

Forschungspersonal-„Zuwachsförderung“ Ergebnisse einer Programmevaluation	603
Annäherung der Sowjetunion an das GATT	609

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 48/89

Berlin

30. November 1989

2. Ex.

56. Jahrgang

Forschungspersonal-„Zuwachsförderung“ Ergebnisse einer Programmevaluation

In der Bundesrepublik konnten kleine und mittlere Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Pflanzenzüchter seit 1979 Zuschüsse zu ihren Personalaufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) erhalten. Das zunächst bis 1984 befristete „FuE-Personalkostenzuschußprogramm“ des Bundesministers für Wirtschaft (BMWi) wurde 1985 um vier Jahre (bis 1988) verlängert und um das Programm „Forschungspersonal-Zuwachsförderung“ des Bundesministers für Forschung und Technologie (BMFT) ergänzt. Während es sich bei dem „FuE-Personalkostenzuschußprogramm“ um eine Bestandsförderung der FuE-Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen handelte, verlangte die „Zuwachsförderung“ Neueinstellungen, die mit einem FuE-Kapazitätswachstum verbunden sind.

Mit dem „FuE-Personalkostenzuschußprogramm“ wurden im Zeitraum 1979 bis 1988 knapp 20 000 Unternehmen gefördert; aufgewendet wurden dafür 3,14 Mrd. DM. Bei der „Zuwachsförderung“ waren Unternehmen antragsberechtigt, die in der Zeit vom 1. 9. 1984 bis 31. 12. 1987 FuE-Personal eingestellt haben. Mit diesem Programm dürften bis jetzt mehr als 6 000 Unternehmen gefördert worden sein; die dafür aufgewendeten Mittel betragen nach Angaben des BMFT 230 Mill. DM.

Nachdem das DIW bereits über die wichtigsten Ergebnisse einer schriftlichen Unternehmensbefragung¹ informiert hatte, gibt der vorliegende Bericht eine Zusammenfassung der jetzt abgeschlossenen Programmevaluation der „Zuwachsförderung“.

Ziele und Wirkungen des Programms

Aufgabe der Forschungs- und Technologiepolitik ist es, kleine und mittlere Unternehmen bei ihren innovatorischen Bemühungen dort zu stärken, wo sie gravierende, größenbedingte Nachteile aus eigener Kraft nicht ausgleichen können. Der „Zuwachsförderung“ liegt die Annahme zugrunde, daß kleinere Unternehmen zu wenig eigene Forschung und Entwicklung (FuE) betreiben und der Hauptengpaß bei dem FuE-Personal besteht. Das Ziel der „Zuwachsförderung“ war es deshalb, mittelständische, personalintensiv forschende Unternehmen bei der Anpassung an den wirtschaftlichen Strukturwandel zu unterstützen. Sie sollte u.a.

- Finanzierungsprobleme von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Einstellung von zusätzlichem FuE-

¹ K. Hornschild und F. Meyer-Krahmer: Forschungspersonal-Zuwachsförderung. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/1988, S. 113 ff.

Die Programmevaluationen haben das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe, im Auftrage des Bundesministers für Forschung und Technologie (BMFT) durchgeführt. K. Hornschild et al. 1989: Wirkungsanalyse der Forschungspersonal-Zuwachsförderung. Berlin-Karlsruhe 1989. Das Gutachten wird in der Reihe Beiträge zur Strukturpolitik veröffentlicht. Über die gleichfalls durchgeführte Evaluation des Programms FuE-Personalkostenzuschüsse wird das DIW später informieren. — G. Becher et al. 1989: FuE-Personalkostenzuschüsse: Strukturentwicklung, Beschäftigungswirkungen und Konsequenzen für die Innovationspolitik. Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft (BMWi). Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) in Zusammenarbeit mit dem DIW, Karlsruhe, Berlin. Als Manuskript vervielfältigt.

FuE-Personalzuwachsförderung
Fördersumme und geförderte Unternehmen

Antragsrunde	Förderbetrag in Mill. DM	Geförderte Personen ¹⁾	
		Wissenschaftler/ Ingenieure	Andere Personen
1985 ²⁾	4,67	606	748
1986	75,56	3 478	5 305
1987	79,98	2 738	3 597
1988 ³⁾	69,27	2 430	2 846
Summe	229,48	9 252	12 496

¹⁾ FuE-Leistungen von Mitarbeitern, die über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluß verfügen, werden zu 100 vH berücksichtigt. Ebenso werden zu 100 vH berücksichtigt die FuE-Leistungen höchstens eines Mitarbeiters, der zwar nicht eine solche Ausbildung hat, aber eine verantwortliche Funktion in FuE bekleidet. Die Leistungen des übrigen FuE-Personals werden zu 50 vH angerechnet. —
²⁾ In der Antragsrunde 1985 handelt es sich um im Zeitraum 1.9.1984 bis 31.12.1984 eingestellte Personen. —
³⁾ Bewilligungsstand 30.9.1989.
 Quellen: BMFT; DIW.

Personal beseitigen oder verringern helfen und bewirken, daß

- die FuE-Kapazität, insbesondere beim Personal, so erweitert wird, daß die mittelständischen Unternehmen an die Entwicklung der industriellen FuE-Kapazitäten Anschluß halten können.

Im Rahmen der Programmevaluation² war zu untersuchen, ob

- die der „Zuwachsförderung“ zugrunde liegenden Annahmen zutreffen,
- die Maßnahme zieladäquat ist,
- während ihrer Laufzeit die gewünschten Ziele erreicht bzw. welche Effekte von ihr ausgelöst wurden.

Die Befragungen bestätigten die wichtigsten der „Zuwachsförderung“ zugrunde liegenden Hypothesen: Die wesentlichen Innovationsengpässe sind aus Sicht der Unternehmen Finanzierungsschwierigkeiten und qualifizierte Mitarbeiter. Diese Engpässe wurden von 57 vH bzw. 40 vH der geförderten Unternehmen genannt, gefolgt von Schwierigkeiten der Markteinschätzung (34 vH), der Qualifikation vorhandener Mitarbeiter sowie staatliche Auflagen und Normen (jeweils 16 vH). Demgegenüber nennen nur relativ wenige Unternehmen (7 vH) Probleme bei der Kooperation mit anderen Unternehmen bzw. der Beschaffung technischer Informationen. Mit der „Zuwachsförderung“ wurde die Einstellung von 21 700 Personen (Bewilligungsstand 30. 9. 1989) gefördert. Akademiker oder entsprechend qualifizierte Personen haben daran einen Anteil von 43 vH.

Da die Untersuchung bereits Mitte 1989 abgeschlossen wurde, sind nur Informationen des Antragsbewilligungsstandes 31. 8. 1988 berücksichtigt worden. Die bis dahin

geförderten 10 000 Einstellungen führten zu einer Verbesserung der Qualifikationsstruktur im Unternehmen insgesamt und standen oft in Zusammenhang mit einzelnen FuE-Projekten. In einem Viertel der Fälle wurde dadurch auch dem Unternehmen bisher nicht verfügbares Know how zugeführt. Bei mehr als 40 vH der Unternehmen dienten die Personaleinstellungen dem Einstieg in neue, bei 24 vH dem Ausbau spezieller Technologiegebiete. Die am häufigsten genannten Gebiete, mit denen sich die Unternehmen neu bzw. künftig intensiver befassen wollen, sind Elektronik, Fertigungsautomation, Sensorik, Werkstofftechnik. Insbesondere bei diesen sich rasch entwickelnden Querschnittstechnologien wird es immer wichtiger, daß die Unternehmen auch externes Wissen nutzen können. Bei jedem vierten Unternehmen verfügte der neu eingestellte Mitarbeiter über ein vorher im Betrieb nicht vorhandenes Wissen. Durch den mit der „Zuwachsförderung“ stimulierten „Wissenstransfer über Köpfe“ stieg darüber hinaus die betriebliche Fähigkeit zur Kooperation.

