

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

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

Das Phänomen der deutschen Direktinvestitionen im Ausland

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

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

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

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

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

Quelle: Deutsche Bundesbank: Zahlungsbilanzstatistik, verschiedene Ausgaben.

Breitangelegte deutsche wirtschaftspolitische Unterstützung für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

deutschen Unternehmen und Partnern vor Ort. Die Finanzierungen der DEG, einer bankähnlichen Einrichtung zur Investitionsfinanzierung mit der Bundesrepublik Deutschland als Alleingesellschafterin, vollziehen sich sowohl auf dem Darlehenswege, als auch auf dem Wege langfristiger Beteiligungen. Eine Kombination einer Maßnahme der DEG mit weiteren Finanzierungen durch amtliche oder parafiskalische Institutionen ist grundsätzlich möglich. Zwischen 1993 und 1995 machte die DEG Finanzierungszusagen für Mittel- und Osteuropa in einer Höhe von zusammen 185 Mio. DM. 1996 beliefen sie sich auf gut 130 Mio. DM. 1996 war Mittel- und Osteuropa mit 19 vH an allen Finanzierungszusagen der DEG beteiligt; 1993 hatte dieser Anteil noch bei 13 vH gelegen. Der Anteil Europas⁸ am DEG-Portfolio bereits erfolgter Finanzierungen erhöhte sich von 2 vH im Jahre 1992 auf 11 vH im Jahre 1996.

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

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

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

Starke Nachfrage nach Bundesgarantien für Kapitalanlagen in den Reformstaaten

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

⁸ Es erfolgt kein nach Mittel- und Osteuropa einerseits und Südeuropa andererseits getrennter Ausweis.

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

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

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

¹² Ebenda.

Tabelle 3:

Garantieübernahmen durch den Bund für Kapitalanlagen im Ausland

- in Mio. DM, sofern nicht anders vermerkt -

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

^a Keine Angaben.

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

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

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

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

im Beobachtungszeitraum gemachten Zusagen. Ausschlaggebend dafür war insbesondere das Jahr 1996, als allein Garantieerklärungen im Werte von mehr als 1,2 Mrd. DM abgegeben wurden. Eine Vermutung dahingehend, daß dies mit den in jüngster Zeit deutlich gestiegenen Risiken der wirtschaftlichen Betätigung in Tschechien zusammenhängen könnte – das Land erlebte Mitte des Jahres 1997 eine Zahlungsbilanzkrise¹³ –, dürfte fehlerhaft sein. Für die Zahlen des Jahres 1996 sind eher Faktoren auf der Nachfrageseite verantwortlich zu machen. Darauf deutet nicht zuletzt die Tatsache hin, daß die Anzahl der 1996 für Kapitalanlagen in Tschechien abgegebenen Garantiezusagen binnen Jahresfrist von 21 auf 13 zurückging; offensichtlich spielte ein Größeneffekt bei den gestiegenen tschechischen Werten der Tabelle 3 eine Rolle.

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

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

Tabelle 4:

Dem Bund durch Bundesgarantien für Kapitalanlagen im Ausland entstandene Schäden ^a

- in Mio. DM -

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

^a Differenzen durch Runden der Zahlen. – ^b Summen der Spalten 3 bis 6.

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

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

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

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

Politische versus wirtschaftliche Begründungen zur Förderung von Direktinvestitionen in den Reformstaaten

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

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

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

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

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

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

Reformbedarf

Bei der Außenwirtschaftsförderung hat auch die Bundesregierung einen Reformbedarf ausgemacht.

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

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

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

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

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

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

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