

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 26/98

Berlin

25. Juni 1998

65. Jahrgang

Finanzkrise in Asien: Realistische Währungspolitik erforderlich

Hohe Wachstumsdynamik und ein kräftiger Zustrom an internationalem Kapital waren die Merkmale vieler, oft als vorbildhaft angesehener Volkswirtschaften in Südostasien. Die Währungskrise hat bei wichtigen internationalen Finanzinstitutionen im nachhinein zu einer erheblichen Korrektur der Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser Region geführt. Im Vorfeld zeigten die üblicherweise verwendeten makroökonomischen Indikatoren keine Probleme an. Weder die Inflationsentwicklung noch die Staatsverschuldung für sich genommen gaben Hinweise auf eine sich verschärfende Situation. Offensichtlich hat die Fixierung auf diese traditionellen Krisenindikatoren eine Früherkennung der Gefahren verhindert. Bei genauerem Hinsehen wären allerdings in den hier untersuchten Ländern — Thailand, Indonesien und Korea — bereits 1994/1995 erste Anzeichen einer sich zuspitzenden Situation erkennbar gewesen. Die anhaltende reale Aufwertung der Währungen und ein nicht wettbewerbsorientierter Bankensektor verdichteten sich zu einer brisanten Mischung für die außenwirtschaftliche Entwicklung. Die binnenwirtschaftlichen Folgen der Turbulenzen auf den Devisenmärkten erfordern nun eine währungspolitische Neuorientierung und eine strukturelle Reform des Finanzsektors. Um das Vertrauen der Devisenmärkte wiederzugewinnen, haben Geld- und Finanzpolitik einen harten Restriktionskurs eingeschlagen. Vor dem Hintergrund schwacher sozialer Sicherungssysteme wäre jedoch, anders als vom IWF empfohlen, eine expansivere Finanzpolitik erforderlich, um die Krise zu entschärfen.

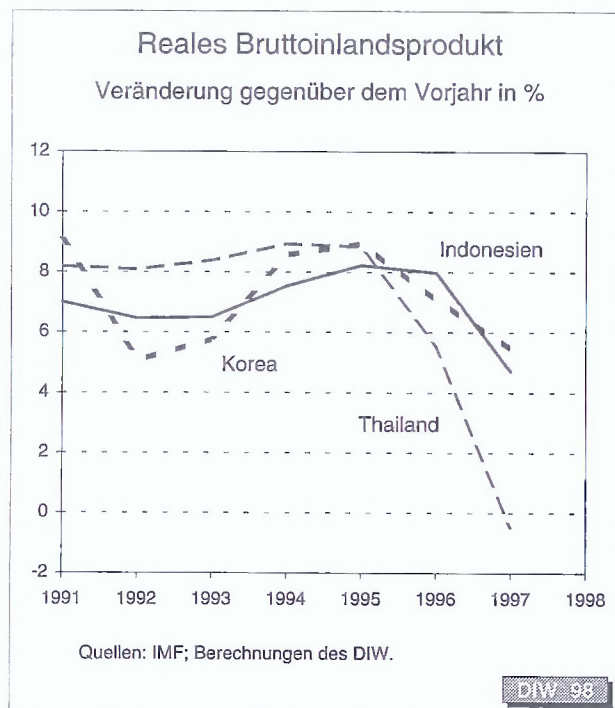
Unrealistische Wechselkursbindung

Die aktuellen Entwicklungen auf den Devisenmärkten zeigen, daß die Krise in Asien noch keineswegs überwunden ist. Damit ist die langanhaltende Wachstumsdynamik in dieser Region zum Stillstand gekommen (Abbildung 1). Waren die Schwellenländer in Südostasien in den letzten Jahren wirtschaftlich an die Industrieländer herangerückt, drohen sie jetzt wieder zurückzufallen. In der Vergangenheit wurde in der Währungspolitik dieser Länder, die in den neunziger Jahren im wesentlichen in einer unterschiedlich ausgeprägten Bindung der Wechselkurse an eine Leitwährung — den US-Dollar — bestand, vielfach ein wesent-

liches Element zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Ziel dieser Politik war es, die Preisstabilität der USA zu importieren und gleichzeitig sichere monetäre Rahmenbedingungen mit geringen Wechselkurschwankungen zu schaffen. All dies sollte den Zufluß von internationalem Kapital begünstigen. Mit dem hierdurch erweiterten Angebot an finanziellen Ressourcen sollte der Wachstumsprozeß in diesen Ländern eine höhere Dynamik erlangen, als dies bei alleiniger Nutzung heimischer Ressourcen der Fall gewesen wäre.

Eine solche Wechselkursbindung kann nur funktionieren, wenn das Entwicklungsland mit einer Unterbewer-

Abbildung 1



tung startet und sich die Inflationsraten zwischen dem Leitwährungsland und dem Land mit Wechselkursbindung angleichen. Dies läßt sich dann ohne Verteilungskämpfe bewältigen, wenn sich die Lohnstückkosten — also die Relation von Lohn- und Produktivitätsentwicklung — und die Gewinnentwicklung an den Maßstäben des Leitwährungslandes ausrichten. Damit wird die Gefahr vermieden, daß die Güter des Bindungslandes in Relation zum Reserve-land immer teurer werden, mithin dessen Währung „real aufwertet“ und in der Folge außenwirtschaftliche Defizite entstehen. Das Ausmaß der notwendigen Angleichung wird durch die Festigkeit der Wechselkursbindung vorgegeben. Bei einem fixen Wechselkurs sollten die Inflationsraten längerfristig etwa gleich sein. Viele Länder rechnen aber, z. B. angesichts erheblicher institutioneller Unterschiede zum Leitwährungsland, mit einem längeren Anpassungszeitraum und praktizieren daher eine weniger anspruchsvolle Form der Wechselkursbindung, die von vornherein Abwertungen mit einer vorgegebenen Rate zuläßt. Ein solches Crawling-peg läßt Differenzen in der Inflationsentwicklung bis zur Abwertungsrate zu, ohne daß es zu realen Aufwertungen kommt. Entsprechend sind die Anpassungszwänge in diesem Fall weitaus geringer als bei einer Fixierung der nominalen Wechselkurse.

In den hier betrachteten Ländern war die Festigkeit der nominalen Wechselkursbindung durchaus unterschiedlich. Während für Thailand das Kursverhältnis von Baht zu Dollar von 1990 bis Mitte 1997 etwa konstant war, also der Wechselkurs fixiert und damit eine sehr enge Bindung an den Dollar gesucht wurde, wertete die indonesische Rupiah

in Relation zum Dollar in diesem Zeitraum jedes Jahr um nominal 3 % bis 5 % ab (Abbildung 2). Der koreanische Won hatte von 1990 bis 1994 eine ähnliche Entwicklung wie die indonesische Währung. Von 1994 bis zum Sommer 1995 kam es allerdings zu einer leichten nominalen Aufwertung von insgesamt gut 6 %. Danach setzte, noch vor dem Ausbruch der Währungskrise, eine merkliche Abwertung ein. Bereits zum Jahresbeginn 1997 hatte der koreanische Won auf den Devisenmärkten im Vergleich zu seinem Höchststand 1995 gut 11 % an Wert verloren. Die koreanische Währungspolitik war somit erheblich weniger stetig als die der beiden übrigen Länder.

Es zeigt sich, daß die Währungen Thailands, Koreas und Indonesiens in den neunziger Jahren real aufgewertet haben (Abbildung 3). Am stärksten war dies mit gut 20 % bei Indonesien der Fall, wo die kontinuierliche nominale Abwertung bei weitem nicht ausreichte, die Inflationsdifferenz zum Dollar zu kompensieren. Insbesondere hat sich die Aufwertung 1995/96 mit steigenden Inflationsraten und der gleichzeitigen Abwertung des Dollar beschleunigt. Auch Thailand mußte eine, wenn auch stetigere, reale Aufwertung seiner Währung hinnehmen, so daß der reale Außenwert 1996 knapp 15 % über dem von 1990 lag. Am geringsten war die reale Aufwertung in Korea. Alles in allem wurde eine vollständige Konvergenz zur Preisentwicklung im Dollar-Währungsraum jedoch nicht erreicht.

Zu der internen Labilität der eingeschlagenen Entwicklungsstrategie kamen destabilisierende Effekte von außen. Seit 1995 wertete der Dollar auf und zog damit die an ihn gebundenen Währungen mit sich, so daß sich allein aus diesem Grund die reale Aufwertung auch gegenüber Dritt-

Abbildung 2

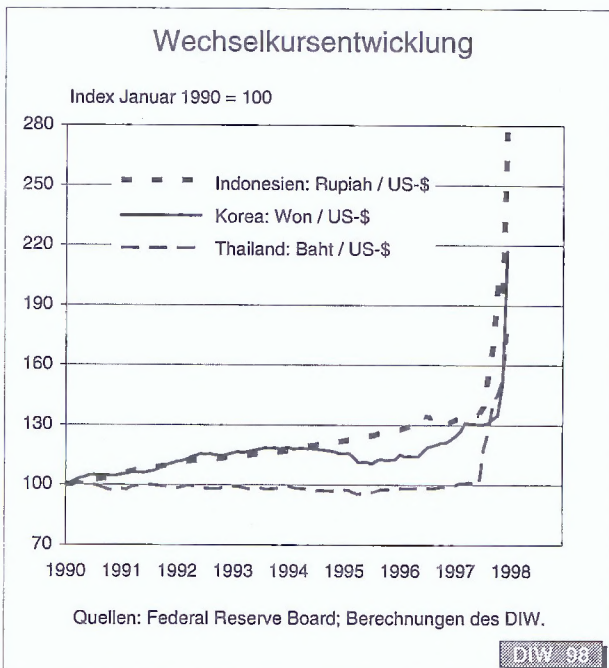
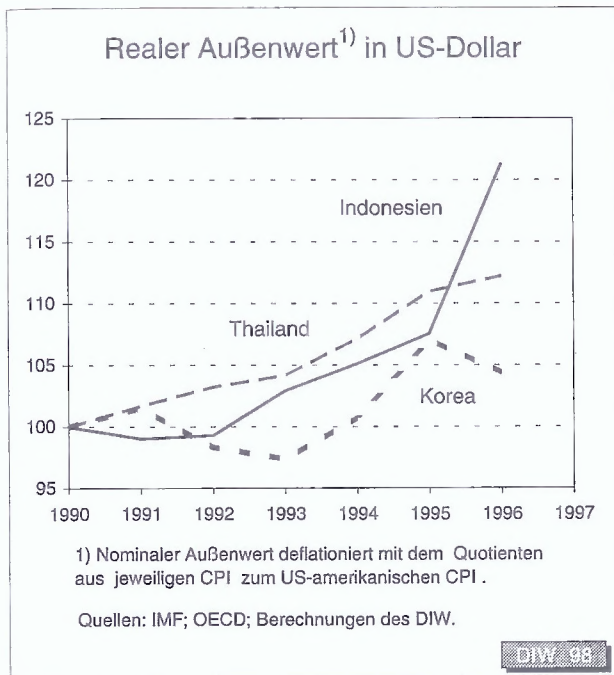
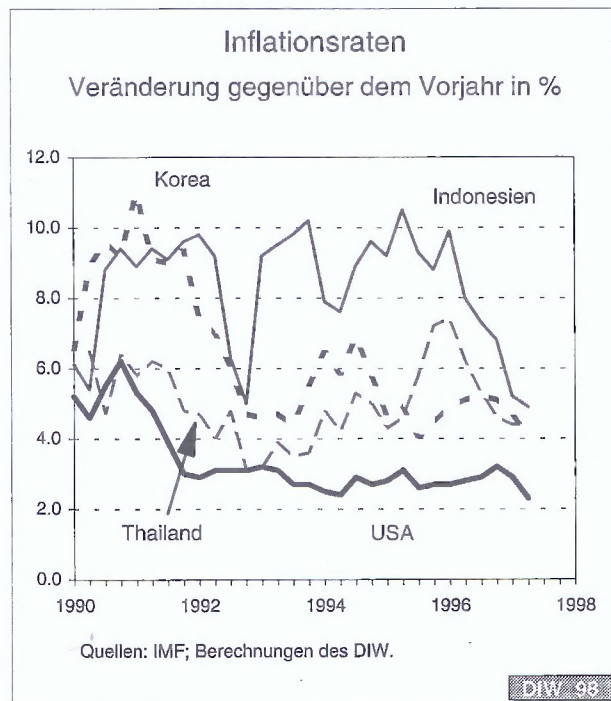


Abbildung 3



währungen beschleunigte. Hinzu kam, daß sich die Inflationsentwicklung in den USA immer mehr beruhigte (Abbildung 4). Damit wurde das Anpassungsziel hinsichtlich der Preisstabilität in den südostasiatischen Ländern immer

Abbildung 4



ehrgeiziger und ein Scheitern der Inflationskonvergenz somit immer wahrscheinlicher.¹ Insgesamt mußte die Politik der Anpassung durch Wechselkursbindung letztlich Spannungen auf den Devisen- und Kapitalmärkten hervorrufen.

Abnehmende Wettbewerbsfähigkeit und zunehmende Außenverschuldung

Die Verschiebungen der realen Wechselkursrelationen zeigten Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder. Die reale Aufwertung führte zu einer stetigen Verteuerung der Exportgüter und zu einer Verbilligung der Importgüter. Folglich entstanden zum Teil erhebliche Leistungsbilanzdefizite (Abbildung 5). In Thailand, wo die reale Aufwertung vergleichsweise sehr kräftig ausfiel, war die Passivierung der Außenhandelsbilanz mit einem Fehlbetrag von fast 9 % des BIP (1995) am stärksten ausgeprägt. In Indonesien und noch mehr in Korea waren die Defizite in Relation zum Bruttoinlandsprodukt deutlich geringer. Allerdings weiteten sich die Fehlbeträge 1995 und 1996 mit der in diesem Zeitraum starken realen Aufwertung erheblich aus.

Mithin traten diese Länder auf dem Weltkapitalmarkt zunehmend als Nachfrager auf. Um diese Kapitalnachfrage zu befriedigen, mußten die Zinsen in diesen Ländern auch in realer Rechnung höher liegen als im Leitwährungsland. Denn nur so waren angesichts der in der Regel als risikoreich angesehenen Investitionen in Schwellenländern Kapitalanbieter bereit, ihre finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund entwickelte sich denn auch in Korea, Indonesien und Thailand seit Mitte der achtziger Jahre ein deutlich höheres Kapitalmarktzinsniveau als in den USA.²

Die durch diese Wechselkurs- und Zinspolitik erzeugte hohe Rentabilität insbesondere für ausländische Finanzanleger läßt sich am Beispiel Koreas aufzeigen. Betrachtet man die Realverzinsung aus den unterschiedlichen Perspektiven koreanischer und amerikanischer Anleger, ergeben sich Aufschlüsse über die Wirkungen, die von der Zinsentwicklung auf die Kapitalströme ausgingen (Abbildung 6). Insgesamt ist die Realverzinsung seit den achtziger Jahren nicht nur in Korea, sondern in fast allen asiatischen Staaten höher gewesen als in den USA, seit Beginn der neunziger Jahre sogar deutlich. Unterstellt man, daß für Anleger die jeweilige nationale Preissteigerungsrate maßgeblich für die Beurteilung der Realverzinsung

¹ Vgl. Goldfajn, I., Valdes, R.: Are Currency Crises Predictable? In: International Monetary Fund Working Paper, Dezember 1997 sowie Kaminsky, G., Lizondo, S., Reinhard, C.: Leading Indicators of Currency Crisis. In: The World Bank. Policy Research Working Paper, November 1997.

² Vgl. Krugman, P.: What happened to Asia? Januar 1998 (<http://web.mit.edu/krugman>).

sung ist, ergeben sich unterschiedliche Renditen für die in- und ausländischen Anleger. Die Realverzinsung für amerikanische Anleger war in Asien wesentlich höher als auf dem heimischen Markt. Umgekehrt war die Realverzinsung für asiatische Anleger im Heimatland deutlich höher als in den USA. In der Zinsdifferenz zwischen den einzelnen Ländern und den USA spiegeln sich auch die unterschiedlichen Risiken der Kapitalanlage zwischen den Regionen. Hinzu kommt, daß für asiatische Kreditnehmer eben aufgrund dieser Zinsdifferenz bei nahezu fixem Wechselkurs die Kreditaufnahme auf dem internationalen Finanzmarkt günstiger war als die Finanzierung über den heimischen Markt. Diese Konstellation von Wechselkursen und Zinsen führte dazu, daß Kapitalströme nach Asien gelenkt wurden und hohe Leistungsbilanzdefizite entstanden.

Das Angebot an Kapital traf auf eine kräftig wachsende Nachfrage. Tatsächlich stieg die Kreditaufnahme dieser Länder auf dem internationalen Kapitalmarkt seit Beginn der neunziger Jahre deutlich an. So hat sich in Thailand die Verschuldung gegenüber dem Ausland im Zeitraum 1990 bis 1996 verdreifacht. Daß damit nicht zugleich auch die Schuldenquote gegenüber dem Ausland erheblich stieg, ist in erster Linie auf das dynamische Wachstum in diesen Volkswirtschaften zurückzuführen. Es war vor allem diese Wachstumsdynamik, die eine hohe Kapitalakkumulation auch im Inland ermöglichte. Dies schlug sich in einer Investitionsquote von über 30 % des Bruttoinlandsprodukts nieder (Abbildung 7).

Abbildung 5

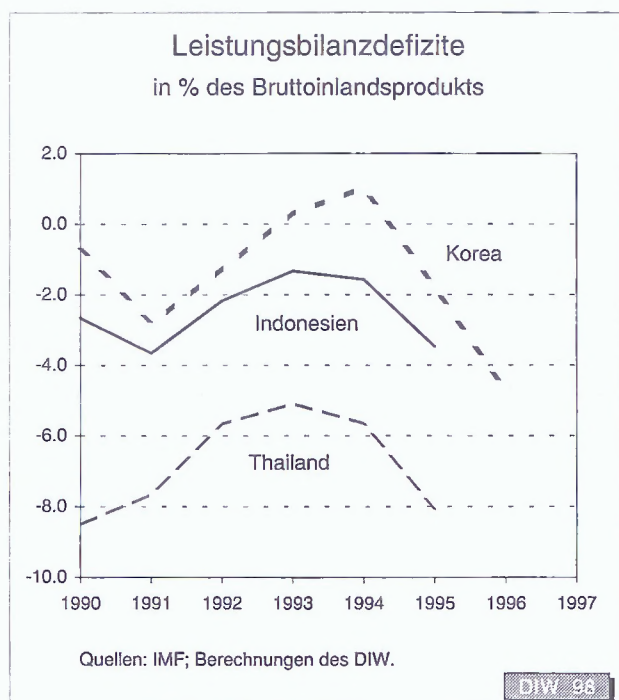
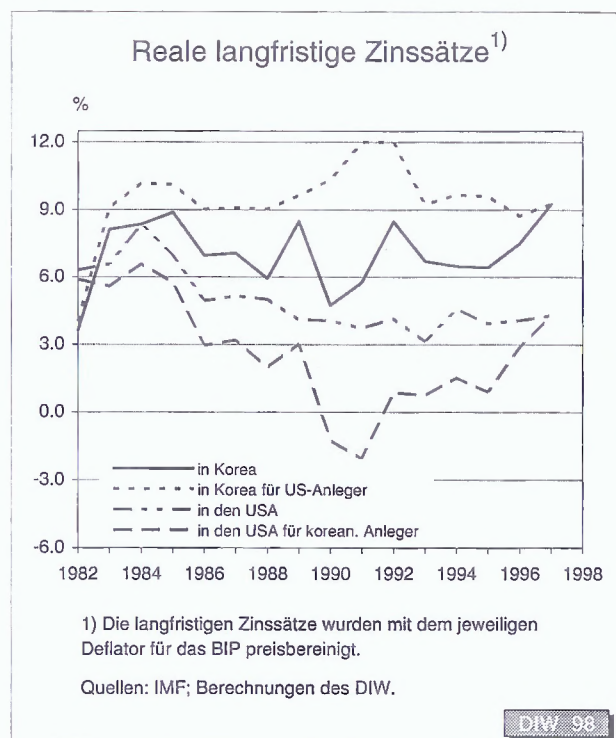


Abbildung 6



Ein Beispiel für eine unvollendete Anpassung: Lohninflation in Korea

Anhand der Entwicklung in Korea läßt sich zeigen, wie von der im Vergleich zu den USA höheren Inflationsentwicklung eine erhebliche Gefährdung für die außen- und letztlich binnenwirtschaftliche Stabilität ausging. Zwei Gründe könnten a priori maßgeblich für die höheren Inflationsraten gewesen sein: zum einen — gemessen an der Produktivitätsentwicklung — hohe Lohnsteigerungen und zum anderen über dem Weltmarktniveau liegende Renditeerwartungen der Unternehmen, die sie mit Preisaufschlägen zu realisieren versuchten. Daß von der Lohnentwicklung ein maßgeblicher Druck in Richtung Inflation ausging, zeigt eine Analyse der Lohnstückkosten. Dabei ist es sinnvoll, die Lohnentwicklung in jeweiliger nationaler Währung zu betrachten und auf diese Weise Wechselkurseffekte auszuklammern. Schließlich war eine stabilitätskonforme inländische Lohnentwicklung ein Ziel des Anpassungsprozesses.³

³ Angesichts enger wirtschaftlicher Verflechtungen innerhalb einer Volkswirtschaft ist zudem die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung von Belang und nicht nur die einzelner Bereiche wie die der handelbaren Güter. Da nur die im Inland entstehenden Inflations Tendenzen analysiert werden sollen, wurde hier der Deflator des Bruttoinlandsprodukts als Preisindex verwendet.

Abbildung 7



Die Lohnstückkosten haben in Korea seit 1980 wesentlich stärker zugenommen als in den USA (Abbildung 8). Insbesondere seit Ende der achtziger Jahre ist eine immer größer werdende Lücke entstanden, die auf eine kräftigere Lohnentwicklung in Korea zurückzuführen ist. Mithin ging von der koreanischen Lohnentwicklung ein erheblicher Druck in Richtung höherer Inflationsraten aus. Angesichts der überaus günstigen Beschäftigungslage und dem niedrigen absoluten Lohnniveau ist eine solche Entwicklung nicht verwunderlich. Daß die Lohnentwicklung die entscheidende Erklärung für die reale Aufwertung ist, wird bei einem Blick auf die realen Lohnstückkosten deutlich, die als ein Indikator für die Gewinnsituation der Unternehmen angesehen werden können. Denn in die realen Lohnstückkosten geht die Überwälzung der Lohnkosten auf die Preise ein. Steigen die realen Lohnstückkosten, verschlechtert sich die Gewinnsituation der Unternehmen.

Während in den USA ein leichter Rückgang der realen Lohnstückkosten seit 1980 zu beobachten ist, steigen sie in Korea seit Ende der achtziger Jahre deutlich. Folglich konnten die koreanischen Unternehmen die höheren Lohnkosten trotz höherer Inflationsraten als in den USA nicht vollständig auf die Preise überwälzen, und die Gewinnsituation verschlechterte sich. Insofern waren die Löhne die treibende Kraft der Inflationsentwicklung.

Bei funktionierenden Geld- und Kapitalmärkten geraten Unternehmen dann üblicherweise in Finanzierungsschwierigkeiten. Sie müssen Arbeitskräfte entlassen, weil

sich die Kapitalanleger wegen der gesunkenen Rentabilität zurückziehen. In der Folge sinken Produktion und Beschäftigung, bis sich die Lohnzuwächse abschwächen. Genau dies war in vielen Volkswirtschaften Asiens nicht der Fall. Verantwortlich dafür war das Verhalten des Staates, der hier direkt in die Kreditvergabe eingriff, nicht zuletzt um bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft zu unterstützen. Seine soziale Stabilisierungsfunktion, z. B. durch eine Absicherung des Beschäftigungsrisikos, nahm er hingegen nicht wahr.

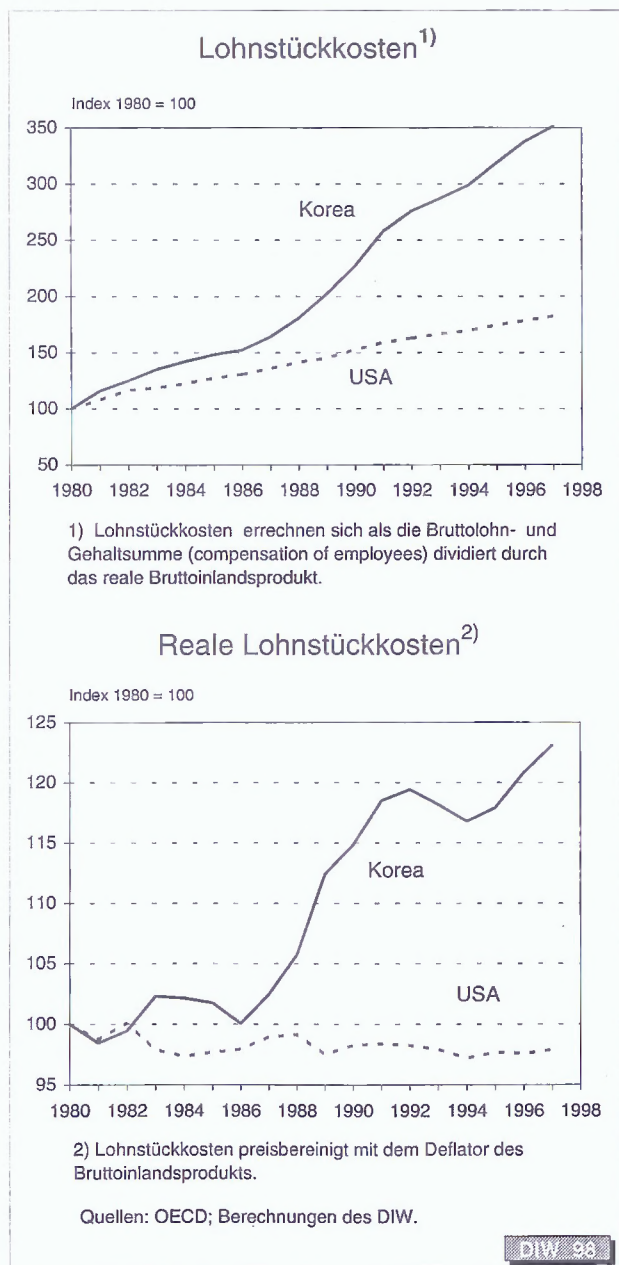
Labile Finanzmärkte

Die Strategie eines extern finanzierten Wachstums mit Wechselkursbindung und durch Zinsgefälle induziertem Kapitalzufluß barg wegen der harten Anpassungserfordernisse erhebliche Gefahren in sich: Denn um die hohen Kapitalmarktrenditen auf Dauer finanzieren zu können, mußten die realwirtschaftlichen Renditen mindestens ebenso hoch sein wie die (reale) Kapitalmarktverzinsung. Es war zu bezweifeln, daß im Zuge des Aufholprozesses der asiatischen Länder tatsächlich dauerhaft derart hohe Renditen zu erwirtschaften waren. Die ökonomische Theorie und auch die Empirie sprechen dafür, daß es bei einem solchen Prozeß zu einer Abschwächung der realen Rendite kommt, weil die Kapitalproduktivität sinkt. Darüber hinaus waren nicht die öffentlichen Haushalte, sondern die nationalen Geschäftsbanken die Hauptkreditnehmer auf dem internationalen Kapitalmarkt. Diese aber operierten unter relativ weichen institutionellen Rahmenbedingungen; die Regulierungen der asiatischen Finanzintermediäre entsprachen nur in Ansätzen internationalen Standards. Zudem wurden Kredite zu einem erheblichen Teil (etwa 25 %) auch von Finanzintermediären vergeben, deren Kreditvergabepraxis ohnehin Sonderkonditionen (z. B. Entwicklungsbanken) unterlag. Verstärkt wurde der Trend zu einer nicht an Effizienz- und Risikokriterien orientierten Kreditvergabe durch die oftmals vorhandene eigentumsrechtliche Zugehörigkeit der Geschäftsbanken zum Staatssektor. Insgesamt war bereits durch die Rahmenbedingungen die Grundlage für eine risikoreiche Kreditvergabe geschaffen. Vereinfachend kann angenommen werden, daß die betroffenen Länder nicht nur ein staatlich reglementiertes Wechselkursregime hatten, sondern hier auch die aktive Finanzmarktregulierung durch eine implizite Risikogarantie des Staates ersetzt worden war. Damit konnten die heimischen Finanzintermediäre und implizit auch die internationalen Kapitalgeber das Kreditrisiko vermeintlich auf den Staat überwälzen. Aus der Sicht ausländischer Kreditgeber war das Geschäftsrisiko nicht nur über den relativ fixen Wechselkurs, sondern auch über diese implizite Kapitalmarktversicherung deutlich gesenkt worden.⁴ Zugleich war mit diesen institutionellen Rahmen-

⁴ Vgl. Corsetti, G., Pesenti, P., Roubini, N.: What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? January 31, 1998 (<http://macgyver.res.cmu.edu/roubini.html>).

bedingungen auch die Grundlage für eine Fehlallokation der auf dem internationalen Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite in der heimischen Wirtschaft gegeben. Unter den Bedingungen des Wirtschaftsbooms wurden hochverzinsliche Kredite für den Erwerb von Immobilien eingesetzt, mit denen entsprechende Renditen auf Dauer nicht erwirtschaftet werden konnten. Die offenen Fremdwährungspositionen der Finanzintermediäre hatten in Thailand, wo die Krise begonnen hatte, bereits Ende 1996 teilweise bedrohliche Ausmaße erreicht (Abbildung 9). Hier waren zu dieser Zeit nur 15 % der Verschuldung der Banken in Fremdwährung durch entsprechende Forderungen gedeckt; diese Quote sank bis Juni 1997 auf 6 %.

Abbildung 8



Zur Datenlage

Wichtige Informationen zur Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer Währungskrise bietet neben der Beobachtung der realen Wechselkurse auch die Entwicklung der Verschuldungssituation eines Landes. Daten über die Verschuldung werden von der Weltbank, der OECD und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) veröffentlicht. Die Weltbank versucht, die gesamte Verschuldung des Landes zu erfassen. Die BIZ erfaßt alle von den ihr reportierenden Banken getätigten Kreditgeschäfte und legt auf dieser Grundlage ihre Datensätze an. Die von der BIZ ausgewiesene kurzfristige Verschuldung übersteigt systematisch die Schätzungen der Weltbank. Die Zahlen der Weltbank vermitteln für die betrachteten Länder den Eindruck, daß der Anteil der kurzfristigen Verschuldung relativ gering ist. Die nationalen Zentralbanken weisen noch einmal andere Werte bezüglich der Verschuldung und ihrer Fälligkeitsstruktur aus.

Die international tätigen Finanzintermediäre, die sich in Asien engagierten, haben diese Gefahren — anders als ex post geäußert — durchaus gekannt und bereits früh darauf reagiert. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) weist z. B. bereits für 1994 bei einem weiteren Anstieg der gesamten Kreditaufnahme in Thailand eine deutliche Umschichtung zu einer mehr kurzfristigen Bereitstellung der Finanzmittel aus (Tabelle). Unter diesen Umständen hätten durchaus auch fundamentale Indikatoren⁵ wie die realen Wechselkursänderungen und die Fälligkeitsstruktur der Auslandskredite herangezogen werden können, um eine Trendwende in der Entwicklung der asiatischen Staaten frühzeitig zu konstatieren. Daß dies nicht geschah, ja vielmehr auch ex post darauf hingewiesen wird, daß die üblichen makroökonomischen Indikatoren bei der Vorhersage der Krise versagt hätten, ist vor allem der Fixierung auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zuzuschreiben, die aber angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen in Asien nur einen Teil der staatlichen Aktivitäten widerspiegelte.

Tatsächlich war der Krise in Thailand im Sommer 1997 eine sich verschärfende Situation im Bankensektor voraus-

⁵ Vgl. Krugman, P.: A Model of Balance of Payment Crisis. In: Journal of Money, Credit and Banking, Nr. 8/1979, S. 72-81. Obstfeld, M.: Rational and Self-Fulfilling Balance of Payments Crisis. In: American Economic Review, Nr. 3/1986, S. 72-81 sowie derselbe: The Logic of Currency Crisis. In: NBER Working Papers, Nr. 4640/1994.

Tabelle

Verschuldung gegenüber dem Ausland¹⁾
in Millionen US-Dollar

	1990		1991		1992		1993		1994			1995				1996				1997	
	WB ^a	OECD ^b	WB ^a	OECD ^b	WB ^a	OECD ^b	WB ^a	OECD ^b	WB ^a	OECD ^b	BIS/ OECD ^c	WB ^a	OECD ^b	BIS/ OECD ^c	BIS ^d	WB ^a	BIS/ OECD ^c	BIS ^d	Nat.Q. ^e	BIS ^d	Nat. Q. ^e
<i>Indonesien</i>																					
Gesamtbestand	69.934	68.067	79.548	77.274	88.002	86.451	89.172	88.470	107.824	99.243	49.900	124.398	111.537	58.088	44.500	129.033	65.635	55.500	59.045	58.388	57.860
Langfristige Kredite ²⁾	58.305	52.793	65.067	63.253	69.945	68.457	71.185	70.170	88.367	78.094	.	98.432	80.094	.	15.486	96.803	.	18.926	.	21.013	.
IWF-Kredite	494	.	166	.	0	.	0	.	0	.	.	0	.	.	.	0	.	.	.	.	.
Kurzfristige Kredite ²⁾	11.135	15.116	14.315	13.698	18.057	17.596	17.987	17.877	19.457	20.575	.	25.966	30.923	.	27.546	32.230	.	34.244	.	35.383	.
<i>Korea</i>																					
Gesamtbestand	.	46.797	.	54.746	.	59.246	.	66.180	.	85.555	63631	.	113.463	84.862	77.500	.	109.962	100.000	157.500	94.180	154.400
Langfristige Kredite ²⁾	.	23.710	.	29.370	.	33.755	.	38.050	.	44.847	.	.	53.832	.	14.570	.	.	20.000	57.500	21.657	86.000
IWF-Kredite	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Kurzfristige Kredite ²⁾	.	22.790	.	25.108	.	25.230	.	27.800	.	40.179	.	.	58.969	.	54.250	.	.	67.500	100.000	59444	68.400
<i>Thailand</i>																					
Gesamtbestand	28.088	30.341	37.705	37.164	41.812	42.906	52.668	52.622	65.522	77.163	60.204	83.166	116.226	100.320	62.800	90.823	106.332	70.100	90.600	58.835	91.700
Langfristige Kredite ²⁾	19.765	20.891	25.213	24.845	27.085	26.114	30.034	28.486	36.343	35.683	.	42.071	45.669	.	17.144	53.210	.	21.170	53.000	17.991	63.100
IWF-Kredite	1	.	0	.	0	.	0	.	0	.	.	0	.	.	.	0	.	.	.	.	.
Kurzfristige Kredite ²⁾	8.322	8.517	12.492	11.188	14.727	15.442	22.634	22.618	29.179	39.705	.	41.095	68.637	.	43.583	37.613	.	45.705	37.600	38.772	28.600

1) Jahresende. — 2) Bei der OECD (b) und der BIS (d) addieren sich lang- und kurzfristige Kredite wegen eines nicht aufgliederbaren Rests nicht zum Gesamtbestand.

Quellen: ^a World Bank, Global Development Finance, Country Tables, 1998; — ^b OECD, External Debt Statistics, Supplement 1985-1996, 1997; — ^c Bank for International Settlements Basle (BIS) und OECD, Statistics on external indebtedness, New Series, No. 18 (January 1997), No. 20 (January 1998); — ^d BIS, Consolidated international banking statistics, Januar und Mai 1998; — ^e Nationale Quelle: Bank Indonesia, Financial Statistics, April 1998 (vom Netz geladen im Mai: <http://www.bi.go.id/>); The South Korean Ministry of Finance and Economy, Press Release, Unofficial Summary Translation, April 1, 1998 (vom Netz geladen im Mai: <http://kiep.go.kr/IMF/hot-2-h7.html>).

Abbildung 9



gegangen. Im Zuge dieser Finanzmarktkrise hatte die thailändische Regierung allein kurzfristig 3,9 Mrd. US-Dollar zur Restrukturierung der Portfolios der Finanzintermediäre bereitgestellt, die sich in Fremdwährungen verschuldet hatten, aufgrund der Zahlungsschwierigkeiten ihrer Gläubiger aber den eigenen Verpflichtungen nicht nachkommen konnten. Spätestens nach dem Zusammenbruch der größten thailändischen Finanzholding „Finance One“ im Frühjahr 1997 war dann die Verschärfung der Situation deutlich zu sehen. Anders als später behauptet, war dieses Signal von den vielen international tätigen Finanzinstituten klar verstanden worden; seit Mai fand ein verstärkter Kapitalabzug statt, und die Krise nahm Züge einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung an. Die Krise selbst war dann nichts anderes als die Offenlegung einer bis dahin in erster Linie latenten Destabilisierung der asiatischen Volkswirtschaften.⁶

Notwendige Anpassungen

Die dramatischen Abwertungen, beginnend mit der Wechselkursfreigabe des thailändischen Baht, ließen den Schuldenstand gegenüber dem Ausland drastisch wachsen, wenngleich die Staatsverschuldung in diesen Ländern relativ niedrig war (Abbildung 10). Die heimischen Kreditinstitute waren mit Zahlungsausfällen ihrer Schuldner konfrontiert und konnten selbst immer weniger den Schuldendienst auf den internationalen Finanzmärkten leisten. Anders als die Währungskrisen zuvor war die Verschuldung hier vor allem auf private Transaktionen zurück-

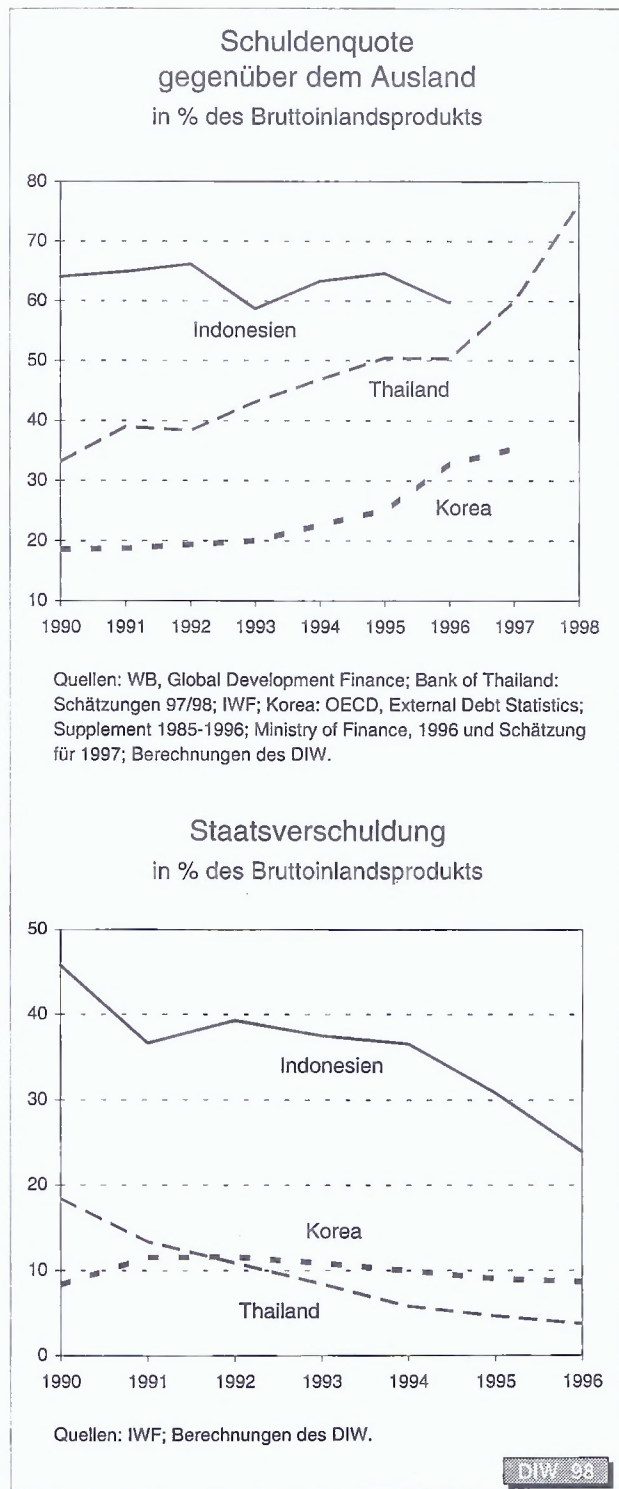
zuführen. Unter der Annahme eines festen Wechselkurses und eines vermuteten Bail-outs seitens des Staates konnte der erwartete Realzins auch dem erwarteten risikobereinigten Ertrag aus der Finanztransaktion gleichgesetzt werden. Mit der plötzlichen Wechselkursänderung hatten sich jedoch die Rahmenbedingungen geändert, denn die Währungsreserven des Staates waren bereits zur Stabilisierung des Wechselkurses aufgebraucht. Diese Situation mußte aus der Sicht der Gläubiger zunächst relativ aussichtslos erscheinen. Tatsächlich jedoch wurde ihr Risikoverhalten nicht einmal vollständig sanktioniert. Vielmehr gab der IWF durch seine raschen Kreditzusagen und umfassenden Zahlungen — innerhalb weniger Wochen wurden den asiatischen Staaten mehr als 100 Mrd. US-Dollar an Finanzhilfe zugesichert — klare Anreize für eine weiterhin risikoreiche Kreditvergabe durch internationale Finanzintermediäre. Daher verwundert es auch nicht, wenn noch nach Beginn der Krise einzelnen asiatischen Banken weitere Kreditzusagen privater Intermediäre gemacht wurden. Diese konnten zwar nicht länger mit einem staatlichen, jetzt aber mit einem internationalen Bail-out rechnen.

Das Ziel dieser umfangreichen Transaktionen des IWF war zum einen die Sicherung der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte in Asien, auch nach dem Einsetzen der Krise. Zum anderen dienten sie dem Gläubigerschutz. Damit fungierte der Währungsfonds als eine von der internationalen Gemeinschaft finanzierte Versicherung für private Finanzmarktrisiken. Nicht zufällig war daher auch während der Krise der Ruf zu vernehmen, den IWF zur obersten Regulierungsbehörde für Finanztransaktionen zu machen. Des weiteren liegt die erwartete Gegenleistung der betroffenen Länder für die Zahlungsbereitschaft der internationalen Organisation in der Teilnahme an IWF-Programmen. Dabei ist anzumerken, daß ein fixer nominaler Anker vom IWF in der Vergangenheit als wesentliches stabilisierungspolitisches Instrument für Länder empfohlen wurde, die mit dem Problem einer nachholenden Entwicklung konfrontiert sind. Diese Strategie hat sich offensichtlich als krisenanfällig erwiesen.

Dies zeigen auch die jüngsten Entwicklungen auf den Devisenmärkten. Die dramatische Abwertung des Yen stellt die Währungspolitik der asiatischen Länder vor neue Schwierigkeiten, da durch den Kursverfall der japanischen Währung die erhoffte Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit in den Krisenländern wiederum in Frage gestellt wird. Insbesondere in Indonesien ist die Währungsentwicklung nach wie vor nicht unter Kontrolle. Hingegen scheint die Abwertung des koreanischen Won gegenüber

⁶ Dieser Zusammenhang wird in der Literatur unter dem Begriff „Twin Crisis“ diskutiert. Vgl. z. B. Kaminsky, G., Reinhard, C.: The Twin Crisis: the Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems. In: Board of the Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers Nr. 544/ März 1996.

Abbildung 10



dem US-Dollar seit Beginn dieses Jahres zum Stillstand gekommen zu sein. Die thailändische Währung hat seither sogar deutlich aufgewertet. Damit dürften die Übersteigerungen durch spekulative Transaktionen zumindest für Thailand nunmehr korrigiert sein. Die Währungspolitik die-

ser beiden Länder zielt denn wohl trotz der Krisenanfälligkeit dieser Strategie auch auf eine erneute Wechselkursbindung auf der Basis der neuen Kurse ab.

Dabei besteht die Gefahr, daß das Kernproblem, nämlich die Kombination von Wechselkursbindung und Lohninflation auf der einen Seite und einem wenig effizienten Bankensektor auf der anderen Seite, bestehen bleibt. Ohne eine zu der Inflations- und Lohnentwicklung passende Wechselkursstrategie bleiben alle Reformansätze Stückwerk. Wollen die asiatischen Länder auf Dauer Inflationsraten anstreben, die ähnlich niedrig sind wie in den USA, ist auch eine Umgestaltung der Lohnfindung erforderlich, wenn Anpassungskrisen in Zukunft vermieden werden sollen. Insbesondere muß dann dafür Sorge getragen werden, daß die Lohnbildung die gesamtwirtschaftlichen Inflationsziele berücksichtigt. Dabei gilt es realistisch zu sein. Wenn diese Vorstellungen aufgrund von offenbar strukturellen Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt nicht in die Praxis umzusetzen sind, dann muß der Wechselkursmechanismus so gewählt werden, daß er diesen Divergenzen Rechnung trägt. Mit anderen Worten: Ständige nominale Abwertungen sind dann unvermeidlich. Damit aber die Kapitalmärkte kein unbegrenztes Abwertungsrisiko befürchten müssen und Finanzinvestitionen nur mit einem hohen Risikoaufschlag vorgenommen werden, scheint ein angekündigtes Crawling-peg-Verfahren, das auf glaubwürdigen fortwährenden Abwertungen basiert, am ehesten geeignet, ausländisches Kapital nicht abzuschrecken. Wichtig ist, daß die angekündigten Abwertungen auch den zu erwartenden Inflationsdifferenzialen zum Leitwährungsland entsprechen. Wäre dies nicht der Fall wie in Indonesien, ist ein weiteres Auftreten schockartiger Wechselkursanpassungen zu befürchten. Selbst nachträgliche Korrekturen sind problematisch, da dann den selbst gesetzten Erwartungen zumindest einmal nicht entsprochen wird. Dies dürfte die Glaubwürdigkeit jeder weiteren Festlegung mindern. Unerlässlich ist daneben aber auch die strukturelle Reform des Finanzsektors. In allen betroffenen Ländern ist eine Anpassung der Regulierungsvorschriften an internationale Standards erforderlich, damit auf dem Kapitalmarkt in Zukunft Fehlentwicklungen durch eine unangemessene Einschätzung von Risiken sanktioniert werden. Hierfür sind erste Schritte in die Wege geleitet worden.

Fazit

Die jüngsten Entwicklungen auf den asiatischen Devisenmärkten zeigen, daß die Währungskrisen und deren Folgen noch lange nicht überwunden sein dürften. Im Gegenteil: Mit der Abwertung des Yen haben sich für die Krisenländer die Voraussetzungen, eine Stabilisierung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen, verschlechtert. Die zumeist auf Anregung des IWF beschlossenen Maßnahmen reichen hierzu nicht aus. Mit der Empfehlung einer Kombination von restriktiver Geld- und Finanzpolitik besteht sogar die Gefahr einer binnenwirt-

schaftlichen Destabilisierung. Der Restriktionskurs hat in den betroffenen Ländern bereits tiefe Spuren in der wirtschaftlichen Entwicklung hinterlassen, und die Arbeitslosigkeit droht drastisch zuzunehmen. Angesichts fehlender Systeme sozialer Sicherung ist dies in den asiatischen Ländern besonders schmerzlich.

Ausgangspunkt für einen Weg aus der Krise könnte ein glaubwürdiger Übergang zu einem System vorher angekündigter Abwertungen sein. Als Basis sollte ein Wechselkurs gewählt werden, der eher eine Unter- als eine Überbewertung signalisiert. Gleichzeitig sind strukturelle Änderungen unerlässlich. Die Lohnbildung sollte sich in den durch die Wechselkursbindung vorgegebenen Rahmen

einfügen. Die Kreditmärkte müßten an internationale Standards angepaßt werden. Zudem ist eine veränderte Aufgabenteilung zwischen Staat und privatem Sektor erforderlich. Der Staat sollte sich aus der Kreditvergabe weitgehend zurückziehen, andererseits aber seine soziale Sicherungsfunktion stärker wahrnehmen, um in der Zukunft für ein besseres Krisenmanagement gerüstet zu sein. Ein solches Vorgehen wäre einer Stützung durch den IWF vorzuziehen, da auf diese Weise eine Stabilisierung mit inländischen Ressourcen anstelle mit internationalen Steuergeldern versucht würde. Denn nur auf diese Weise werden die Kosten einer inkonsistenten Wirtschaftspolitik von den verursachenden Instanzen getragen.

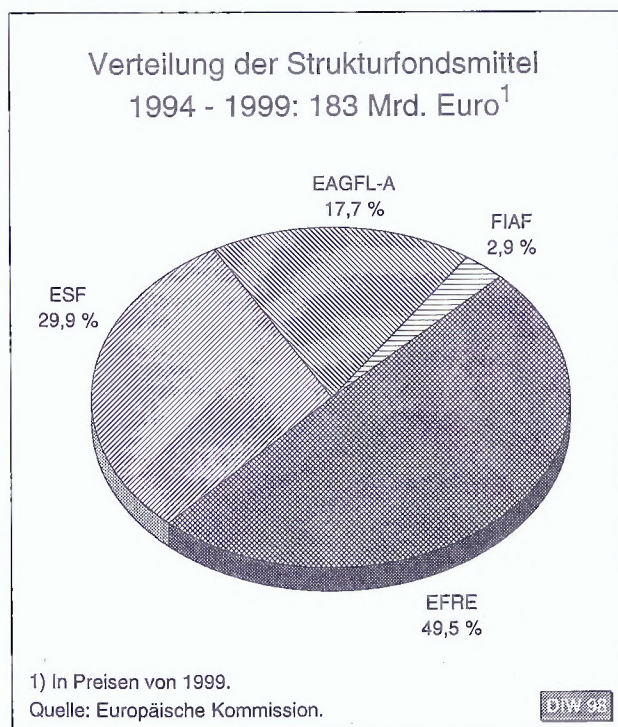
Reform der Europäischen Strukturfonds 2000

Die Europäische Kommission hat im März 1998 ihre Vorschläge für eine Reform der Europäischen Strukturpolitik, die im Jahr 2000 in Kraft treten soll, vorgelegt. Danach sollen die Förderung stärker konzentriert, die Durchführung der Interventionen vereinfacht und die Wirksamkeit verbessert werden.

In den letzten Jahren hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) eine Reihe von Evaluierungen der Strukturfondsinterventionen in den neuen Bundesländern¹ und in Schleswig-Holstein² durchgeführt. Hier wird eine erste Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Strukturfondsreform vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen bei der Umsetzung der Strukturfondsförderung vorgenommen.

Ziel der europäischen Strukturpolitik ist die Überwindung der regionalen wirtschaftlichen und der sozialen Disparitäten in der Europäischen Union. Dieser Politikbereich hat in den letzten Jahrzehnten erheblich an politischem und finanziellem Gewicht gewonnen. Im Jahre 1999 werden die Mittel für die europäische Strukturpolitik in Höhe von 31,4 Mrd. ECU schon mehr als ein Drittel der Ausgaben des EU-Haushaltes ausmachen. Strukturpolitische Instrumente der EU sind der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fonds zeigt Abbildung 1. Die Strukturpolitik der EU ist in der Vergangenheit mehrfach reformiert worden. Die letzte tiefgreifende Reform liegt jetzt fast 10 Jahre zurück.

Abbildung 1



Es ist in erster Linie die Osterweiterung der EU bei gleichzeitig immer knapperen Kassen in den Mitgliedsstaaten, der sich auch die europäische Regionalpolitik zum Ende der 90er Jahre stellen muß. Mit der Reform der europäischen Strukturpolitik soll die EU in die Lage versetzt werden, die mittel- und osteuropäischen Länder bei ihrem Beitritt auch strukturpolitisch zu unterstützen, ohne daß es allzu große interne Probleme unter den bisherigen Mitgliedsstaaten gibt. Wegen des knappen Budgetspielraums in den Mitgliedsstaaten steht zudem die europäische Regionalpolitik unter hohem Rechtfertigungsdruck. Die Strukturpolitik muß daher hinsichtlich ihrer Legitimität und Effizienz überprüft und die entsprechenden Reformschritte unternommen werden. Die Schwerpunkte der Reform liegen darauf, die Förderung stärker zu konzentrieren, die Durchführung der Interventionen zu vereinfachen und zu dezentralisieren sowie allgemein die Effizienz und Kontrolle der Maßnahmen zu erhöhen.

Aufgaben der Reform

In der „Agenda 2000“³ wurden die Leitlinien einer strukturpolitischen Reform in Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union bereits umrissen. Sie werden nun in einem Vorschlag für eine neue allgemeine Verordnung detailliert dargestellt und durch spezifische Verordnungen für die einzelnen Fonds ergänzt.

¹ Vgl. Kornelia Hagen und Kathleen Toepel: Europäische Strukturfonds in Sachsen — Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 171/1997 und Wochenbericht des DIW, Nr. 43/1997 sowie Ingo Pfeiffer und Kathleen Toepel: Evaluierung des EFRE-Einsatzes in Thüringen 1991-1993. DIW-Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur 1994 (als Manuskript vervielfältigt).

² Günter Tissen und Kathleen Toepel: Europäische Strukturpolitik im ländlichen Raum: Zwischenbewertung des Ziel-5b-Programms Schleswig-Holstein (1994-1996), Europäische Hochschulschriften, Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2271, Frankfurt/Main 1998.

³ Europäische Kommission: Agenda 2000 Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., Brüssel 15.7.97.

Diese Entwürfe sind bereits ein europäischer Kompromiß. Sie enthalten noch viele Widersprüche und offene Fragen, die im — gerade erst öffentlich begonnenen — Diskussionsprozeß noch ausgeräumt werden müßten. Erst danach kann endgültig über die Verordnungen zur Reform der Strukturpolitik abgestimmt werden. Zudem wird bei der Realisierung vieles davon abhängen, wie die auf dem Papier stehenden Regelungen umgesetzt werden. Damit die nächste Förderperiode von 2000 an mit den neuen Regeln beginnen kann, müßte der Beschluß über die endgültige Form der Verordnungen zum Ende dieses Jahres, spätestens jedoch im Frühjahr 1999, gefaßt werden.

Aus den Erfahrungen, die bei der Evaluierung der Strukturfondsinterventionen in der derzeit laufenden Förderperiode gemacht wurden, lassen sich Anforderungen an die Neugestaltung der Strukturfonds ableiten. An erster Stelle ist auf mehr Konsistenz in der regionalpolitischen Strategie zu achten. Die Durchführung der Interventionen sollte zweitens vereinfacht werden. Da sich der Bedarf und die Anforderungen an die Fördermaßnahmen im Zeitverlauf immer wieder ändern, sollte drittens die Förderung so flexibel wie möglich gestaltet werden. Ein vierter Punkt ist die Verbesserung der Evaluierung der Fördermaßnahmen.

Werden die Vorschläge der Kommission zur Reform der europäischen Strukturpolitik diesen Anforderungen gerecht? Können sie die bisherigen Probleme lösen bzw. wenigstens abmildern?

Konsistente Strategie?

Die Kritik an der bisherigen Strukturfondsförderung setzt an der Vielzahl der Ziele und der geförderten Regionstypen an, da so die regionalpolitische Zielgenauigkeit beeinträchtigt wird.⁴ Die Vorschläge der Kommission haben diese Kritik aufgegriffen und die Anzahl der Ziele der Strukturpolitik von sechs⁵ auf drei formal reduziert. Eine inhaltliche Konzentration der Förderung ist hiermit allerdings nicht verbunden. Das alte Ziel 6 wird mit dem sonst unveränderten Ziel 1 zusammengelegt. Die Ziele 2 und 5b werden im neuen Ziel 2 zusammengefaßt und die beschäftigungspolitischen Ziele 3 und 4 gehen im neuen Ziel 3 auf (Abbildung 2).

In den vergangenen Förderperioden hatte sich die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen massiv vermehrt. Es handelt sich hier um spezifische strukturpolitische Instrumente. Die Kommission schlägt von sich aus den Mitgliedsstaaten solche Maßnahmen⁶ vor, die zur Lösung von Problemen mit besonderer europäischer Bedeutung beitragen sollen. Für diesen Zweck steht in der laufenden Förderperiode insgesamt etwa ein Zehntel der Strukturfondsmittel zur Verfügung. Die Kritik an den Gemeinschaftsinitiativen richtet sich vor allem gegen den Verwaltungsaufwand, der im Verhältnis zum Finanzvolumen des Einzelprogramms unverhältnismäßig hoch ist. Zudem wird kritisiert, daß sich die Gemeinschaftsinitiativen häufig mit den Zielen, wie sie

im „normalen“ Zielkatalog festgelegt sind, überschneiden. Der Reformvorschlag der Kommission sieht nun vor, die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen von bisher 15 auf drei Initiativen⁷ zu reduzieren:

1. Förderung der grenzüberschreitenden, interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit;
2. Förderung des ländlichen Raumes;
3. Transnationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt.

Die vorgeschlagene Reduktion der Ziele und der Gemeinschaftsinitiativen trägt sicherlich zu einer größeren Übersichtlichkeit der Förderung bei. Auch bringt sie ohne Zweifel eine formale Verringerung des Verwaltungsaufwandes mit sich. Es werden damit allerdings keine inhaltliche Konzentration der Förderung und keine Reduktion der Fördergebietstypen erreicht, was aus regionalpolitischer Sicht durchaus angebracht wäre. Das neue Ziel 2 ist stark heterogen. Hier finden sich vier völlig verschiedene Gebietstypen wieder, woraus eine sehr komplizierte Struktur der Förderprogramme resultieren kann: Gebiete mit sozioökonomischem Wandel in der Industrie und im Dienstleistungssektor, ländliche Regionen mit rückläufiger Entwicklung, städtische Problemgebiete sowie von der Fischerei abhängige Krisenregionen.

Bei zweien der drei neuen Gemeinschaftsinitiativen (ländlicher Raum, Beschäftigung) kommt es offensichtlich zu Überschneidungen mit der Fondstätigkeit im Rahmen des normalen Zielkataloges (mit Ziel 2 bzw. 3). Diese Gemeinschaftsinitiativen sind somit nicht hinreichend begründet. Die Abwicklung wird dadurch erleichtert, daß nicht mehr wie bisher mehrere Fonds pro Gemeinschaftsinitiative eingesetzt werden, sondern die finanziellen Mittel nur noch aus einem Fonds fließen. Dieser soll im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative künftig auch den Geltungsbeereich der anderen Strukturfonds⁸ abdecken.

Auch für die neuen Ziele bleiben Zweifel bestehen, ob die zentralen regionalpolitischen Eingriffe auf europäischer Ebene hinreichend legitimiert sind. Bei Programmen für die Ziele 2 und 3 wären in erster Linie Mitgliedsstaaten begünstigt, in denen das Pro-Kopf-Einkommen auf oder über dem EU-Durchschnitt liegt. Diese Staaten sollten

⁴ Vgl. Paul Klemmer: Regionalpolitik. In: Paul Klemmer (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 506.

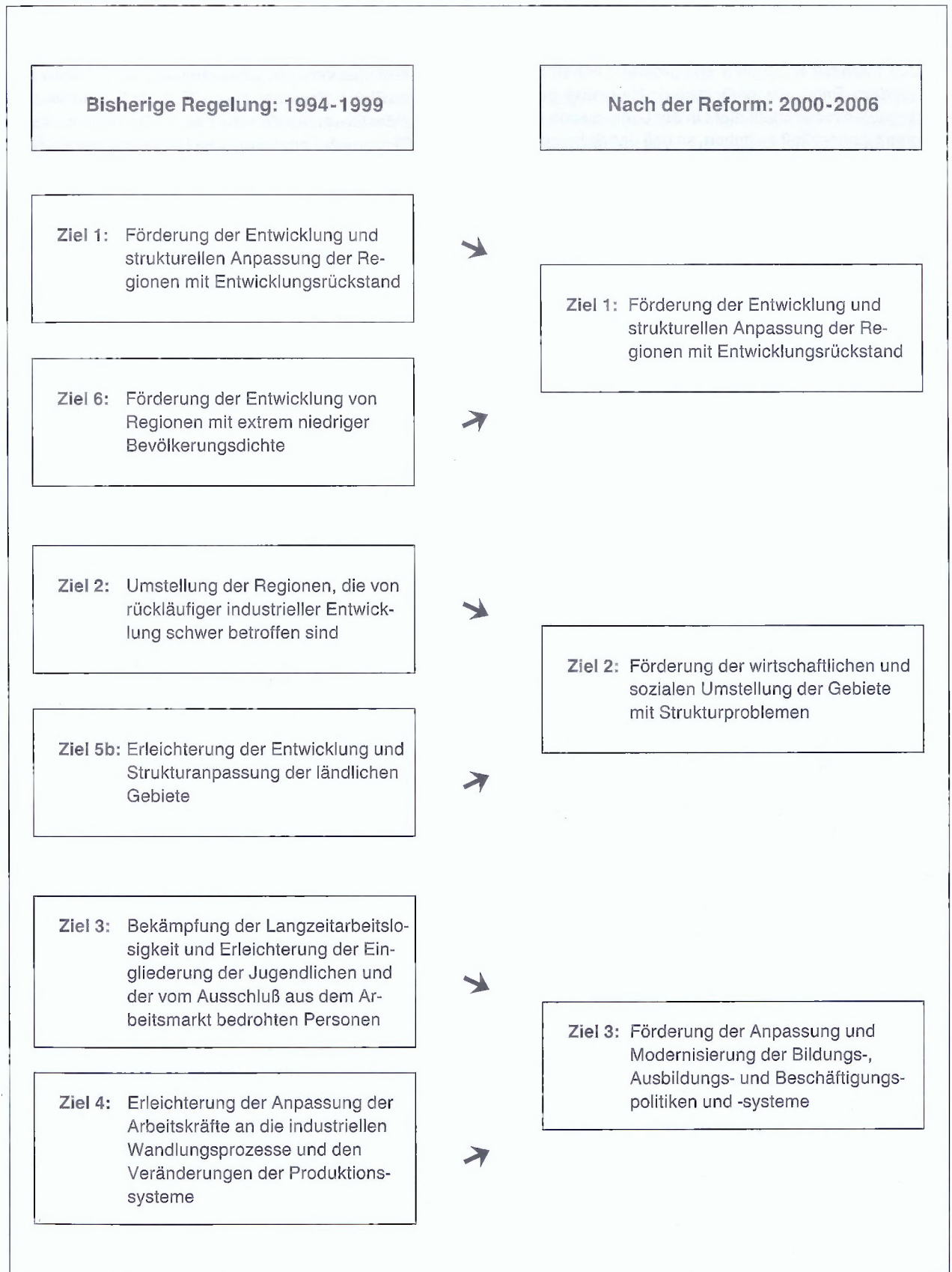
⁵ Das Ziel 5a (Beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik) wird im allgemeinen nicht zur Strukturpolitik gerechnet.

⁶ Einen Überblick zu den bisherigen Gemeinschaftsinitiativen vermittelt: Europäische Kommission: Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999, Luxemburg 1994.

⁷ Vgl. Vorschlag der Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds vom 18.3.1998 (hier im folgenden zitiert als Allgemeine VO), Artikel 19.

⁸ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 20, neue EFRE-Verordnung, Artikel 3, neue ESF-Verordnung, Artikel 5, Verordnung zur Entwicklung des Ländlichen Raums durch den EAGFL, Artikel 43.

Ziele der Europäischen Strukturpolitik



selbst in der Lage sein, ihre Problemregionen zu unterstützen. Das Subsidiaritätsprinzip spricht in diesem Fall gegen Hilfsmaßnahmen auf europäischer Ebene. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß der europäische Rahmen für nationale regionale Beihilfen entsprechende Spielräume läßt. Bei Ziel 1 handelt es sich um die Förderung von Regionen mit großem Entwicklungsrückstand. Hier sind die Mitgliedsstaaten meist allein nicht in der Lage, diesen Regionen aus eigener Kraft zu helfen, so daß das Subsidiaritätsprinzip für eine europäische Unterstützung spricht.⁹ Eine striktere Anwendung des Abgrenzungskriteriums (Regionen unter 75 % des durchschnittlichen EU-Bruttoinlandsprodukts pro Kopf), ist — wie beabsichtigt¹⁰ — hier allerdings zu begrüßen.

An der europäischen Strukturpolitik wird auch kritisiert, daß die Förderkulisse so weit gefaßt ist, daß mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung in Fördergebieten lebt.¹¹ Ein derartig hoher Anteil ist nicht mit dem Anliegen vereinbar, die Mittel auf die europaweit bedürftigsten Regionen zu konzentrieren. Die Absicht, das Fördergebiet so weit zu verringern, daß nur noch 40 % der EU-Bevölkerung insgesamt erfaßt sind, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Insgesamt sollen die 15 heutigen Mitgliedsstaaten im Zeitraum von 2000 bis 2006 mehr Strukturfondsmittel erhalten als in der jetzigen Förderperiode (218,4 Mrd. Euro gegenüber 183 Mrd. Euro in den Jahren von 1994 bis 1999; jeweils in Preisen von 1999). Der Mittelanteil für die Ziel-1-Regionen soll etwa konstant bleiben (zwei Drittel der Mittel), die Zahl der Empfängerregionen jedoch abnehmen. Es ist beabsichtigt, den Kreis der Ziel-2-Regionen so weit zu verringern, daß anstelle von bisher 25 % nur noch 18 % der EU-Bevölkerung in diesen Regionen leben. Diese Reduktion wird sich nach den Plänen der Kommission relativ gleichmäßig auf alle Mitgliedsstaaten verteilen, da in keinem Mitgliedsland der Anteil der Bevölkerung, die in den Förderregionen lebt, um mehr als ein Drittel¹² sinken soll. Offensichtlich hofft die Kommission auf eine breitere Zustimmung zu den Reformplänen, wenn die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Mitgliedsstaaten sich nicht deutlich verschiebt. Für alle aus der Förderung herausfallenden Regionen gibt es zudem umfangreiche Übergangsregeln¹³, teilweise bis 2006.

Mit den neuen Regeln soll auch eine größere Deckungsgleichheit der Fördergebietskulissen der europäischen Strukturpolitik und der nationalen regionalen Beihilfen¹⁴ erreicht werden. Zugleich ist das europäische Prüfverfahren für regionale Beihilfen grundlegend umgestaltet¹⁵ worden. Bisher kam es zwischen den nach dem Verfahren der Beihilfenkontrolle zulässigen (nationalen) Fördergebieten und den alten Ziel-2- und Ziel-5b-Gebieten zu Abweichungen, die — gemessen an der Bevölkerung in diesen Gebieten — bis zu 3 Prozentpunkte¹⁶ ausmachten. Im gegebenen System ist der Herstellung einer größeren Übereinstimmung beider Gebietskulissen im Sinne einer besseren regionalpolitischen Zielgenauigkeit zuzustimmen, wenn der Spielraum der nationalen Regionalpolitik in den reichen Mitgliedsstaaten nicht zugleich zu stark eingeschränkt wird.

Häufiger Kritikpunkt an der Strukturfondsförderung sind die zu hohen europäischen Beteiligungssätze. Eine höhere Effizienz der Förderung ist nur dann zu erwarten, wenn sich die Mitgliedsstaaten bzw. Empfängerregionen stärker an den Projekten und Maßnahmen beteiligen.¹⁷ Diese Kritik hat die Kommission nicht aufgenommen. Nach wie vor sollen in den Ziel-1-Regionen bis zu 75 %, in Einzelfällen bis zu 85 % der Gesamtkosten von der EU übernommen werden.¹⁸ Besser wäre eine deutliche Reduktion des Höchstfördersatzes für den Regelfall mit begründeten und zu veröffentlichenden Ausnahmen in Einzelfällen.

Vereinfachung der Verfahren?

Verglichen mit der vorangegangenen Förderperiode sind die Regelungen in den Verordnungsvorschlägen ausführlicher und detaillierter formuliert. Bisher war es vielfach üblich, wichtige Details außerhalb der Verordnung erst nachträglich zu regeln, zum Teil auch in bilateralen Vereinbarungen zwischen der Kommission und einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Anforderungen an die Verwaltung in wesentlichen Teilen des Verfahrens (z. B. Begleitung, Kontrolle, Großprojekte) sind gestiegen. Die Angaben bei Großprojekten¹⁹ sollen beispielsweise künftig Risikoanalysen enthalten. Nach der Reform ist vorgesehen, sowohl die direkten als auch die indirekten Beschäftigungseffekte der Großprojekte zu erfassen. Deutlich an Gewicht gewinnen wird auch die Prüfung der Umweltverträglichkeit.

Die Vorschläge zeichnen sich auch dadurch aus, daß bestimmte Verfahrensabläufe und die Verantwortlichkeiten in vielen Bereichen nun klarer dargestellt und abgegrenzt werden. Ob dies auch zu deutlichen Vereinfachungen und damit zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes führt, muß die Umsetzung der Vorschläge zeigen.

⁹ Vgl. Christian Weise: EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit. In: Vierteljahrshefte des DIW, Nr. 2/1995, S. 273.

¹⁰ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 3 Absatz 2.

¹¹ Vgl. Klemmer (1998) a.a.O., S. 506 sowie Weise (1995) a.a.O.

¹² Vgl. Allgemeine VO, Artikel 4 Absatz 2.

¹³ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 6.

¹⁴ Vgl. Allgemeine VO, Absatz 17. Erwägungsgrund sowie Mitteilung der Kommission: Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik — Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken. SEK(97) endg. vom 16.12.1997, Brüssel.

¹⁵ Amtsblatt der EU C 74 vom 10.3.98, S. 9 ff.

¹⁶ F. G. Wishlade (1994): Achieving Coherence in European Community Approaches to Area Designation. In: Regional Studies, Vol. 28.1, S. 81. Zu den Problemen des bisherigen Verfahrens siehe auch Kathleen Toepel: Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern. Europäische Hochschulschriften, Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2073, Frankfurt/Main 1997.

¹⁷ Vgl. Weise (1995) a.a.O., S. 274.

¹⁸ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 28.

¹⁹ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 25. Die Vorgängerregeln stehen in Artikel 5 der EFRE-Verordnung (VO EWG Nr. 2083/93 des Rates).

Hervorzuheben sind die Vorschriften für die Begleitung und Bewertung der Intervention²⁰, die im Vorschlag der Kommission viel detaillierter dargestellt sind als bisher. Die Jahres- und Schlußberichte sollen getrennt nach Fonds, Schwerpunkten und Maßnahmen den Stand der Durchführung — bezogen auf die jeweiligen spezifischen Ziele — darstellen. Zu diesem Zweck wird gefordert, daß die materiellen Indikatoren, mit denen die Wirksamkeit der Maßnahmen beurteilt werden kann, quantifiziert werden. Die Verwaltung dürfte damit — erst recht in einem jährlichen Rhythmus — deutlich überfordert sein, da die Voraussetzungen in den Begleitsystemen (Datenerfassung) bisher fehlen. Die in diesem Zusammenhang gestellten Anforderungen²¹ zielen auf die Schließung der vorhandenen Lücken sowie die Verbesserung der Kompatibilität. Alles in allem werden die vorgesehenen Maßnahmen allerdings dazu führen, daß der Verwaltungsaufwand steigt.

Erhöhung der Flexibilität?

Hauptursache für den Mangel an Flexibilität, der sich bisher bei der Umsetzung der Strukturfondsförderung gezeigt hat, ist die strikte Aufteilung der Mittel auf viele verschiedene Förderschwerpunkte innerhalb der regionalen Programme. Die einmal festgelegten Finanzkorridore müssen mit Projekten möglichst vollständig ausgefüllt werden. Diese Korridore sind während der Förderperiode von einer bestimmten Größenordnung an nur mit einem aufwendigen Verfahren zu verändern, obwohl dazu häufig Bedarf besteht.

Mit den geplanten Verordnungen werden die Mitsprache der Kommission und die Verantwortlichkeitsbereiche des Mitgliedsstaates und der Region klarer voneinander abgegrenzt. Innerhalb der Förderschwerpunkte können die Mitgliedsstaaten eigenständig Veränderungen vornehmen, soweit sie sich im Rahmen der für diesen Schwerpunkt bewilligten Mittel bewegen. Bei darüber hinausgehenden Veränderungen, insbesondere hinsichtlich der Finanzkorridore und der inhaltlichen Ausrichtung der Schwerpunkte, soll jedoch einvernehmlich zwischen Kommission und Mitgliedsstaat entschieden werden.²²

Damit wird das bestehende Problem jedoch nicht im Sinne einer größeren Flexibilität gelöst. Hier kommt es darauf an, die Dokumente zur Programmplanung möglichst einfach zu gestalten, d. h. wenige, trennscharf abgegrenzte Förderschwerpunkte zu schaffen. Offen ist auch die Frage, inwieweit die Leitlinien der Kommission für die strategische Ausrichtung der Förderung in jeder Zielkategorie²³ auch in die regionalen Gestaltungsmöglichkeiten (Anzahl der Förderschwerpunkte und ihre Unterteilung) eingreifen und so zu mehr oder weniger Flexibilität beitragen.

Verbesserung der Evaluierung?

Eine Bewertung der Strukturfondsinterventionen ist unerlässlich, um den Erfolg der Maßnahmen beurteilen und

die Effizienz verbessern zu können. Die Kommission und der Europäische Rechnungshof halten eine solche Evaluierung für wichtig²⁴ und drängen seit geraumer Zeit bei den Mitgliedsstaaten massiv darauf. Aber auch die Mitgliedsstaaten und Regionen zeigen aufgrund der Budgetrestriktionen ein zunehmendes Interesse an einer solchen Evaluierung. Abgesehen von den mit der Evaluierung verbundenen methodischen Problemen²⁵, die im konkreten Einzelfall bestehen, ist es immer eine Gratwanderung zwischen dem berechtigten Anspruch des Steuerzahlers auf umfassende Kontrolle der effizienten Mittelverwendung einerseits und dem erhöhten Aufwand für eine solche Bewertung andererseits. Beides muß in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Die Anforderungen an die Evaluierungen werden im Zuge der Reform stark zunehmen. Aufbauend auf den Erfahrungen aus dem MEANS-Programm²⁶ sind die Vorschriften zur Durchführung von Evaluierungen in den Strukturfondsvorschlägen nun viel detaillierter und in den einzelnen Phasen (ex-ante, begleitend und ex-post) besser aufeinander abgestimmt. Auch hier hängt vieles davon ab, wie die nationale Umsetzung erfolgt.

Die Evaluierung soll grundsätzlich ein stärkeres Gewicht innerhalb der Umsetzung der Strukturfondsförderung bekommen. Die Kommission will künftig einen Teil der vorgesehenen Mittel (10 %) als leistungsgebundene Reserve²⁷ zurückbehalten. Diese Mittel werden den Regionen in Abhängigkeit vom Programmablauf und der Zielerreichung zur Verfügung gestellt. Dazu wird zur Hälfte der Förderperiode eine Bewertung der Interventionen (Halbzeitbewertung) durch einen externen, unabhängigen Evaluator im Auftrag der nationalen Behörden durchgeführt.

Die Evaluierung soll die Leistung der einzelnen Programme im Vergleich zu den jeweiligen spezifischen Zielen anhand einer begrenzten Anzahl von Indikatoren im Hinblick auf die Wirksamkeit, Verwaltung und finanzielle Abwicklung herausarbeiten.²⁸ Damit steigt die Bedeutung

²⁰ Vgl. Allgemeine VO, Teil IV, Titel I und III.

²¹ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 17, Abschnitt 2 d und Artikel 33 bis 36.

²² Vgl. Allgemeine VO, Artikel 33, Absatz 2.

²³ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 9, Absatz 4.

²⁴ Vgl. Europäischer Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 (97/C348/01). In: Abl. C348 vom 18.11.97, Ziffer 6.42 und 6.92.

²⁵ Vgl. zu Evaluierungsmethoden und methodischen Problemen bei der Evaluierung regionalpolitischer Programme: Martin Gornig und Kathleen Toepel: Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle: Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. Sonderhefte des DIW, Nr. 166, Berlin 1998. S. 73-82.

²⁶ Programm der Europäischen Kommission mit dem Ziel der Verbesserung der Evaluierungsmethoden auf dem Gebiet der Strukturfonds — MEANS: Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature.

²⁷ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 7 und 43.

²⁸ Vgl. Allgemeine VO, Artikel 43.

der — auch bereits im vorangegangenen Förderzeitraum durchgeführten — Zwischenevaluierungen, aber auch der ex-ante Bewertung der Planungsdokumente enorm. Die Bewertung wird mit einer ex-post Evaluierung durch unabhängige, externe Sachverständige zum Ende der Förderperiode abgeschlossen.²⁹

In den Begleitsystemen, in denen die finanziellen und materiellen Daten hinsichtlich der Durchführung und die Indikatoren für die Bewertung erfaßt werden, müssen im Zuge der Reform die notwendigen Voraussetzungen für die — nun mit erhöhten Anforderungen verbundene — Evaluierung erst noch geschaffen werden. Bisher wären die Begleitsysteme in vielen Regionen mit einer solchen Aufgabe überfordert, da sie meist auf die finanzielle Abwicklung der Förderung ausgerichtet sind und kaum Ergebnisindikatoren³⁰ (z. B. geschaffene Arbeitsplätze) für eine Evaluierung enthalten.

Vermutlich werden sich die Bedingungen für die Begleitung, Evaluierung und Kontrolle der Strukturfondsinterventionen im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit und die bessere Abstimmung der einzelnen Aktivitäten im Zuge der vorgeschlagenen Strukturfondsreform verbessern. Allerdings wird der Verwaltungsaufwand dadurch deutlich steigen. Die Evaluierungsergebnisse gewinnen wegen ihrer Verknüpfung mit der Vergabe der leistungsgebundenen Reserve an Gewicht, und der Druck auf den Evaluator wächst. Sinnvoll ist jedoch der hohe technische Aufwand, der sich für die Bewertung der Strukturfondsinterventionen künftig ergibt, nur, wenn es gelingt, aus den Ergebnissen der Evaluierung Schlußfolgerungen zu ziehen und sie auf regionaler Ebene tatsächlich für eine Effizienzverbesserung der Fördermaßnahmen zu nutzen.

Fazit

Im Vorfeld der Osterweiterung der EU ist eine kritische Überprüfung der EU-internen Politiken unumgänglich. Dabei stehen die Konzentration der Maßnahmen und die Steigerung der Effizienz im Vordergrund, auch um die Kosten der Erweiterung ohne größere interne Verwerfungen zwischen den bisherigen Mitgliedsstaaten finanzieren zu können. Dies gilt nicht zuletzt für die europäische Strukturpolitik. Der detaillierte Vorschlag zur Reform der europäischen Strukturfonds, der von der Europäischen Kom-

mission im März 1998 vorgelegt wurde, geht in diese Richtung, auch wenn noch viele Fragen unbeantwortet bleiben und in den künftigen Diskussionen und Verhandlungen gelöst werden müssen.

Die Strukturfondsförderung soll nicht nur regionalpolitisch-inhaltlich und geographisch konzentriert werden, sondern im Rahmen der Reform ist gleichzeitig geplant, die Verfahren zu vereinfachen und die Effizienz der Förderung zu erhöhen. Trotz einer — scheinbar sehr deutlichen — Reduktion der Zielgebietskategorien und Gemeinschaftsinitiativen ist die tatsächliche Konzentration in bezug auf den Bevölkerungsanteil in Fördergebieten und die Gebietstypen noch nicht durchgreifend genug. Unumstritten sind allein Hilfsmaßnahmen auf europäischer Ebene für Regionen mit deutlichem Entwicklungsrückstand (Ziel 1), da diesen Regionen die wirtschaftliche Kraft zur Lösung der Probleme fehlt. Bei einer entsprechenden Gestaltung des europäischen Rahmens für nationale regionale Beihilfen sollten Mitgliedsstaaten mit einem durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen nach EU-Maßstab in der Lage sein, ihren Problemregionen selbst zu helfen. Dies wäre auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Das verlangt allerdings eine neue Abstimmung zwischen den europäischen und nationalen Kompetenzen innerhalb gegebener Rahmenrichtlinien für die Regionalpolitik.

Es ist mindestens fraglich, ob mit den neuen Vorschlägen zur Strukturfondsreform ein Bürokratieabbau gelingt. Vereinfachungen und Verbesserungen in den Verfahrensabläufen sind nur ansatzweise zu erkennen. Entscheidend wird auch sein, daß bei der nationalen Umsetzung keine komplizierten Regeln und Programmplanungsdokumente geschaffen werden, die noch mehr Bürokratie in das Verfahren einbringen. Positiv zu bewerten sind die Bemühungen der Kommission um die Verbesserung von Verfahren zur Bewertung der Effizienz der Strukturfondsinterventionen, vorausgesetzt, daß die Evaluierungsergebnisse tatsächlich in den Umsetzungsprozeß einfließen.

²⁹ Vgl. Artikel 41 und 42 der Allgemeinen VO.

³⁰ Vgl. für Ostdeutschland Jürgen Riedel et al.: Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern — Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996, ifo Dresden Studien 12, Dresden 1997, S. 464 f.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>
Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.
Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Finanzkrise in Asien: Realistische Währungspolitik erforderlich. Bearbeitet von Gustav A. Horn und Mechthild Schrooten. —
Reform der Europäischen Strukturfonds 2000. Bearbeitet von Kathleen Toepel.

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 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Einem Teil der Auflage ist ein Prospekt des Verlages Duncker & Humblot beigelegt —