Bei der Bestimmung der Programmwirkungen stellt sich die Frage, in welchem Umfang diese durch die „Zuwachsförderung“ beeinflußt worden sind. Es konnte kaum erwartet werden, daß die FuE-Personaleinstellungen ausschließlich von dem Förderprogramm induziert wurden. Eine solch starke Einflußnahme auf die unternehmerische Entscheidung wäre förderpolitisch auch fragwürdig.

In der schriftlichen Erhebung wurde eine positive Wirkung dann diagnostiziert, wenn der Zuschuß zu einem der folgenden Faktoren beigetragen hatte:

- Steigerung der Bedeutung von FuE im Unternehmen
- Höhere Kontinuität der FuE-Tätigkeit
- Durchführung von ursprünglich nicht vorgesehenen Innovationsvorhaben
- Verbesserung der Qualifikation des FuE-Personals
- Schnellere Durchführung vorgesehener Innovationsvorhaben.

Insgesamt gaben 85 vH der 780 in schriftlicher Befragung erfaßten Unternehmen — Mehrfachnennungen waren möglich — eine dieser Wirkungsarten an. An erster Stelle rangiert „gestiegene Bedeutung von FuE“, gefolgt von „höhere Kontinuität der FuE-Arbeiten“. Bei der Hälfte bzw. bei knapp 38 vH der Unternehmen soll der Zuschuß nach eigenen Angaben in dieser Richtung gewirkt haben. Die übrigen Wirkungen wurden von jeweils etwa jedem vierten Unternehmen genannt.

Nach allen Erfahrungen der empirischen Sozialforschung zeichnen solche schriftlichen Befragungen aber in der Regel ein zu positives Bild. In den knapp 30 im Rahmen dieser Untersuchung in Form von Fallstudien

² Die Programmevaluation basiert u.a. auf Informationen aus der Statistik der Antragstellung sowie schriftlicher und mündlicher Unternehmensbefragungen. Nähere Auskunft zur Programmgestaltung vgl. die synoptische Darstellung.

durchgeführten Unternehmensinterviews — sie sind nicht repräsentativ und können mithin nicht auf die Grundgesamtheit hochgerechnet werden — wurde auf die Unternehmenssituation sowie auf den der Einstellung des geförderten Personals zugrunde liegenden Entscheidungsprozeß vertiefend eingegangen. Danach war jedes zweite Unternehmen als Mitnehmer einzustufen. Besonders deutlich war die Abweichung zum Ergebnis der schriftlichen Befragung bei den Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Längere Planungsperioden sowie die — gemessen an den gesamten FuE-Aufwendungen — geringen Fördermittel waren die vorherrschenden Argumente dafür, daß bei den interviewten Unternehmen dieser Beschäftigtengrößenklasse die Förderung vorwiegend mitgenommen wurde.

Insgesamt bestätigten die Befragten zwar, daß die Förderung kaum Änderungen bei inhaltlichen Schwerpunkten bewirkt oder zu strategischen Umlagerungen im Unternehmen geführt habe, sie aber gleichwohl die FuE-Personaldispositionen in vielfältiger Weise beeinflusste. In Anbetracht des großen Wirkungsfeldes sowie der unterschiedlichen Wirkungsintensitäten läßt sich der Wirkungsgrad der „Zuwachsförderung“ allerdings nur in groben Umrissen skizzieren. Deshalb kann für den Mitnehmeranteil, also für die Unternehmen, bei denen die Förderung keine der oben angegebenen Wirkungen hatte, auch nur eine Bandbreite angegeben werden. Dieser dürfte über dem Ergebnis der schriftlichen Erhebung mit 15 vH und unter dem auf Grundlage der Interviews ermittelten Wert von 50 vH liegen.

Neben der Mitnahme ist bei der Beurteilung einer Förderung auch die Gefahr der Faktorfehleitung zu beachten. Keine Verzerrung des Faktoreinsatzes wäre dann gegeben, wenn das Personal auch nach Auslaufen der Förderung im Unternehmen verbliebe. Dies ist — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nach Aussagen der befragten Unternehmen der Fall. Für eine geringe Gefahr der Faktorfehleitung spricht auch, daß der Zuschuß nur für zwölf bzw. fünfzehn Monate gewährt wird, Personalentscheidungen sich aber, insbesondere wenn es sich um qualifizierte Arbeitnehmer handelt, allgemein an längerfristigen Horizonten orientieren.

Die „Zuwachsförderung“ hat der Tendenz zu unteroptimaler FuE bei kleinen und mittleren Unternehmen entgegengewirkt. Die Unternehmen haben ihre FuE-Kapazitäten über den Förderzeitraum hinaus aufgestockt. In welchem Umfang sich dies auch in einer künftig verbesserten Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen niederschlägt und in welchem Umfang sich dadurch auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene positive Effekte feststellen lassen, kann wegen der Langfristigkeit der FuE-Effekte mit dem der Analyse zugrunde liegenden Untersuchungsansatz einer begleitenden Evaluierung nicht quantifiziert werden.

„Zuwachsförderung“ — geeignetes Instrument zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

Auch wenn die geförderten Unternehmen weniger Forschung betreiben, sondern vorwiegend entwickeln, ist ihr innovatorisches Potential gleichwohl nicht zu unterschätzen: Mehr als zwei Drittel der befragten Unternehmen haben nach ihren Angaben innerhalb der vergangenen fünf Jahre (bis 1987) Verfahrensinnovationen durchgeführt, annähernd 90 vH waren im Produktbereich innovativ. Gemessen am Umsatz hatten die Innovationen, die nach Angaben der Befragten sowohl für das Unternehmen als auch für den Markt neu waren (Innovation im engeren Sinne), einen Anteil von einem Fünftel. Bezogen auf alle geförderten Unternehmen errechnet sich daraus ein Umsatz von 5,5 Mrd. DM.

Für die Förderung sprechen vor allem

- ihre Problemorientierung: Indem sie Zuschüsse gewährt und bei dem Personal ansetzt, trägt sie den wichtigsten Engpässen im Innovationsprozeß der kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung.
- Die geringe Gefahr der Faktorfehleitung, die sich darin bemerkbar macht, daß das neu eingestellte Personal nach Auskunft der Unternehmen — von wenigen Ausnahmen abgesehen — über die Programmlaufzeit hinaus im Unternehmen verbleibt.
- Der Langzeiteffekt: Die verbesserte Qualifikationsstruktur des Personals, die erweiterte FuE-Kapazität sowie die Zufuhr neuen Wissens (personengebundener Technologietransfer) stärken die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auch längerfristig.
- Große Breitenwirkung bei relativ geringem Mittelvolumen: Verglichen mit anderen indirekten Förderungen erreicht die „Zuwachsförderung“, gemessen an den dafür benötigten Haushaltsmitteln, eine große Breitenwirkung.

Unter Wirkungsaspekten war die Einstellung der Förderung nicht zu begründen. Für eine Verlängerung hätten neben den bereits genannten folgende Aspekte gesprochen:

- Unter Berücksichtigung der bei Personalneueinstellungen zu veranschlagenden Zeiten sowie in Anbetracht der Tatsache, daß die Fördervoraussetzungen von den Unternehmen nicht jederzeit zu verwirklichen sind, war die Programmlaufzeit zur Erschließung des Förderpotentials sehr kurz bemessen.
- Mit der „Zuwachsförderung“ werden meist konkrete Innovationsvorhaben gefördert. Bezogen auf das jeweilige Unternehmen ist sie keine Dauerförderung. Abweichend von anderen indirekten Programmen wie der Personalkostenzuschußförderung setzt sie zielkonformes Verhalten des geförderten Unternehmens voraus.

Entwicklung der direkten und indirekten Förderung

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	in Mill. DM						
Direkte Projektförderung	6 319,6	5 768,5	5 923,5	6 636,9	6 304,8	6 743,1 ¹⁾	6 707,7 ²⁾
davon							
Unternehmen mit weniger							
als 1000 Beschäftigten	237,9	185,7	168,5	172,0	200,6	229,4	226,9
Indirekte und indirekt-spezifische Förderung der Wirtschaft ³⁾	589,3	640,6	615,6	707,7	764,5	929,6 ¹⁾	609,4 ²⁾
darunter							
FuE-Personalförderung	390,0	375,0	320,0	381,7	408,3	249,2	201,7
Auftragsforschung							
und -entwicklung	13,0	13,1	21,2	40,0	50,6	49,1	63,3
Technologietransfer und							
Forschungskooperationen	8,9	8,6	8,3	8,8	14,2	18,0	20,2
Indirekt-spezifische Maßnahmen ⁴⁾	75,3	130,1	139,9	105,7	116,6	97,1	57,2

1) Soll. — 2) Regierungsentwurf. — 3) Programme für kleine und mittlere Unternehmen. — 4) Sonderprogramm Mikroelektronik, Fertigungstechnik, Mikroperipherik, Bioverfahrenstechnik.
 Quellen: Bundesbericht Forschung, 1988; Forschungsförderung für kleine und mittlere Unternehmen, Gesamtkonzept 1989; BMFT; BMWi; DIW.

- Die „Zuwachsförderung“ hat den Strukturwandel gefördert und durch Verbesserung der FuE-Personalstruktur im Unternehmen günstigere Voraussetzungen für den Technologietransfer geschaffen. Bedarf an „Zuwachsförderung“ existiert nach wie vor: Selbst bei Unternehmen, die bereits „Zuwachsförderung“ erhalten haben, sind Finanzierung und Personal die zentralen Innovationsengpässe.
- Vom Auslaufen der FuE-Personalförderung sind vor allem die wachstumsintensiven, den Strukturwandel tragenden Branchen betroffen wie Maschinenbau, Elektrotechnik, Chemie, Kunststoffverarbeitung, Feinmechanik/Optik. Für diese Branchen wird auch zukünftig zum Erhalt und zur Festigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein hohes Maß an innovativer Kreativität erforderlich sein. Die Unternehmen werden darauf zu achten haben, daß sie über eine leistungsfähige interne FuE verfügen, das externe Know-how zu nutzen verstehen, Markttrends erkennen und die Innovationen marktgerecht platzieren. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, zu prüfen, inwieweit die Unternehmen die dafür notwendigen Bedingungen vorfinden und wo diese zu verbessern wären.

Die Förderung könnte verbessert werden:

Zu ändern wäre der Zahlungsmodus. Die Anreizwirkung würde steigen, wenn sich — beispielsweise mittels Abschlagzahlungen — die durchschnittlich mehr als ein Jahr betragende Zeitspanne zwischen Personaleinstellung und Auszahlung der Fördermittel verkürzen ließe und die Unternehmen bei der Personaleinstellung eine Garantie auf Förderung hätten. Im Sinne einer FuE-Kapazitätserweiterung problematisch ist die Bedingung Perso-

nalneueinstellung. Grundsätzlich versuchen Unternehmen zunächst ihre Kapazitätsprobleme mittels interner Maßnahmen zu regeln. Hierfür bieten sich innerbetriebliche Umsetzungen sowie Weiterbildung des bereits vorhandenen Personals an. Von der Förderung unberücksichtigt bleiben auch Fälle, bei denen ausscheidendes Personal durch qualifizierteres ersetzt wird. Solange die „Zuwachsförderung“ zusammen mit dem FuE-Personalkostenzuschußprogramm existierte und die Unternehmen in beiden Programmen antragsberechtigt waren, galten die hier angeführten Kritikpunkte allerdings nur sehr eingeschränkt.

Prinzip der Fördersymmetrie durchbrochen

Trotz der insgesamt positiven Wirkungen wurde das Programm eingestellt. Im Jahre 1987 wurden sowohl eine Verkürzung der Laufzeit der FuE-Personalkostenzuschüsse als auch das endgültige Festhalten an der ursprünglichen Befristung der „Zuwachsförderung“ beschlossen, ohne daß sich diese Schritte mit einer erwiesenermaßen geänderten FuE- oder Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Unternehmen hätten begründen lassen. Grundsätzlich sind staatliche Subventionen auch zeitlich zu begrenzen. Sie sollen in der Regel durch Anstoß oder Ausgleich als vorübergehend angesehene Schwächen im marktwirtschaftlichen Prozeß beseitigen bzw. lindern helfen. Handelt es sich dagegen um langfristige Ungleichgewichte, sind für deren Abbau nicht Subventionen, sondern Änderungen der Rahmenbedingungen erforderlich.

Die Förderpolitik hat aber auch darauf zu achten, daß es durch sie zu keinen durch die Unternehmensgröße bedingten Verzerrungen kommt, wie es bei den Fachprogrammen des BMFT (BMFT-Projektförderung) der Fall ist. Zwar werden diese zugunsten der Verbundforschung zurückgefahren, doch ändert dies nur wenig daran, daß an diesen technologie-spezifischen Programmen vorwiegend große Unternehmen partizipieren. Dagegen spricht auch nicht, daß die Verteilung der FuE-Fördermittel der Bundesregierung insgesamt nach der Unternehmensgröße etwa der Verteilung der entsprechenden FuE-Aufwendungen entspricht. Hinzu kommt, daß die einzelnen neuen Technologien wie Bio-, Laser-, Materialtechnologie — anders als dies bei der Mikroelektronik der Fall war — gegenwärtig noch relativ kleine Ausschnitte der mittelständischen Wirtschaft tangieren.

Kleine und mittlere Unternehmen sind auf vielen technologischen Feldern tätig, sie betreiben aber weniger Forschung als Entwicklung. Ziel einer Innovationsförderung

von kleinen und mittleren Unternehmen sollte es daher sein, sie möglichst auf großer Breite in ihrer technologischen Anpassungsfähigkeit zu unterstützen. Am besten dazu sind wohl technologie-unspezifische Maßnahmen wie die „Zuwachsförderung“ geeignet: Sie hat einen technologischen Bezug, setzt ein besonderes, unternehmerisches Handeln voraus, regt zumindest zur Prüfung an, ob Handlungsnotwendigkeit besteht, und fördert die Anpassungsfähigkeit in dem für kleine und mittlere Unternehmen relevanten Bereich Forschung und Entwicklung.

Die FuE-Personalprogramme waren hinsichtlich Fördervolumen und Breitenwirkung die wichtigsten Fördermaßnahmen für die mittelständische Industrie. Sie schufen somit auch einen Ausgleich zu der Technologieförderung großer Unternehmen. Mit der ersatzlosen Streichung der gesamten FuE-Personalförderung wurde nicht nur das Prinzip der Fördersymmetrie zuungunsten der kleineren Unternehmen aufgegeben, sondern eine Lücke in der Innovationsförderung überhaupt geschaffen.

**Synoptische Darstellung der wichtigsten Unterschiede zwischen den FuE-Personalkostenzuschüssen (PKZ)
und dem Forschungspersonal-Zuwachsprogramm (ZF)**

	P K Z	Z F
Konzeption	Grundlastförderung (schließt auch Kapazitätswachstum mit internen Maßnahmen ein)	Kapazitätserhöhung, wenn damit Neu-Einstellung verbunden ist; auf Einzelpersonen bezogen; Know-how-Zufuhr (erwartet)
Antragsberechtigte Unternehmen	< 50 Mill. DM Umsatz und weniger als 500 Beschäftigte (vergangenes Kalenderjahr oder 3-Jahres-Durchschnitt)	< 200 Mill. DM Umsatz und weniger als 1 000 Beschäftigte (vergangenes Kalenderjahr oder 3-Jahres-Durchschnitt)
Bemessungsgrundlage	Bruttolöhne und -gehälter des in FuE tätigen Personals für das vergangene Kalenderjahr	Bruttolöhne und -gehälter für FuE-Tätigkeit des vergangenen Kalenderjahres von neu in FuE eingestelltem Personal
Förderungszeitraum	jährlich, höchstens sechs Förderjahre	je Neueinstellung: — 15 Monate bei Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten — 12 Monate bei Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten
Zuschuß	40 vH (25 vH im sechsten Förderungsjahr) höchstens 120.000 DM pro Jahr	— 55 vH bei Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten, höchstens 250.000 DM pro Jahr — 45 vH bei Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten, höchstens 200.000 DM pro Jahr
Bagatellgrenze (Mindesteinsatz in FuE pro Beschäftigten)	400 Stunden pro Jahr	mindestens 20 vH der Arbeitszeit in FuE beschäftigt

Die wichtigsten identischen Bestimmungen der Richtlinie für beide Programme

Antragsberechtigte Unternehmen	Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Züchter landwirtschaftlicher Nutzpflanzen
Verbundene Unternehmen	nicht antragsberechtigt, wenn im Mehrheitsbesitz von einem oder mehreren Unternehmen (mit bestimmten Umsatzgrenzen, unterschiedlich bei PKZ und ZF); Mehrheitsbesitz definiert als > 50 vH bzw. Einzelbeteiligung > 25 vH
Zuschußfähige Personalaufwendungen	im Vorjahr aufgewendete lohnsteuerverpflichtige Bruttolöhne und -gehälter für Tätigkeiten, die unmittelbar für FuE geleistet wurden; nur soweit damit technisch neue oder verbesserte Produkte und Verfahren gewonnen werden können; die FuE-Tätigkeit von Mitarbeitern mit Hoch- oder Fachhochschulabschluß oder höchstens eines Mitarbeiters ohne Ausbildung dieser Art, jedoch in verantwortlicher Position in FuE, wird zu 100 vH berücksichtigt, die Leistungen des übrigen FuE-Personals zu 50 vH
Nicht-zuschußfähige Personalaufwendungen	— FuE-Tätigkeiten im Auftrag Dritter oder solche für die direkte Zuwendungen für FuE-Personal von der öffentlichen Hand geleistet wurden — Gehälter geschäftsführender Gesellschafter — Gehaltsanteile, die über 120.000 DM/Jahr hinausgehen — Gehaltsanteile für Tantiemen und andere, nicht laufende Zahlungen
Nachweise	— Erklärung über nachgewiesene FuE-Aufwendungen auf vorgeschriebenem Formblatt — Stundenaufschreibung für FuE-Tätigkeit ist gemäß Muster von jedem Beteiligten fortlaufend zu führen — Bestätigungsvermerk von Wirtschaftsprüfer, Steuerberater o.ä. über FuE-Erklärung, Stundenaufschreibungen, Angaben zu Umsatz, Beschäftigten und Beteiligungsverhältnissen

Quellen: Richtlinien, im Bundesanzeiger veröffentlicht; Zusammenstellung durch ISI und DIW.

Annäherung der Sowjetunion an das GATT

Das im Welthandelsabkommen (GATT) gesetzte Ziel, über liberale internationale Handelsbeziehungen den Güteraustausch zu verstärken und damit das Realeinkommen und die Beschäftigung in den Mitgliedsländern zu erhöhen, ist für immer mehr Staatshandelsländer attraktiv geworden. In jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen dafür, daß die Sowjetunion auch in jenen internationalen Institutionen mitarbeiten will, denen sie bisher reserviert gegenüberstand. Dazu zählt neben dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vor allem das GATT.

Der erste sowjetische Vorstoß ist schon im Vorfeld eines förmlichen Beitrittsgesuchs gescheitert. Jedoch wird bei Fortsetzung der Wirtschaftsreformen in der Sowjetunion und bei einer günstigen Entwicklung der Ost-West-Beziehungen die Bereitschaft im GATT zu einer neuen Betrachtungsweise wachsen. Es kann nicht im ökonomischen Interesse des Westens liegen, die außenwirtschaftliche Flanke der sowjetischen Reformen zu blockieren. Aber auch politische Gründe sprechen für die verstärkte Einbindung der Sowjetunion in die Weltwirtschaft.

Nach einer ersten Kontaktaufnahme Ende 1982 hat die UdSSR im August 1986 beim GATT-Sekretariat mit dem Ziel sondiert, im Rahmen der Uruguay-Runde einen Beobachterstatus zu erhalten. Dieser Versuch schlug fehl, weil er auf den klaren Widerstand einiger westlicher Länder stieß. Vor allem die Vereinigten Staaten brachten politische, strategische und Sicherheitserwägungen ins Spiel. Es gab keine direkte Absage; vielmehr erging von dem für die Einleitung der Uruguay-Runde verantwortlichen Ministerrat nur eine Einladung an GATT-Mitglieder sowie (anders als in der vorangegangenen Tokio-Runde) an Länder der Dritten Welt.

Die ablehnende Position hatte sich indes bis zum Sommer 1987 so weit aufgelockert, daß der Wunsch der Sowjetunion, dem Multifaserabkommen beizutreten, freundlicher aufgenommen wurde. Einen förmlichen Antrag gibt es noch nicht. Allerdings ist der 1986 gescheiterte Annäherungsversuch an das GATT zum Teil auch dem Umstand zuzuschreiben, daß im Vorfeld nicht sondiert wurde, obwohl das Sekretariat anlässlich der ersten Kontakte den sowjetischen Emissären signalisiert hatte¹, es sei — dem eher informellen Diskussionsprozeß im GATT entsprechend — angezeigt, wichtige Mitgliedsländer zu konsultieren, bevor förmliche Anträge gestellt oder öffentliche Ankündigungen gemacht werden.

Verhältnis des GATT zu Staatshandelsländern

Bis auf wenige Ausnahmen waren die Gründungsmitglieder des GATT marktwirtschaftlich verfaßte Staaten². Daher wurden bei Vertragsschluß des GATT im wesentlichen Regeln nur für den Warenaustausch unter privatwirtschaftlich organisierten Handelspartnern festgelegt³. Dies findet seinen Ausdruck in den Grundprinzipien und der Art der Einzelregelungen des Vertrages⁴. Kern des Problems beim Handel mit Staatshandelsländern⁵ ist die Preisbildung. Sie findet dort im wesentlichen auf administrativem Wege statt und spiegelt daher weder Herstellungskosten noch Knappheitsrelationen wider. Die unter-

schiedliche Preisbildung in Markt- und Planwirtschaften läßt keinen direkten Preisvergleich zu und schließt z.B. die Anwendung klassischer Antidumping-Maßnahmen aus⁶.

Zudem haben die meisten Staatshandelsländer keine Zolltarife im Sinne des GATT. Zollsenkungen — das Ziel und Ergebnis der verschiedenen Liberalisierungsrunden — sind damit zur Belebung des Handels mit den Staatshandelsländern ungeeignet. Einfuhren aus Staatshandelsländern unterliegen mengenmäßigen Beschränkungen, die zum Teil durch Preiskontrollen ergänzt werden. Gegenüber Mitgliedstaaten sind mengenmäßige Beschränkungen dagegen im Prinzip unzulässig. Werden sie ausnahmsweise angewendet, darf dies nicht nur gegenüber einzelnen Partnern geschehen.

¹ Vgl. J. M. van Brabant: Planned economies in the GATT framework: The Soviet case. In: Soviet Economy, Bd. 4, Nr. 1 (Januar-März 1988), S. 6.

² An der internationalen Diskussion über die Grundelemente der weltwirtschaftlichen Ordnung in der Nachkriegszeit nahm anfänglich auch die Sowjetunion teil. In der ursprünglich geplanten, umfassenden internationalen Handelsorganisation, deren Gründung 1949 scheiterte, sollte die Sowjetunion Sitz und Stimme haben. Am parallel verhandelten „Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen“ hatte sich die Sowjetunion nicht beteiligt.

³ Anders im Entwurf zur internationalen Handelsorganisation (ITO). Dort waren spezielle Regelungen für die Integration planwirtschaftlich organisierter Länder in das internationale Wirtschaftssystem vorgesehen. Diese Bestimmungen gingen auch in den Schlußentwurf für die Havanna-Charta ein, konnten jedoch wegen des Scheiterns der Charta und der ITO nicht verwirklicht werden.

⁴ Die einzige Bestimmung, die den staatlich gelenkten Handel anspricht, bezieht sich auf öffentliche Monopole, denen untersagt ist, ihre Transaktionen in diskriminierender Weise abzuwickeln (Artikel XVII).

⁵ „Staatshandelsland“ und „zentral geplante Wirtschaft“ werden in diesem Bericht synonym benutzt. Seit den dreißiger Jahren hat sich der Ausdruck „Staatshandelsländer“ eingebürgert. Er wurde im GATT und anderen internationalen Organisationen aufgegriffen. Damit wird eine politische Bezeichnung der Länder („kommunistisch“, „sozialistisch“) vermieden.

⁶ Vgl. F. K. Liebich: Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik. Baden-Baden 1971, S. 30.

Beziehungen von Staatshandelsländern zum GATT

Land	Vertrags- partei	Status Antrag gestellt	Beobachter	keine Be- ziehungen
Albanien				X
Bulgarien		1986	1967	
China, VR ^{a)}		1986	1982	
CSSR	1948 ^{b)}			
DDR				X
Jugoslawien	1966 ^{c)}		1950	
Korea, DVR				X
Kuba	1948 ^{b)}			
Laos				X
Mongolei				X
Polen	1967		1957	
Rumänien	1971		1957	
Sowjetunion				X
Ungarn	1973		1966	
Vietnam				X

a) Gründungsmitglied, Austritt 1950. — b) Gründungsmitglied. — c) Vorläufiger Beitritt 1962.

Quellen: M.M. Kostecki: East-West trade and the GATT system, London 1979. J.M. van Brabant: Planned economies in the GATT framework: The Soviet case. In: Soviet Economy, Bd. 4, Nr. 1 (Januar-März 1988).

Für Länder mit staatlicher Planung gab es bisher im GATT einige generelle Vereinbarungen (Abbau von Handelshemmnissen, Vorbehalt von Schutzmaßnahmen, gegenseitige Konsultationen, Verfahren der Konfliktregelung) sowie spezifische Bedingungen je Land. Die Lösungen konzentrierten sich auf die folgenden Punkte:

- Die *CSSR* war 1947 Teilnehmer der ersten GATT-Ta-gung und Gründungsmitglied. Sie wurde 1948 nach der Machtübernahme durch die kommunistische Partei und die Eingliederung in den sowjetischen He-gemonialbereich ein Staatshandelsland. Den dadurch bewirkten Wechsel der Wirtschaftsverfassung nah-men die USA zum Anlaß, einige GATT-Regeln zu sus-pendieren. Vor allem die Meistbegünstigung wurde verwehrt. Gegen die von verschiedenen Mitgliedslän-dern verfügten mengenmäßigen Importbeschrän-kungen hat sich die *CSSR* nicht zur Wehr gesetzt.
- *Polen* mußte sich bei der Aufnahme (1967) ver-pflichten, die Importe — anfänglich um nominal 7 vH, später um 6 vH — jährlich zu erhöhen. Im Gegenzug haben die GATT-Mitglieder ihre Importbeschrän-kungen gegenüber polnischen Waren zunächst nicht verstärkt und anschließend abgebaut. Die Meistbe-günstigung wurde jedoch nicht uneingeschränkt ge-währt; dies gilt vor allem für die USA⁷.
- Ähnlich waren die Bedingungen für *Rumäniens* Bei-tritt (1971). Statt einer festen prozentualen Erhöhung waren die Importe aus den GATT-Partnerstaaten min-destens in dem Umfang wie die (im Fünfjahresplan vorgesehenen) Gesamtimporte anzuheben.
- *Ungarn* konnte 1973 in seinem Antrag auf die markt-wirtschaftlichen Elemente seiner Handelsordnung

verweisen: Der „Neue ökonomische Mechanismus“ sollte Binnenmarkt- und Außenhandelspreise über ein mehrstufiges Zollsystem einander annähern. Infolge-dessen erhielt Ungarn zwar von den USA auf der Basis bilateraler Abkommen die Meistbegünstigung, im Gegensatz zu anderen westlichen Industrieländern aber jeweils nur für 12 Monate. Erst nach den jüngsten politischen und wirtschaftlichen Reformen wird Un-garn die Meistbegünstigung seit Oktober 1989 auf Dauer gewährt.

Mit der Tokio-Runde hat sich für die RGW-Länder unter den GATT-Mitgliedern nicht die Hoffnung erfüllt, im Wege von Zollsenkungen von ihren Importverpflichtungen frei-zukommen. Die EG wie auch die USA waren davon über-zeugt, daß die Einfuhr der RGW-Länder nach wie vor in entscheidendem Umfang durch Intervention des Staates gesteuert wird. Daher wurden die quantitativen Abnahme-vorgaben aufrechterhalten⁸, doch konnten sie im Falle

⁷ Der Handel zwischen den USA und RGW-Staaten unterliegt seit längerem besonderen Beschränkungen: Im Rahmen des Trade Expansion Act (1962) wurde bis auf Polen und Jugoslawien allen Staatshandelsländern die Meistbegünstigung verwehrt, im Rahmen des Trade Act (1974) bestand die Möglichkeit, eine nur im Rahmen bilateraler Abkommen vereinbarte „Meistbegün-stigung“ zu gewähren. Zusätzlich wird die Gewährung von Han-delsvorteilen von der Liberalisierung der Auswanderungspolitik abhängig gemacht (Jackson-Vanik Amendment, 1974).

⁸ Vgl. P. Pissulla: Internationale Organisationen. In: R. Rode/ H.-D. Jacobsen (Hrsg.), Wirtschaftskrieg oder Entspannung. Bonn 1984, S. 257 bzw. diess., Zur Rolle des IWF und des GATT in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Vortrag im Rahmen der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Osteuropa-kunde. Hamburg, 4.-6. Oktober 1989, als Manuskript vervielfäl-tigt, S. 15.

Polens und Rumäniens aufgrund der starken Auslandsverschuldung und der begrenzten Palette des eigenen Exportangebots nicht erfüllt werden.

Auf der anderen Seite blieben Beschränkungen für den Zutritt auf Westmärkten in Kraft — sei es durch Mengenbegrenzung, sei es durch Verweigerung des Meistbegünstigungszollsatzes. Hier taten sich vor allem die USA hervor, die diese beiden Handelspartner seit Jahren aus politischen Gründen mit dem Entzug bedrohen oder ihn durchgesetzt haben: Polen wurde die Meistbegünstigung 1982 entzogen und erst seit Februar 1987 wieder gewährt. Rumänien wurde bereits 1983 der Entzug angedroht, aber erst im Juli 1988 verwirklicht.

Gegenüber Polen und Ungarn wird die EG Anfang 1990 spezifische mengenmäßige Beschränkungen aufheben⁹. Damit werden Erleichterungen, die in Handels- und Kooperationsabkommen erst für die zweite Hälfte der neunziger Jahre vorgesehen waren, vorweggenommen.

Beitrittskandidaten

Unter den zehn Ländern, die derzeit um Mitgliedschaft nachsuchen, sind zwei Staatshandelsländer: China und Bulgarien. Die Volksrepublik *China*, ursprünglich Gründungsmitglied, hatte 1950 das GATT verlassen und sich im Juli 1986 zur Rückkehr entschlossen. Verfahrenstechnisch umstritten ist, ob es sich dabei um eine Wiedereingliederung oder um einen Neuzutritt handelt. Materiell geht es um eine eingehende Prüfung, inwieweit das chinesische Außenhandelsregime mit den einschlägigen GATT-Regeln kompatibel ist. Die Volksrepublik verweist darauf, daß mit der 1979 begonnenen Wirtschaftsreform auch ein Wandel an der außenwirtschaftlichen Front eingeleitet worden sei: Einmal sei mit der Auffächerung der Kompetenzen für außenwirtschaftliche Kontakte — sie reichen teilweise bis auf Unternehmensebene — eine durchgreifende Liberalisierung in Angriff genommen worden. Zum anderen würden mit den Sonder-Wirtschaftszonen im chinesischen Küstenstreifen deutliche marktwirtschaftliche Elemente eingeführt. Damit sei der autonome Spielraum einzelner Wirtschaftseinheiten nachhaltig verstärkt und ein entscheidender ordnungspolitischer Schritt vollzogen worden. Zudem wurden das Tarifschema der Zollpolitik 1984 grundlegend revidiert und das alte Verfahren staatlich verordneter Preise für Außenhandelsgüter durch verschiedene Mechanismen der Preisgestaltung ersetzt.

Das Gesuch Chinas wird im GATT als Sonderfall behandelt. Bis zum Frühsommer dieses Jahres überzog bei den Meinungsführern im GATT eine wohlwollende Beurteilung, weil die Volksrepublik bereit war, marktwirtschaftliche Elemente an zentraler Stelle in ihr Außenhandelsregime einzuführen. Nachdem das GATT die Prüfung des chinesischen Antrags nach der blutigen Unterdrückung der Demokratiebewegung im Juni ausgesetzt hatte, ist nunmehr für Mitte Dezember die nächste Sitzung der

China-Arbeitsgruppe vorgesehen, für die die Mitgliedstaaten Aufklärung über die „jüngsten Entwicklungen“ der Wirtschafts- und Handelspolitik erbeten haben. Damit dürfte das Beitrittsverfahren mit Aussicht auf Erfolg fortgesetzt werden.

Mit *Bulgarien* gehen die Verhandlungen nur zähflüssig voran. Insbesondere die Position der Vereinigten Staaten, aber auch diejenige Kanadas gibt Anlaß, eher skeptisch in bezug auf eine rasche Behandlung des bulgarischen Gesuchs zu sein. Vordergründig wurde argumentiert, die Sowjetunion könne nach dem vorläufigen Fehlschlag ihrer Annäherung an das GATT mit Bulgarien auf einen Präzedenzfall verweisen. Diese Vorstellung dürfte heute mit Sicherheit nicht mehr zutreffen. Doch besteht während der laufenden Uruguay-Runde kein akuter Anlaß, sich auf die Diskussion komplizierter Beitrittsmodalitäten einzulassen. Mit großer Wahrscheinlichkeit steht bereits fest, daß Bulgariens Wunsch, den Status eines Entwicklungslandes (mit entsprechenden Präferenzen und Zugeständnissen) zu erhalten, nicht in Erfüllung gehen wird.

Sowjetische Interessenlage

Das überragende Ziel der neuen sowjetischen Außenwirtschaftspolitik, mit der unter Gorbatschow 1986 begonnen wurde, ist die Öffnung der Wirtschaft hin zum Weltmarkt. Konsequenterweise wurde dem Primat der Außenpolitik über die außenwirtschaftlichen Belange, der seit der Schaffung des staatlichen Außenhandels- und Valutamonomols (1918) galt, jetzt eine Absage erteilt: „Unsere Außenpolitik dient der Sache der Perestrojka auch in dem Sinne, daß sie den Weg für eine breitere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Außenwelt und die Einschaltung des Landes in Weltwirtschaftsprozesse freilegt“¹⁰. Das ist vor dem Hintergrund der über siebzigjährigen, stark autarkiebestimmten Wirtschaftsgeschichte des Landes ein deutlicher Wandel und erfordert eine Strategie des sehr langen Atems.

Dieser Strategie dient die Außenwirtschaftsreform als integraler Bestandteil des gesamten Prozesses der Perestrojka. Mit den bisherigen Reformmaßnahmen wird angestrebt, die Außenhandelsentscheidungen zu dezentralisieren, die Exporttätigkeit der Unternehmungen zu stimulieren und erstmals einen Preiszusammenhang zwischen Binnenwirtschaft und Weltmärkten herzustellen.

Am 1. April 1989 erhielten Unternehmen das Recht, die Export- und Importgeschäfte selbständig durchzuführen, vorausgesetzt, sie werden in ein zentrales Register aufgenommen. Am 1. Oktober 1989 waren bereits ca. 9000 Unternehmen registriert¹¹. Die zentralen Außenwirtschafts-

⁹ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 8. November 1989.

¹⁰ Michail Gorbatschow: Perestrojka — Anliegen aller Völker des Landes. Moskau 1989, S.30.

¹¹ Vgl. Pravda vom 29. Oktober 1989.

behörden können die Aufnahme verweigern, wenn „unlautere Konkurrenz stattfindet“ oder wenn die Interessen des Staates geschädigt werden. Der Staat hält sich weitere Eingriffsmöglichkeiten offen: Er legt eine Liste von Erzeugnissen fest, die nur mit einer zentralen Lizenz ein- und ausgeführt werden können. Bei der Ausfuhr werden gegenwärtig etwa zwei Drittel und bei der Einfuhr etwa ein Zehntel der Erzeugnisse lizenziert. Längerfristig soll dieses Lizenzierungsverfahren durch preispolitische Lenkungsinstrumente ersetzt werden. Darüber hinaus kann das Ministerium für Außenwirtschaft für bestimmte Produkte bzw. gegenüber bestimmten Ländern Ausfuhr- und Einfuhrlizenzen bzw. -quoten einführen, „wenn dies der Zustand der Zahlungsverhältnisse oder andere ökonomische und politische Bedingungen verlangen“¹².

Unternehmenseigene Devisenkonto — sie bemessen sich nach einem zentral vorgegebenen Anteil am jeweiligen gesamten Devisenerlös der Unternehmen — sollen im Endeffekt zur vollen Selbstfinanzierung mit Fremdwährungen führen und auf diese Weise die Ausfuhr stimulieren. In der Übergangszeit werden Devisenauktionen zugelassen, auf denen Devisen frei gekauft und verkauft werden können¹³. Die Behörden erwarten davon Hinweise auf den ökonomischen Wechselkurs des Rubels. Vom 1. Januar 1991 an sollen die Ausfuhrgeschäfte erstmalig mit einem einheitlichen kommerziellen Kurs abgerechnet werden. Erst dann werden die heimischen Kosten die wirkliche Rentabilität dieser Geschäfte bestimmen und die Weltmarktpreise direkt auf die betriebliche Gewinn- und Verlustrechnung durchschlagen. Bisher werden für diese Zwecke nach Waren bzw. nach Unternehmen differenzierte „Devisenkoeffizienten“ angewandt. Sie haben eine echte Gewinn- und Verlustrechnung verhindert.

Gegenwärtig wird ein neuer Zolltarif ausgearbeitet¹⁴. Er wird auf dem Harmonisierten System des Brüsseler Zollrats basieren und möglichst schon 1990, spätestens aber am 1. Januar 1991 in Kraft treten. Dann soll der Zolltarif zum ersten Mal in der UdSSR ein effektives Instrument der staatlichen Handelspolitik sein.

Da es die Grundidee der sowjetischen Wirtschaftsreform ist, bei Produktion und Außenhandel staatliche Eingriffe zugunsten dezentraler und marktorientierter Entscheidungen spürbar zurückzudrängen, handelt es sich um ordnungspolitische Veränderungen, wie sie die Mitglieder des GATT immer wieder von den Staatshandelsländern gefordert haben. Allerdings ist die UdSSR mit der Umsetzung ihres Reformkonzepts bisher kaum vorangekommen. Die sich beschleunigende Inflation, die zunehmende politische Instabilität und die seit einigen Jahren spürbare Devisenknappheit sind als wichtigste Bremsfaktoren dafür verantwortlich. Die gegenwärtigen sowjetischen Planungen sehen vor, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Hemmnisse bis 1995 wegzuräumen und anschließend das Reformkonzept umfassend zu verwirklichen¹⁵.

Aus sowjetischer Sicht soll die Mitgliedschaft im GATT helfen, die Wirtschaftsreform zu verwirklichen¹⁶. Ferner soll mit diesem Schritt die Politik der Öffnung unterstützt werden, um die sowjetische Wirtschaft dauerhaft in die Weltwirtschaft zu integrieren. Ferner möchte man in Moskau Einfluß auf die Ausarbeitung neuer multilateraler Regeln für den weltweiten Austausch von Gütern, Diensten und Kapital gewinnen. Insbesondere befürchtet man, beim internationalen Verkehr mit Dienstleistungen — Schwerpunktthema der Uruguay-Runde — vor eine völlig neue Situation gestellt zu werden, die sich negativ für die sowjetischen Interessen auswirken könnte¹⁷.

Für sowjetische Wissenschaftler stehen inzwischen zwei Dinge fest:

- Die UdSSR werde alle Verpflichtungen aus dem GATT-Abkommen übernehmen und deren Einhaltung von außen kontrollieren lassen. Sie wird ein Stück handelspolitischer Souveränität verlieren, weil sie — anders als bisher — nur solche Methoden der außenwirtschaftlichen Steuerung anwenden darf, die mit dem GATT kompatibel sind. Dies hätte dann zur Folge, daß die Durchsetzung von GATT-Regeln in der UdSSR konsequenterweise nicht als unerlaubte Einmischung von außen angesehen werden kann.
- Eine Mitgliedschaft im GATT komme erst dann in Frage, wenn die Außenwirtschaftsreform zumindest in den entscheidenden Abschnitten verwirklicht worden ist. Die UdSSR solle sich indes bereits jetzt um den Status eines Beobachters bemühen¹⁸.

Die sowjetische Regierung steuert, so Regierungschef Ryschkow, einen Kurs der Annäherung an das GATT mit der Perspektive einer Mitgliedschaft¹⁹. Eine besonders aktuelle Aufgabe des sowjetischen Außenministeriums ist heute, so Außenminister Schewardnadse, die Grundlagen für die Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung und für die Mitgliedschaft in der Weltbank, im Internationalen Währungsfonds, im GATT und in anderen interna-

¹² Außenhandel UdSSR, Nr.2/1989, S. 45.

¹³ Am 3. November fand die erste Auktion statt, auf der im Durchschnitt 9,60 Rubel je US-\$ gezahlt wurden (vgl. *Izvestija* vom 12. November 1989). Der offizielle Verrechnungskurs lautet: 0,63 Rbl. = 1 US-\$, der neue Wechselkurs für westliche Touristen beträgt 1 US-\$ = 6,20 Rbl.

¹⁴ Vgl. Iwan D. Iwanow: Die Außenwirtschaftsbeziehungen der UdSSR in der Zeit der Perestrojka. In: *Osteuropa*, Nr. 8/1989, S. 729.

¹⁵ Vgl. Sowjetische Wirtschaftsplanung für 1990: Inflationsbekämpfung ohne klares Konzept. Bearb.: Ulrich Weißenburger. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 45/1989, S. 565.

¹⁶ Vgl. I. Artem'ev, S. Stankovskij: GATT i interesy SSSR (Das GATT und die Interessen der UdSSR). In: *MeMo*, Nr. 8/1989, S. 36.

¹⁷ Vgl. I. Averin: Eksport uslug — rezervy i problemy (Der Export von Dienstleistungen — Reserven und Probleme). In: *Kommunist*, Nr. 15/1989, S. 107 ff.

¹⁸ Vgl. I. Artem'ev, S. Stankovskij, a.a.O., S. 42-44.

¹⁹ Vgl. *Pravitel'stvennyj vestnik*, Nr. 13/1989, S. 5.

Außenhandelsverflechtung im internationalen Vergleich

	Anteil am Weltexport in vH ^{1),2)}			Export je Einwohner in US-\$ ²⁾		
	1980	1985	1987	1980	1985	1987
EG-Staaten	33,2	31,8	38,3	2 089	1 910	2 939
USA	10,8	10,7	9,9	951	863	1 006
Japan	6,5	9,1	9,2	1 111	1 456	1 877
Staatshandelsländer	8,8	10,5	9,9	—	—	—
darunter: UdSSR	3,8	4,5	4,3	288	314	381

1) Berechnet anhand von Angaben in US-\$; fob-Werte. — 2) Jeweilige Preise und Wechselkurse.
Quellen: UN, Monthly Bulletin of Statistics, Juni 1988 und Juli 1989. — Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1989.

tionalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen zu schaffen²⁰. Die UdSSR führt seit rund zwei Jahren Konsultationen mit den Regierungen der USA, Japans und der EG-Staaten über die Annäherung an das GATT. Diese Gespräche waren bis jetzt allerdings ergebnislos²¹.

Haltung des Westens

Die USA lehnen nach wie vor eine Mitgliedschaft der UdSSR im GATT ab, weil das sowjetische Wirtschaftssystem mit der Funktionsweise dieser Organisation nicht kompatibel sei, weil daraus keine Vorteile für das internationale Handelssystem erkennbar seien und eine Aufnahme der UdSSR als „Vorleistung“ für erfolgreiche sowjetische Wirtschaftsreformen nicht in Frage komme. In der Bush-Administration und ebenso im Kongreß vollzieht sich in der jüngsten Zeit jedoch ein Umdenkungsprozeß, was die wirtschaftlichen Beziehungen zur UdSSR angeht. Man will in Washington nun alle Chancen nutzen, um der sowjetischen Perestrojka zum Erfolg zu verhelfen. So könnten die USA bereits 1990 der Sowjetunion die lange verwehrte Meistbegünstigung im bilateralen Handel gewähren, vorausgesetzt, der Kongreß hebt das Jackson-Vanik-Amendment auf, das diese Vergünstigung von der sowjetischen Emigrationspolitik abhängig macht²².

Damit dürften die sowjetischen Chancen steigen, nach Abschluß der Uruguay-Runde als Beobachter im GATT aufgenommen zu werden. Diesem Status könnte nach dem üblichen Beitrittsverfahren die Mitgliedschaft folgen — eine Entwicklung, die von der Bundesregierung in Bonn unterstützt wird. In erster Linie aber ist die Entwicklung in der UdSSR selbst bestimmend. Vor allem muß der Wechselkurs des Rubels an seinen Marktwert angenähert werden.

Der industrialisierte Westen hat ein ökonomisches Interesse daran, daß sich die UdSSR, die gegenwärtig 4,5 vH des Welthandels (unter Einschluß des Intra-RGW-Handels) bestreitet, zu einem prosperierenden Handelspartner entwickelt. Eine erfolgreiche Außenwirtschaftsreform und ein exportorientierter Strukturwandel — beides hat die Sowjetunion selbst zu leisten — sind die entscheidenden Vorbedingungen hierfür. Aber auch die Einbindung des Landes in die Regeln des GATT stellt eine wichtige Voraussetzung dar. Die Regierungen der USA und insbesondere die der EG-Länder sollten die sowjetische Führung daher ermuntern, als ersten Schritt den Antrag auf Gewährung eines Beobachterstatus zu stellen.

²⁰ Vgl. Pravda vom 24. Oktober 1989.

²¹ Vgl. I. Artem'ev, S. Stankovskij, a.a.O., S. 45.

²² Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 18. November 1989.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 91 **Regionale Besonderheiten der Preisbildung und Ansätze zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Berliner Baustoffmarkt.** Von Peter Ring. 188 S. 1986. DM 68,—.
- Heft 92 **I/ Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Allgemeiner Teil.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 270 S. 1987. DM 58,—.
- Heft 92 **II Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Länderberichte.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 332 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 93 **An der Schwelle zum Beruf — Erfahrungen und Erwartungen von Prüfungsteilnehmern zur betrieblichen Berufsausbildung in Berlin (West).** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 236 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 94 **Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren — eine vergleichende Analyse —.** Von Kurt Geppert, Bernd Görzig, Wolfgang Kirner, Erika Schulz, Dieter Vesper (DIW), unter Mitarbeit von Johannes Bröcker (Universität Kiel). 548 S. 1987. DM 112,—.
- Heft 95 **Die Glasindustrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 364 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 96 **Verkehrsverhalten im Vergleich — Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1976 und 1982 nach Verkehrsarten, Zwecken, Entfernungsstufen, Gemeindetypen und Bevölkerungsgruppen.** Von Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld. 177 S. 1987. DM 59,60.
- Heft 97 **Die Einkommenslage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1981.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Bernd Freitag und Gerhard Göseke. 490 S. 1987. DM 98,—.
- Heft 98 **Förderung von Innovationen und Arbeitsplätzen im Rahmen der Berliner Strukturprogramme — Eine Erfolgskontrolle.** Von Kurt Hornschild und Uwe Müller. 276 S. 1987. DM 78,—.
- Heft 99 **Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. 239 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 100 **Simulation gesamtwirtschaftlicher Perspektiven mit einem ökonometrischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 101 **Entwicklungshilfe, Ausfuhr und Beschäftigung — Eine empirische Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dieter Schumacher. 178 S. 1988. DM 59,60.
- Heft 102 **SO₂- und NO_x-Emissionen in der DDR 1982.** Von Jochen Bethkenhagen, Rainer Hopf, Manfred Melzer, Cord Schwardt und Doris Cornelsen (Projektleitung). 530 S. 1988. DM 112,—.
- Heft 103 **Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum — Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft.** Strukturberichterstattung 1987. 312 S. 1988. DM 82,—.
- Heft 104 **Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Schuhindustrie in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 172 S. 1988. DM 58,—.
- Heft 105 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Kurt Geppert und Bernd Görzig. 212 S. 1988. DM 68,—.
- Heft 106 **Berufsstart in Berlin.** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 250 S. 1988. DM 76,—.
- Heft 107 **Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor.** Von Frank Stille, Renate Filip-Köhn, Heiner Flassbeck, Bernd Görzig, Erika Schulz und Reiner Stäglin. 235 S. 1988. DM 74,—.
- Heft 108 **Investitionen, Beschäftigung und Produktivität.** Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen. Von Bernd Görzig, Jürgen Blazejczak, Gustav Adolf Horn, Wolfgang Kirner, Erika Schulz und Frank Stille. 265 S. 1988. DM 78,—.
- Heft 109 **Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen.** Von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert. 193 S. 1988. DM 66,—.
- Heft 110 **Die Einkommensverteilungseffekte der Staatsverschuldung in einer unterbeschäftigten Wirtschaft — Analyse anhand eines ökonometrischen Konjunkturmodells für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Rudolf Zwiener. 176 S. 1989. DM 62,—.
- Heft 111 **Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich.** Von Bernhard Seidel, Fritz Franzmeyer, Joachim Volz und Dieter Teichmann. 265 S. 1989. DM 86,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hofmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Forschungspersonal-„Zuwachsförderung“. Bearbeitet von Kurt Hornschild. —

Annäherung der Sowjetunion an das GATT. Bearbeitet von Heinrich Machowski und Siegfried Schultz.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten