19 vH des inländischen Bedarfs

netto importiert. Der zunehmende Import von Kohle spiegelt auch die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit von Teilen der ukrainischen Kohleindustrie. Insbesondere russische und polnische Steinkohlelieferanten können qualitativ höherwertige Kohle zu günstigeren Preisen als ukrainische Zechen liefern¹⁴.

Bei Erdgas ist die Ukraine derzeit auf Importe insbesondere aus Rußland, aber auch aus Turkmenistan angewiesen. Diese Importe decken mehr als drei Viertel des Gasbedarfs. In der Vergangenheit ist es mehrfach zu Unterbrechungen der Gaslieferungen gekommen, da ukrainische Abnehmer ihre Rechnungen nicht beglichen haben. Nachdem Anfang 1995 eine Schuldenregulierung mit Rußland erreicht worden war, haben sich bereits bis Anfang 1996 die Schulden ukrainischer Kunden gegenüber russischen Lieferanten wieder auf 266 Mill. US-\$ summiert¹⁵. Um einen weiteren Schuldenaufbau zu verhindern, hat die russische Gesellschaft Gasprom mit ihrem ukrainischen Partner Ukrasgasprom einen Vertrag abgeschlossen, der vorsieht, daß Ukrasgasprom Garantien für Direktlieferungen an ukrainische Handelsunternehmen übernimmt¹⁶. Für den Abbau der Schulden hat Rußland die Übereignung ukrainischen Vermögens (*debt-equity swaps*) vorgeschlagen.

Nach Auflösung der Sowjetunion sind die Mineralölimporte stark gefallen. Sie erreichten 1995 nur noch rd. 44 vH der 1991 importierten Menge. Diese drastische Abnahme ist vor allem auf eine Verteuerung russischer Energielieferungen zurückzuführen. Hinzu kommt, daß die Mineralölexporte Rußlands in den vergangenen Jahren insgesamt gesunken sind und Rußland seine Exporte zugunsten zahlungsfähiger Staaten außerhalb der ehemaligen Sowjetunion umlenkt.

Die rückläufige Förderung und die Importe fossiler Brennstoffe bei nach wie vor hohem Stromverbrauch

¹⁴ vwd-Rußland vom 19. September 1995.

¹⁵ Finansovye izvestija vom 16. Januar 1996.

¹⁶ vwd-Rußland vom 15. Februar 1996.

Tabelle 4

Nettoimporte von Energieträgern

Jahr	Kohlen	Erdöl	Erdölprodukte	Erdgas	Strom	Insgesamt
	Mill. t	Mill. t	Mill. t	Mrd. m ³	Mrd. kWh	
1985	0,0	54,0	6,6	54,3	-23,9	4 201
1990	1,1	54,3	-2,5	87,3	-28,3	4 966
1991	-1,0	49,6	-0,5	89,5	-14,9	4 890
1992	3,9	34,3	0,6	89,1	-4,6	4 399
1993	5,2	19,7	5,1	79,8	-1,2	3 922
1994	2,9	15,8	4,8	69,1	-1,1	3 325
1995	13,6	13,3	8,1	66,3	-4,1	3 460

Quelle: Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

haben zu einem deutlichen Rückgang der Stromexporte von über 28 Mrd. kWh im Jahr 1990 auf nur noch 4 Mrd. kWh 1995 geführt. Die im vergangenen Jahr durch Stromexporte erzielten Exporterlöse wurden auf 90 Mill. US-\$ geschätzt¹⁷.

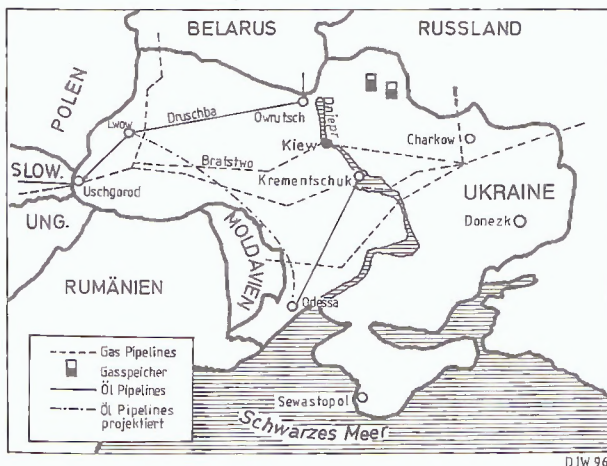
Der Wert der Energieimporte belief sich 1995 nach offiziellen Angaben auf 6,3 Mrd. US-\$; das sind etwa 55 vH des Gesamtimports¹⁸. Die Hälfte der wertmäßigen Energieeinfuhr entfällt auf Gaslieferungen. Bei den Energieimporten ist die Einfuhr von Kernbrennstoffen, die ausschließlich aus Rußland erfolgt, noch nicht eingeschlossen. Grundsätzlich muß die Ukraine seit Auflösung der Sowjetunion ihre Energiebezüge zwar zu Weltmarktpreisen und in konvertiblen Währungen bezahlen. Jedoch wird im Rahmen von zwischenstaatlichen Abkommen und in einem nicht bekannten Umfang aufgrund von Bartergeschäften Energie noch zu Vorzugspreisen geliefert.

Der großen Abhängigkeit von Energielieferungen steht die starke Stellung der Ukraine als Transitland für Energie gegenüber (Schaubild). Durch die Ukraine wird fast der gesamte Erdgasexport der Russischen Föderation nach Westeuropa geleitet, und zwar vor allem durch die Gasleitung „Bratstwo“. Das russische Unternehmen Gasprom zahlt 1,75 US-\$ pro 1 000 m³ und 100 km; die Kosten dieser Dienstleistung liegen bei 3 bis 5 US-\$¹⁹. Die Differenz wird derzeit durch einen geringeren Kaufpreis abgegolten, den die Ukraine für russische Erdgaslieferungen bezahlt. 1995 wurden über den südlichen Strang der durch ukrainisches Territorium verlaufenden Ölleitung „Druschba“ 18 Mill. t russisches Öl transportiert. In der Vergangenheit hat die Ukraine mehrfach versucht, die Transitgebühren zu erhöhen. Zuletzt hatte die ukrainische Seite von Rußland Anfang 1996 eine Erhöhung der Gebühr von 4,5 auf 5,5 US-\$ pro Tonne und 100 Kilometer gefordert. Ob die Vereinbarung von 5,2 US-\$/t und 100 km trägt, muß offen bleiben²⁰.

Die Verringerung der Importabhängigkeit ist eines der wichtigsten Ziele der ukrainischen Energiepolitik. Es ist

weniger die Höhe der Importquote, die zur Debatte steht, als die Ausrichtung auf Rußland. Die Russische Föderation ist nicht nur der größte Lieferant von Gas und Öl, sondern auch Transitland für ukrainische Bezüge von Gas aus Turkmenistan. Die Versorgungskrise in der Ukraine im Oktober 1992, als Rußland kurzfristig sämtliche Gas- und Öllieferungen aussetzte, machte die starke Anfälligkeit der gesamten ukrainischen Volkswirtschaft deutlich. Derzeit werden folgende Elemente einer Diversifizierungspolitik erwogen:

- Kohleimporte, z.B. aus Polen oder Rumänien, sollen die Abhängigkeit von russischen Importen mindern.
- Im Gassektor soll der Bezug von nicht-russischen Lieferanten, vor allem aus Turkmenistan, aber auch aus Aserbaidschan und dem Iran, ausgebaut werden. Jedoch wird auch mittelfristig die Abhängigkeit von Rußland als Transitland für turkmenisches Gas bestehen bleiben. Die Ukraine kann sich gegen kurzfristige Lieferstopps durch die Nutzung seiner beiden großen unterirdischen Erdgasspeicher (Bogorodschanskoe, Wiltische-Wolizko-Ukerskoe) im Nordosten des Landes absichern. Die Speicherkapazität beträgt insgesamt 36 Mrd. m³; dies entspricht dem Erdgasverbrauch von fünf Monaten.
- Im Ölsektor werden derzeit die größten Anstrengungen zur Diversifizierung gemacht. Die Kapazität des Ölterminals in Odessa soll auf 10 Mill. t ausgebaut werden; dadurch würde der Bezug von Rohöl aus Turkmenistan, Aserbaidschan sowie aus dem mittleren Osten ermöglicht. Die Speicherkapazitäten des Landes sollen von derzeit 2 Mill. t auf 8 Mill. t ausgebaut werden (davon je 50 vH für Rohöl und für Mineralölprodukte). Das Projekt des Staatskomitees für Öl und Gas sieht des Weiteren den Bau einer Pipeline zwischen Odessa und der Ost-West Ölleitung „Druschba“ vor. Dadurch würde nicht nur die Versorgung von zwei Raffinerien im Westen des Landes gewährleistet, sondern auch Öllieferungen der Ukraine nach Mitteleuropa ermöglicht. Das Investitionsvolumen für das gesamte Projekt beträgt ca. 3 Mrd. US-\$. Von der Weltbank wurden Kredite in Höhe von mehreren 100 Mill. US-\$ in Aussicht gestellt; jedoch ist die Finanzierung von ukrainischer Seite noch unklar.



¹⁷ Vgl. The World Bank: Ukraine. The Real Economy and its Sectors, a.a.O., Tab. 3.2.b.

¹⁸ Ministry of Economy of Ukraine; European Centre for Macroeconomic Analysis of Ukraine: Ukraine Economic Trends, a.a.O., S. 66.

¹⁹ Ukgasprom selbst verlangt von ihren regionalen Verteilungsunternehmen eine Transportgebühr für Hochdruckleitung von pauschal 7 US-\$. Vgl. Intelnews vom 10. Oktober 1995.

²⁰ vwd-Rußland vom 26. März 1996. Rußland strebt in jüngster Zeit eine Gebühr von 4,9 US-\$/t an. Vgl. Itar-Tass vom 10. April 1996.

Schrittweise Umstrukturierung bei verschleppter Privatisierung

Der Energiesektor gilt in der Ukraine als ein „strategischer“ Sektor, der bei der industriellen Umstrukturierung eine Sonderrolle einnimmt. Im 1. Halbjahr 1996 zeichnet sich zwar landesweit eine Beschleunigung der Privatisierung ab; diese bezieht sich aber vorerst nicht auf die Unternehmen des Energiesektors. Effizienzgewinne sollen nicht durch eine Privatisierung, sondern durch eine Deregulierung des Sektors erzielt werden.

Die Kohleindustrie stellt das größte Strukturproblem der Ukraine dar: Problematisch sind vor allem die großen Kostendifferenzen innerhalb der Industrie. So lagen bereits 1991 die Produktionskosten der effizientesten Produktionsvereinigungen (Aleksandra, Ukrspad) bei nur einem Drittel der teuersten Produzenten (Dserschinsk, Donezk, Stachanow); die Kostenunterschiede nahmen in den vergangenen Jahren weiter zu²¹. Die Regierung wandelt zur Zeit die 22 bestehenden Produktionsvereinigungen in 15 staatliche Aktiengesellschaften um. Der Handel soll vollständig liberalisiert werden, so daß sich auch private Kohlehändler am Markt etablieren können. Es wird geschätzt, daß 95 der 244 Gruben ohne Subventionen überlebensfähig sind; 92 Gruben sollen mit staatlichen Investitionsprogrammen wettbewerbsfähig gemacht werden. Dagegen sollen 37 der 244 Kohlengruben aufgrund zu hoher Produktionskosten mittelfristig geschlossen werden²². Die sozialen Spannungen, welche die Umstrukturierung der Kohleindustrie auch in den kommenden Jahren verursachen wird, wurden anlässlich des landesweiten Streiks im Februar 1996 deutlich: Zwei Wochen lang standen 90 Gruben still, weitere 100 verweigerten die Auslieferung von Kohle. Die Regierung sicherte daraufhin die Bezahlung von 15 Bill. KBV (ukrainische Karbowanez) Lohnrückständen zu. Im Staatshaushalt 1996 sind u.a. für die Umstrukturierung des Sektors 100 Bill. KBV eingestellt; dieser Betrag entspricht 1,3 vH des BIP²³.

Auch in der Gasindustrie soll die vertikale Integration, ein Erbe der sowjetischen Energiepolitik, abgebaut werden. Die Hochdruckleitungen fallen zwar noch unter das Monopol des Staatsbetriebs Ukrgasprom. Jedoch ist dessen früheres Kauf- und Verkaufsmonopol seit Oktober 1995 aufgehoben: Nunmehr können beliebige ausländische Gasunternehmen direkt mit ukrainischen Verbrauchern Verträge schließen. Allerdings wird die Gebühr für die Nutzung der Hochdruckleitung von Ukrgasprom festgelegt²⁴. Die 50 Regionalunternehmen der Handelsorganisation Ukrgas sind für die Verteilung an die Endverbraucher zuständig. Die von der Regierung betriebene schrittweise Privatisierung des Gas- und des Ölsektors wurde am 2. November 1995 vom Parlament gestoppt, welches einen „Ausverkauf“ der ukrainischen Energiewirtschaft befürchtete.

Die ukrainische Ölwirtschaft ist bereits heute durch eine Trennung von Förderung, Transit, Verarbeitung und Verkauf gekennzeichnet. Das Transitgeschäft von russischem

Öl nach Mittel- und Westeuropa („Druschba“-Pipeline) wird von der Transportgesellschaft Nafttransit betrieben, die Teil des Staatskomitees für Öl und Gas ist. Die sechs großen Raffinerien (Krementschuk, Lisitschansk, Cherson, Odessa, Drogobitsch, Nadwirna) sind in staatliche Aktiengesellschaften umgewandelt worden. Eine Privatisierung, und sei es nur der nachgelagerten Verarbeitungsbereiche, steht nicht zur Diskussion. Die Liberalisierung des Außenhandels und die Privatisierung des Handels (Benzin, Kerosin, Diesel, Petrochemie) haben zu einer erheblichen Verbesserung der Versorgungslage geführt; Schlangen an Tankstellen sind aus dem Stadtbild verschwunden. Angesichts der geringen Kapazitätsauslastung der ukrainischen Raffinerien (ca. 25 vH) werden in jüngster Zeit Stimmen laut, die Importzölle auf Mineralölprodukte fordern.

Die bedeutendsten Strukturreformen sind in der Stromwirtschaft angelaufen. Mit diesen Reformen nimmt die Ukraine eine Vorreiterrolle für die anderen mittel- und osteuropäischen Länder ein. Erklärtes Ziel ist die Schaffung eines „Strom-Pools“ nach britischem und norwegischem Vorbild²⁵. In diesem Modell sollen Stromkäufe über ein nationales Dispatching-Zentrum in Kiew erfolgen. Das Dispatching-Zentrum gleicht die Angebote der Stromerzeuger mit der Nachfrage der Verbraucher ab und ermöglicht somit eine marktmäßige Preisbildung. Die früheren regionalen Produktionsvereinigungen sind bereits 1995 in sechs Aktiengesellschaften umgewandelt worden (Zachidenergo, Zentrenergo, Donbassenergo, Dnjipropetrowskenergo, Atomenergo, Chidroenergo), an denen der Staat auch mittelfristig die Mehrheitsbeteiligung halten möchte. Das Hochspannungsnetz (220 kV und darüber) sowie die internationalen Stromverbindungen bleiben in der Hand des Energieministeriums. Der Strommarkt soll spätestens im Jahr 2000 voll arbeitsfähig sein. Parallel zur Strukturreform des Stromsektors hat das Energieministerium mit Unterstützung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) ein Modernisierungsprogramm für den Kraftwerkspark entwickelt²⁶. Die heute verfügbare Kapazität beträgt rd. 54 GW. Von dieser Kapazität ist mehr als ein Viertel in Kraftwerken installiert, die über 25 Jahre

²¹ Vgl. Economic Review vom 3. April 1995; The World Bank: Ukraine Energy Sector Review, Kiew, 1993, S. 102.

²² Über die Kosten der Grubenschließungen gibt es unterschiedliche Auffassungen: Das ukrainische Kohleministerium rechnet mit ca. 3,4 Bill. KBV (ukrainische Karbowanez), das sind ca. 18 Mill. US-\$, für die Schließung einer Grube; dagegen schätzt die Weltbank, die die Umstrukturierung voraussichtlich mit einem Kredit von mehreren 100 Mill. US-\$ unterstützen wird, mit Kosten von ca. 10 Mill. US-\$ pro Grube. Vgl. Business Weekly vom 16. Oktober 1995.

²³ OSTinvest vom 29. März 1996.

²⁴ Vgl. Intelnews vom 10. Oktober 1995, S.1.

²⁵ Vgl. Nachrichten für Außenhandel vom 28. April 1995.

²⁶ Vgl. EBRD: Ukraine Power Sector: Long Term Development Least Cost Plan, Kiew, August 1995.

alt sind²⁷. Maßnahmen zur Modernisierung des bestehenden Kraftwerksparks wurden in der Vergangenheit stark vernachlässigt. Für die Modernisierung des bestehenden Kraftwerksparks werden nun bis zum Jahr 2010 ca. 1 Mrd. US-\$ pro Jahr veranschlagt; die Finanzierung dieses Programms erscheint angesichts der gegenwärtigen Finanzkrise jedoch fraglich. Die Szenarien der EBWE gehen davon aus, daß die derzeit im Bau befindlichen Atomreaktoren (Saporischschja, Rowno, Chmelnitzkij) in den nächsten Jahren ans Netz gehen, die Reaktoren Tschernobyl 1 und 3 jedoch bis 1999 geschlossen werden.

In der Ukraine wird die Schließung der Reaktoren in Tschernobyl sowie die Zukunft des 1986 explodierten Reaktors Nr. 4 kontrovers diskutiert. Gegen eine Schließung werden von ukrainischer Seite vor allem Argumente wie der Beschäftigungsabbau, die kostengünstige Stromversorgung sowie die gestiegenen Sicherheitsvorkehrungen angeführt. Aus energiewirtschaftlicher Sicht jedoch wäre die Schließung aufgrund der bereits heute bestehenden Überkapazitäten möglich. Anlässlich des G-7 Gipfels in Moskau am 19./20. April bestätigte die Ukraine das Memorandum of Understanding vom Dezember 1995, demzufolge das Kernkraftwerk bis zum Jahr 2000 geschlossen wird, wofür der G-7 eine Finanzhilfe von 3 Mrd. US-\$ zugesagt hat. Ob diese Übereinkunft in den kommenden Monaten zu einem konkreten Termin- und Finanzierungsplan führt, bleibt abzuwarten²⁸.

Die ukrainische Regierung geht davon aus, daß der Stromverbrauch zumindest bis 1999 nicht steigen wird, selbst im Jahr 2010 wird er das Niveau von 1990 nicht wieder erreicht haben. Daher ist mittelfristig nicht mit einem Bedarf an zusätzlichen Kraftwerkskapazitäten zu rechnen.

Ausblick

Die ukrainische Energiewirtschaft, die stark unter dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelitten hat, befindet sich auf dem Weg grundlegender Strukturreformen. Der Rückgang der Primärenergieproduktion ist im wesentlichen gestoppt, eine bedeutende Steigerung der heimischen Produktion erscheint jedoch unwahrscheinlich. Die Ukraine wird auch mittelfristig in erheblichem Umfang von Energieimporten abhängen; die einseitige Ausrichtung auf Rußland kann dabei durch eine verstärkte Diversifizierungspolitik gemindert werden. Es sollten private Investoren gewonnen werden, sowohl ukrainische als auch ausländische; bei größeren Infrastrukturprojekten wird auch eine gewisse staatliche Finanzierung notwendig sein.

Die Fortschritte bei der Deregulierung und der Aufhebung staatlicher Monopole sind angesichts des weiterhin starken politischen Widerstands beachtlich. Jedoch sind weitere Schritte in der Deregulierung und Preisliberalisierung notwendig, vor allem in der Kohle- und der Gasindustrie. Kostenorientierte Energiepreise sind Voraussetzung dafür, daß die Energieunternehmen Mittel für notwendige Modernisierungsinvestitionen erwirtschaften. Entscheidend ist auch, daß die Verbraucher die Kosten für Energie tatsächlich tragen. Dies ist eine Bedingung, damit das umfangreiche Einsparpotential ausgeschöpft werden kann.

²⁷ Delovaja Ukraina vom 26. Januar 1996.

²⁸ Vgl. Handelsblatt vom 22. April 1996.

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Erscheinen zur Zeit im 65. Jahrgang. Format DIN A 4.

Heft 2/1995. 198 S. DM 136,—

Editorial. Von *Florian Straßberger* und *Harald Trabold*

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Von *Harald Trabold*.

Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik. Von *Klaus Eber*, *Wolfgang Hillebrand*, *Dirk Messner* und *Jörg Meyer-Stamer*.

Technischer Wandel und wirtschaftliches Wachstum: Einige jüngere Entwicklungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Konsequenzen. Von *Florian Straßberger*.

Die Internationalisierung von Forschung und Entwicklung multinationaler Unternehmen und die technologische Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften. Von *Marian Beise* und *Heike Belitz*.

Zur technologischen Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft — *Eine ökonomische Beurteilung im längerfristigen und internationalen Vergleich*. Von *Dieter Schumacher*.

Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Von *Alexander Eickelpasch*.

EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Von *Christian Weise*.

Competitiveness of Central-Eastern European Countries. By *Ulrich Thießen*.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit der südostasiatischen Schwellen- und Entwicklungsländer. Von *Ludger Lindlar*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen.

Heft 3/1995. 208 S. DM 142,—

Editorial. Von Prof. Dr. *Lutz Hoffmann*.

Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß — ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit Von *Dieter Vesper*.
Geld und Währung in Deutschland seit der Währungsumstellung. Von *Reinhard Pohl*.

Die deutsche Vereinigung — ein Transferproblem. Von *Heiner Flassbeck*.

Die deutsche Vereinigung — Stimulus für die Weltwirtschaft? — *Ein Rückblick mittels ökonomischer Simulationen*. Von *Gustav A. Horn* und *Rudolf Zwiener*.

Strukturen der Industrie in den neuen Bundesländern. Von *Karl Brenke*.

Die Privatisierungs- und Sanierungsstrategie der Treuhandanstalt: Eine Analyse aus transaktionskostentheoretischer Sicht. Von *Herbert Brückner*.

Strukturwandel von Nachfrage und Produktion in Ostdeutschland — *Veränderte Einschätzungen durch Berücksichtigung von Preisunterschieden*. Von *Martin Gornig* und *Claudius Schmidt-Faber*.

Income Effects of Unemployment and Short-Time Work in the East German Transformation Process. By *Johannes Schwarze*, *Ulrich Rendtel* and *Felix Büchel*.

Anlagevermögen und Produktionspotential in Ostdeutschland. Von *Bernd Görzig*.

Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges in den neuen Bundesländern auf ausgewählte Infrastrukturbereiche. Von *Erika Schulz*.

Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern. Von *Heike Belitz*, *Dietmar Edler* und *Walter Komar*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen.

Heft 4/1995. 134 S. DM 98,—

Market spreading versus market concentration: The choice of export marketing strategies reconsidered. By *Harald Trabold*.
Arbeitsmarktsituation von Frauen in den neuen Bundesländern: Erwerbsverhalten, frauenspezifische Beschäftigungsrisiken, betriebliche Handlungsspielräume. Von *Friederike Behringer*.

Kohorteneffekte auf Niveau und Entwicklung von Arbeitseinkommen im Laufe des Berufslebens — eine empirische Studie. Von *Hilmar Luckert*, *Christof Kühnlein* und *Leonhard Knoll*.

Koordinierungsbedarf für die direkten Steuern bei verstärkter politischer und wirtschaftlicher Integration in der Europäischen Union. Von *Thomas Döring* und *Oliver Fromm*.

Individuelle Wohlfahrtseffekte einer ökologischen Steuerreform am Beispiel des Verkehrsbereiches. Von *Holger Schlör*.

Armut in der Transformation — das Beispiel Ungarn. Von *Rudolf Andorka* und *Zsolt Spéder*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst?. Bearbeitet von Dieter Vesper. —
Ukrainische Energiewirtschaft: Beschwerlicher Weg in die Eigenständigkeit. Bearbeitet von Hella Engerer und Christian von Hirschhausen.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —