

Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung	641
Uruguay-Runde: Hohe Ausgangsziele nicht erreichbar	653

Bibliothek
des
Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 2-Ex

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 48/92

Berlin

26. November 1992

59. Jahrgang

Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung

Kurzfassung der Strukturberichterstattung 1992 des DIW

Zu den Aufgaben der Strukturberichterstattung gehört es, Entwicklungslinien und Ursachen des Strukturwandels, Wechselwirkungen zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, Wachstums- und Strukturwirkungen staatlicher Eingriffe, Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik sowie Interdependenzen struktureller Anpassungsprozesse im nationalen Rahmen, innerhalb der EG und im weltweiten Zusammenhang darzustellen und zu analysieren. In seinem Strukturbericht 1992 hat das DIW versucht, diese Aspekte nicht nur für Westdeutschland, sondern — auf einer noch immer unsicheren Datengrundlage — auch für Ostdeutschland sowie im gesamtdeutschen Zusammenhang zu behandeln. Im folgenden werden einige Ergebnisse dieses Berichts¹ in Kurzform präsentiert.

In den 80er Jahren war der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland in einen trotz starker zyklischer Schwankungen insgesamt *langanhaltenden* Aufschwung eingebettet, der zuletzt als Folge der deutschen Vereinigung die Züge eines Booms annahm. Insgesamt hat die deutsche Volkswirtschaft die Fähigkeit bewiesen, sich an veränderte weltwirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen. Dazu gehören der zweite Ölpreisschub von 1979/80, die starken Schwankungen des US-Dollars ebenso wie die Verstärkung der internationalen Produktionsverflechtungen und die zunehmende europäische Integration.

Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik haben sich mit dem *Umbruch in Osteuropa* erheblich erhöht. Wanderungen nach Deutschland haben ebenso zugenommen wie die Verpflichtung der Bundesrepublik, ihren osteuropäischen Nachbarn bei den anstehenden Aufgaben zu helfen.

Westdeutschland

Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft

Der Strukturwandel in Westdeutschland wird sehr stark von seiner zunehmenden Einbindung in die internationale

Arbeitsteilung geprägt. Ein wichtiger Indikator für die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sind die relativen *Lohnstückkosten*². Im Vergleich zu 1980 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gegenüber den anderen OECD-Ländern verbessert; dies gilt auch gegenüber den USA. Besonders deutlich fiel die Verbesserung gegenüber Japan aus, dem Land, dem gegenüber die deutsche Industrie Nachteile im Preiswettbewerb am stärksten beklagt. Auch die jüngste Entwicklung des Saldos der Direktinvestitionen als Folge der hohen Lei-

¹ Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1992. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin, Juni 1992 (als Manuskript vervielfältigt). Erscheint demnächst bei Duncker und Humblot, Berlin, als: Frank Stille u.a., Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 136, 1992.

² Die nationalen Lohnstückkosten — das Verhältnis von Bruttostundenlöhnen und -gehältern und Arbeitsproduktivität (auf Stundenbasis) — werden miteinander verglichen, indem sie über den Wechselkurs in eine einheitliche Währung umgerechnet werden. Vgl. ausführlich: Gefährdet die Lohnkostenentwicklung die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland? Bearb.: Dieter Schumacher, Frank Stille. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 11/1992.

Tabelle 1

Strukturwandel im Überblick

	Bruttowertschöpfung ²⁾				Erwerbstätige				Produktivität ³⁾	Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer ⁴⁾		
	1980 Mrd. DM	1990 in vH ⁵⁾	1990 in vH ⁵⁾	1980/90 VR ⁶⁾	1980 1000 Pers.	1990 in vH ⁵⁾	1990 in vH ⁵⁾	1980/90 VR ⁶⁾	1980/90 VR ⁶⁾	1980 DM	1990 DM	1980/90 VR ⁶⁾
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	29	38	2,0	2,5	1403	961	3,4	-3,7	6,5	24488	32222	2,8
Energie- und Wasserversorgung	49	58	3,1	1,9	263	286	1,0	0,8	1,0	55573	80246	3,7
Bergbau	18	14	0,7	-2,6	230	180	0,6	-2,4	-0,2	50391	66611	2,8
Verarbeitendes Gewerbe	561	645	33,7	1,4	9094	8941	31,5	-0,2	1,6	37913	57873	4,3
Grundstoff- u. Produktionsgütergew.	157	168	8,8	0,7	1942	1774	6,3	-0,9	1,6	43580	66243	4,3
Investitionsgüter prod. Gewerbe	250	317	16,6	2,4	4207	4495	15,9	0,7	1,7	40616	62192	4,4
Konsumgüter prod. Gewerbe	90	95	5,0	0,5	2017	1812	6,4	-1,1	1,6	30032	46000	4,4
Nahrungs- u. Genußmittelgewerbe	65	65	3,4	0,1	928	860	3,0	-0,8	0,9	29530	40866	3,3
Baugewerbe	107	104	5,4	-0,2	2134	1914	6,7	-1,1	0,8	33843	48592	3,7
Handel	153	185	9,7	1,9	3512	3728	13,1	0,6	1,3	30207	43506	3,7
Eisenbahnen	14	13	0,7	-0,5	352	255	0,9	-3,2	2,7	41932	61451	3,9
Schifffahrt, Häfen	6	4	0,2	-2,5	63	44	0,2	-3,5	1,1	43793	68537	4,6
Übriger Verkehr	40	56	2,9	3,3	593	751	2,6	2,4	0,9	35379	48610	3,2
Deutsche Bundespost	35	56	2,9	4,9	512	538	1,9	0,5	4,4	36992	50074	3,1
Kreditinstitute, Versicherungen	90	132	6,9	3,9	755	891	3,1	1,7	2,2	45305	67101	4,0
Sonstige Dienstleistungen	217	339	17,7	4,5	3146	4301	15,2	3,2	1,3	26241	37765	3,7
Gastgewerbe, Heime	23	24	1,2	0,3	727	913	3,2	2,3	-1,9	19523	29731	4,3
Bildung, Wissensch., Kultur	25	37	1,9	3,9	360	447	1,6	2,2	1,7	37156	57937	4,5
Gesundheits- und Veterinärwesen	36	51	2,6	3,5	511	708	2,5	3,3	0,2	22444	33817	4,2
Übrige Dienstleistungen	133	227	11,9	5,5	1548	2233	7,9	3,7	1,7	27035	37410	3,3
Unternehmen ¹⁾	1319	1644	85,9	2,2	22057	22790	80,4	0,3	1,9	35339	51506	3,8
Staat	195	219	11,5	1,2	3929	4305	15,2	0,9	0,2	41346	54792	2,9
Priv. Haush., Org. o. Erwerbszweck	37	51	2,6	3,2	925	1262	4,4	3,2	0,0	31049	42821	3,3
Alle Wirtschaftszweige ¹⁾	1551	1913	100	2,1	26911	28357	100	0,5	1,6	36166	51632	3,6

1) Ohne Wohnungsvermietung. — 2) Zu Preisen von 1985. — 3) Bruttowertschöpfung zu Preisen von 1985 je Erwerbstätigen. — 4) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je beschäftigten Arbeitnehmer. — 5) Vertikalstruktur. — 6) Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des DIW.

stungsbilanzüberschüsse in den 80er Jahren muß eher als Ausdruck der Wettbewerbsstärke Westdeutschlands denn der Schwäche interpretiert werden³.

Insgesamt lieferten die außenwirtschaftlichen Untersuchungen keine Anhaltspunkte dafür, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit Westdeutschlands tendenziell verschlechtert hätte. Im Vergleich zum Beginn der 70er Jahre hat Westdeutschland seinen nominalen Anteil am Welthandel gehalten; die Handelsbilanzüberschüsse sind gestiegen, und die Terms of Trade haben sich verbessert.

Gewinne und Investitionen

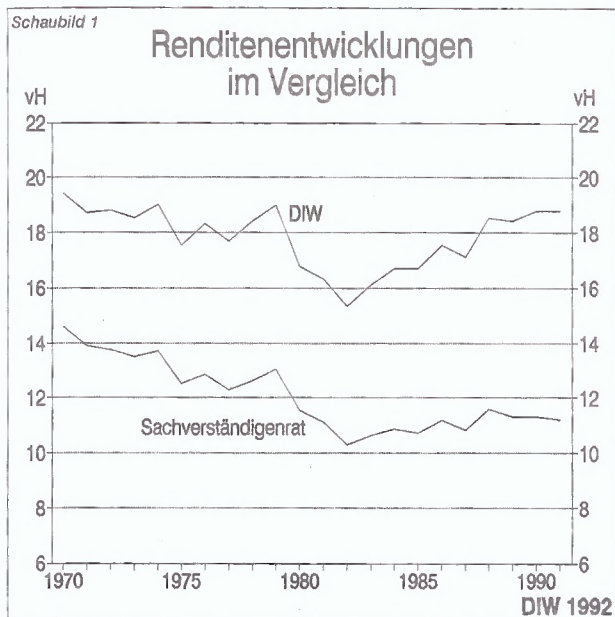
In den letzten Jahren expandierten die Gewinne der Produktionsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung) in der Bundesrepublik rascher als je zuvor in den vergangenen 30 Jahren. Auch die Sachkapitalrendite ist gestiegen. Sie liegt deutlich über dem vom Sachverständigenrat ermittelten Niveau. Mit seinem inkonsistenten Ansatz⁴ hat der Sachverständigenrat auch den Renditeverlauf in den letzten Jahren unterschätzt (vgl. Schaubild 1).

Die Untersuchung der *Determinanten der Gewinnentwicklung* hat für die 80er Jahre den wechselnden Einfluß der verschiedenen Faktoren auf die Gewinnentwicklung offengelegt. Bis 1982 mußten die Unternehmen Gewinnrückgänge aufgrund von Kostensteigerungen hinnehmen. Auf das bereits seit 1980 steigende Niveau der Zinssätze reagierten die Unternehmen verzögert. Zwar kam es 1982 zu einer kräftigen Senkung der Netto-Neuverschuldung. Dies reichte jedoch nicht aus, die gewinnschmälernde Wirkung des gestiegenen Zinsniveaus zu kompensieren. Das sinkende Zinsniveau führte 1983 zusammen mit der verminderten Verschuldung der Unternehmen zu einer

³ Vgl.: Saldo der Direktinvestitionen: Kein Indikator für Standortstärke. Bearb.: Heiner Flassbeck, Dieter Schumacher, Frank Stille. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/1992.

⁴ Der Sachverständigenrat bezieht die Unternehmenseinkommen auf das Sachkapital zuzüglich Forderungsvermögen der Unternehmen, berücksichtigt aber bei den Unternehmenseinkommen nicht entsprechend die Erträge aus dem Forderungsvermögen, die 1991 mit 75 Mrd. DM immerhin mehr als 25 vH der Unternehmensgewinne ausmachten.

Schaubild 1



kräftigen Entlastung bei den Zinskosten. Auch die Gewinnentwicklung in den Jahren nach 1983 war überwiegend durch die zunehmende Bedeutung von Kosteneinsparungen geprägt, vor allem bei den Lohnkosten. 1986 und 1987 war auch der Einfluß stark sinkender Importpreise von erheblichem Gewicht. Die Folge waren Entlastungen bei den Stückkosten; sie wurden von den Unternehmen nicht voll in den Absatzpreisen weitergegeben. Bei wieder stärker zunehmendem Absatz wurden die Gewinne kräftig ausgeweitet. Steigender Absatz bewirkte in den Jahren danach überdurchschnittliche Gewinnsteigerungen, die mehr und mehr durch steigende Nettozinskosten aufgezehrt wurden, da die Verschuldung der Produktionsunternehmen in den Jahren 1989 und 1990 stark gestiegen ist.

Korreliert man die Entwicklung der einzelnen Gewinnkomponenten mit den *Investitionen*, so zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Investitionen und der Absatzkomponente des Gewinns (vgl. Schaubild 2). Im Durchschnitt führte eine Zunahme der absatzbedingten Gewinne um 1 DM zu zusätzlichen Nettoinvestitionen von 1,20 DM. Gewinne, die Unternehmen dadurch erzielen, daß sie Kostensteigerungen zum Anlaß weit darüber hinausgehender Preissteigerungen nehmen können, regen offensichtlich ebenso wenig zu zusätzlichen Investitionen an wie Kostentlastungen, die den Unternehmen nicht durch geplante Produktivitätssteigerungen, sondern beispielsweise durch Wechselkursänderungen aus ihrer Sicht eher zufällig beschert werden. Derartige „windfall profits“ hatten Mitte der 80er Jahre größere Bedeutung gewonnen.

Die *Investitionsquote* der Produktionsunternehmen erreichte 1991 mit 21 vH den höchsten Wert in den letzten 30 Jahren. Gegenüber 1985 haben die realen Bruttoanlageinvestitionen in fast allen Wirtschaftszweigen kräftig zugelegt. Dabei setzte sich der Anfang der 70er Jahre zu beobachtende „Tertiarisierungsprozeß“ fort. Die Investi-

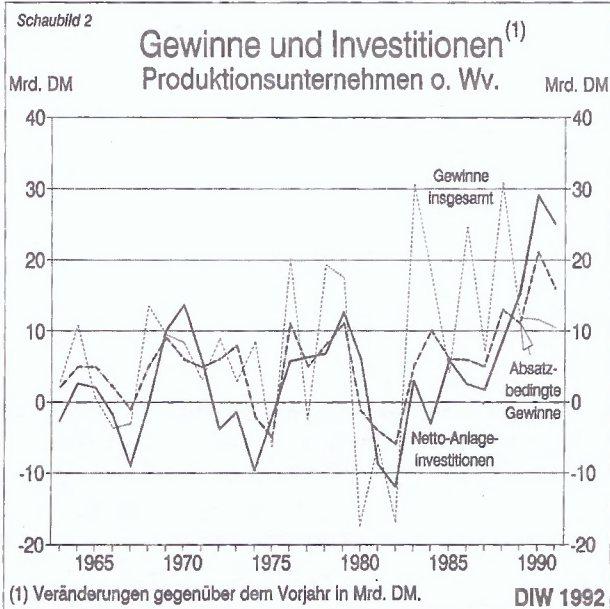
tionen stiegen im Bereich der Dienstleistungen schneller als im verarbeitenden Gewerbe. Hierunter fallen auch Investitionen in Anlagen, die an andere Unternehmen, besonders an solche im verarbeitenden Gewerbe, vermietet werden.

Arbeitsplätze und Beschäftigung

Die insgesamt über viele Jahre hinweg nach oben gerichtete Investitionstätigkeit bewirkte einen sich verstärkenden Anstieg des *Bruttoanlagevermögens* im verarbeitenden Gewerbe, wie er lange nicht zu beobachten war. Nur noch in wenigen Branchen war hier 1991 die Entwicklung des Anlagevermögens rückläufig. Dazu gehören die Mineralölverarbeitung, die eisenschaffende Industrie und der Schiffbau. Deutlich gewachsen ist der Anlagenbestand in fast allen Branchen des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes. Im Durchschnitt liegt er hier um 41 vH über den Werten von 1980. Beim Straßenfahrzeugbau hat sich das Anlagevermögen sogar fast um 60 vH erhöht. Ins Gewicht fällt auch die Aufstockung um 55 vH in der Elektrotechnik.

1990 betrug die durchschnittliche Kapitalausstattung der Arbeitsplätze im Unternehmensbereich (ohne Wohnungsvermietung) 183 000 DM zu Preisen von 1985. Sie lag damit um 32 vH über dem Wert von 1980. Insgesamt hat sich aber der Prozeß der verstärkten *Kapitalausstattung der Arbeitsplätze* verlangsamt. Die Kapitalintensität steigt gegenwärtig sowohl im Unternehmensbereich insgesamt als auch im verarbeitenden Gewerbe langsamer als in den 70er und 80er Jahren. Hierfür sind auch strukturelle Gründe maßgebend. Die Produktionsstruktur hat sich zugunsten von weniger kapitalintensiven Wirtschaftszweigen verschoben. Vor allem ist jedoch die Notwendigkeit zur Substitution von Arbeit durch Kapital wegen der schwächer gestiegenen Löhne in der überwiegenden Zahl der Wirtschaftszweige zurückgegangen.

Schaubild 2



(1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Mrd. DM.

Tabelle 2

**Gesamte (direkte und indirekte) Abhängigkeit der Wirtschaftsbereiche
von dem jeweils dominierenden Endnachfrageaggregat 1980, 1982, 1984, 1986 und 1988
in vH der Produktionswerte, in jeweiligen Preisen**

Wirtschaftsbereich	1980	1982	1984	1986	1988	Dominierendes Endnachfrageaggregat
1 Landwirtschaft	79,5	76,0	73,4	75,1	76,6	Privater Verbrauch
2 Gewerbl. Gärtn. u. Tierhalt., Forstw., Fischerei	55,4	59,1	58,7	61,0	59,0	Privater Verbrauch
3 Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung usw.	55,5	56,9	56,8	57,2	57,0	Privater Verbrauch
4 Gasversorgung	59,6	59,9	62,5	63,6	64,7	Privater Verbrauch
5 Wasserversorgung	57,6	58,8	59,2	60,9	61,2	Privater Verbrauch
6 Kohlenbergbau	43,7	41,2	44,4	41,7	43,6	Ausfuhr; 1986 u. 1988: Priv. Verbr.
7 übriger Bergbau (ohne Gew. v. Erdöl, Erdgas)	51,3	47,6	50,2	43,9	46,7	Ausfuhr
8 Gewinnung von Erdöl, Erdgas						
9 Chem. Industrie, Herst. v. Spalt- u. Brutstoffen	49,8	53,2	54,9	54,3	53,4	Ausfuhr
10 Mineralölverarbeitung	54,7	54,5	55,3	57,8	59,1	Privater Verbrauch
11 Herst. v. Kunststoffwaren	40,7	46,0	46,9	49,1	48,1	Ausfuhr
12 Gummiverarbeitung	44,7	49,7	49,7	50,3	49,2	Ausfuhr
13 Gewinnung u. Verarb. von Steinen und Erden	58,0	57,2	56,5	53,5	51,8	Bauinvestitionen
14 Feinkeramik	39,7	42,7	42,2	43,5	43,1	Ausfuhr
15 Herstellung und Verarbeitung von Glas	37,6	42,2	44,1	46,2	44,6	Ausfuhr; 1980: Priv. Verbr.
16 Eisenschaffende Industrie	59,7	66,9	64,1	63,2	61,7	Ausfuhr
17 NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke	56,7	63,0	64,3	62,8	62,4	Ausfuhr
18 Gießerei	45,2	51,3	49,8	49,9	46,8	Ausfuhr
19 Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung usw.	42,7	46,9	45,2	45,0	44,4	Ausfuhr
20 Stahl- u. Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	38,5	36,0	42,4	41,9	41,3	Bauinvestitionen
21 Maschinenbau	53,8	58,0	56,9	57,6	56,6	Ausfuhr
22 Herst. v. Büromaschinen, ADV-Geräten u. -Einricht.	36,0	38,6	38,5	38,6	35,3	Ausfuhr
23 Straßenfahrzeugbau, Rep. v. Kfz. usw.	43,4	51,1	49,6	48,7	47,7	Ausfuhr
24 Schiffbau	28,0	31,7	34,6	40,1	45,5	Ausfuhr
25 Luft- und Raumfahrzeugbau	49,8	65,5	79,0	52,3	48,0	Ausfuhr
26 Elektrotechnik, Rep. v. Haushaltsgeräten	40,5	44,6	44,7	45,7	44,0	Ausfuhr
27 Feinmechanik, Optik, Herst. v. Uhren	33,4	39,0	38,0	40,5	35,0	Ausfuhr
28 Herst. v. Eisen-, Blech- u. Metallwaren	36,8	41,8	42,1	41,8	40,1	Ausfuhr
29 Herst. v. Musikinstr., Spielwaren, Füllhaltern usw.	53,4	62,5	61,2	66,2	64,3	Privater Verbrauch
30 Holzbearbeitung	32,6	35,0	33,5	34,0	32,6	Privater Verbrauch
31 Holzverarbeitung	49,3	52,9	51,5	52,5	53,4	Privater Verbrauch
32 Zellst.-, Holzschliff-, Papier-, Pappeherzeugung	41,3	47,0	50,4	50,9	53,1	Ausfuhr
33 Papier- und Pappeverarbeitung	48,6	47,6	45,2	45,5	45,0	Privater Verbrauch
34 Druckerei, Vervielfältigung	58,8	58,3	56,8	55,9	54,1	Privater Verbrauch
35 Ledergewerbe	70,5	73,9	67,6	71,1	75,3	Privater Verbrauch
36 Textilgewerbe	52,2	50,9	47,2	48,4	46,2	Privater Verbrauch; 1988: Ausfuhr
37 Bekleidungsgewerbe	79,9	84,7	79,6	82,8	78,6	Privater Verbrauch
38 Ernährungsgewerbe (ohne Getränkeherst.)	78,2	77,2	75,8	76,0	78,3	Privater Verbrauch
39 Getränkeherstellung	79,1	79,5	79,4	80,4	80,4	Privater Verbrauch
40 Tabakverarbeitung	89,3	89,7	86,9	85,3	87,3	Privater Verbrauch
41 Bauhauptgewerbe	85,3	83,9	83,7	82,7	82,1	Bauinvestitionen
42 Ausbaugewerbe	71,9	71,0	69,7	67,0	66,1	Bauinvestitionen
43 Großhandel, Handelsvermittlung	44,4	43,9	42,9	43,7	43,3	Privater Verbrauch
44 Einzelhandel	88,1	88,3	86,2	88,1	89,5	Privater Verbrauch
45 Eisenbahnen	41,6	42,3	40,7	41,1	41,6	Privater Verbrauch
46 Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	80,6	82,5	82,9	79,8	75,4	Ausfuhr
47 Deutsche Bundespost	61,1	59,9	59,8	60,2	59,7	Privater Verbrauch
48 Übriger Verkehr	46,0	45,2	43,4	43,1	43,1	Privater Verbrauch
49 Kreditinstitute	76,8	77,6	79,1	79,3	78,9	Privater Verbrauch
50 Versicherungsunternehmen	79,6	79,5	80,2	80,5	79,7	Privater Verbrauch
51 Wohnungsvermietung	92,1	90,9	90,5	90,4	89,4	Privater Verbrauch
52 Gastgewerbe, Heime	76,2	76,4	76,1	75,7	75,9	Privater Verbrauch
53 Bildung, Wissenschaft, Kultur, Verlagsgewerbe	67,0	66,2	65,4	65,9	63,8	Privater Verbrauch
54 Gesundheits- und Veterinärwesen	77,4	76,1	75,2	75,2	76,0	Staatsverbrauch (Sozialvers.)
55 übrige Dienstleistungsunternehmen	51,0	51,4	50,3	50,4	49,2	Privater Verbrauch
56 Gebietskörperschaften	85,3	84,1	83,4	83,8	83,1	Staatsverbrauch (Gebietsk.)
57 Sozialversicherung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Staatsverbrauch (Sozialvers.)
58 Private Haushalte, Priv. Organisationen o.E.	43,2	41,8	42,1	43,3	43,1	Privater Verbrauch

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Die Zahl der Arbeitsplätze hat im Unternehmensbereich von 1987 bis 1991 um 1,3 Mill. zugenommen. Davon entfielen knapp 300 000 auf das verarbeitende Gewerbe. Stärker als die Zahl der Arbeitsplätze hat sich in den 80er Jahren die Zahl der Erwerbstätigen erhöht, da zu Beginn der Wachstumsphase viele Arbeitsplätze unbesetzt waren. Im verarbeitenden Gewerbe haben vor allem die Investitionsgüterhersteller trotz unterdurchschnittlicher Zunahme der Kapitalintensität die Zahl ihrer Erwerbstätigen stark ausgeweitet.

Vereinigungsimpulse

Die seit 1990 im Gefolge der Währungsunion zusätzlich ausgelöste Nachfrage aus Ostdeutschland hat in Westdeutschland einen weit über den bisherigen Wachstumspfad hinausgehenden Anstieg der *Produktion* bewirkt. Im verarbeitenden Gewerbe profitierten hiervon zunächst konsumorientierte Wirtschaftszweige. Bereits 1990 erreichte der Inlandumsatz in der Mehrzahl der Wirtschaftszweige zweistellige Zuwachsraten. Ein großer Teil dieser Umsatzsteigerungen war jedoch nicht produktionswirksam. 1991 stieg im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes die reale Bruttowertschöpfung nur noch um 2,6 vH. Neben einem leicht erhöhten Preisanstieg von 3 vH hat vor allem der Umsatz mit fremden Erzeugnissen an Bedeutung gewonnen.

Damit stellt sich die Frage, welche Impulse insgesamt vom *Einigungsprozeß* auf die westdeutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes ausgegangen sind. Mehr als 30 vH des gesamten Umsatzzuwachses in dieser Zeit ist der zusätzlichen Nachfrage aus Ostdeutschland zuzurechnen. Besonders hoch ist er bei westdeutschen Unternehmen im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe, im Straßenfahrzeugbau, im Maschinenbau und bei den sonstigen Verbrauchsgütern zu veranschlagen.

Endnachfrage und Produktion

Der Zusammenhang von Endnachfrage und Produktion ist mit Hilfe der funktional abgegrenzten *Input-Output*-Tabellen des Statistischen Bundesamtes analysiert worden. Die Ergebnisse machen deutlich, daß von 1980 bis 1988 bei 24 Wirtschaftsbereichen die Abhängigkeit vom dominierenden Endnachfrageaggregat, und zwar überwiegend der private Verbrauch, abgenommen und bei 30 Wirtschaftsbereichen zugenommen hat; hier dominiert zu meist die Ausfuhr (vgl. Tabelle 2). Unabhängig vom Ausmaß der gesamten Abhängigkeit hat sich nur für wenige Wirtschaftszweige das dominierende Endnachfrageaggregat geändert. Eine Zurechnung der direkt und indirekt benötigten Erwerbstätigen zu den Endnachfrageaggregaten zeigt, daß der Anstieg der gesamten Erwerbstätigenzahl der Ausfuhr zuzuschreiben ist; der Beschäftigungsrückgang, der durch die inländische Endnachfrage verursacht worden ist, wurde dabei stark überkompensiert.

Konsolidierungsmaßnahmen der Fiskalpolitik

Gemessen am Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt und der Steuerquote hat die *Finanzpolitik* das von ihr Anfang der 80er Jahre gesteckte Ziel erreicht, den Trend steigender Anteile von Staatseinnahmen und Staatsausgaben zu korrigieren. Auf der Ausgabenseite betraf dies die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung. Bei den Ausgaben der Gebietskörperschaften zeigte sich die Konsolidierungspolitik am deutlichsten in einem Rückgang der staatlichen Anlageinvestitionen Anfang der 80er Jahre, der in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts nur zum Teil ausgeglichen werden konnte. Die Konsolidierungspolitik hat auch Entwicklung und Struktur der Personalausgaben nachhaltig beeinflußt.

Auch die *Sozialpolitik* stand zu Beginn der 80er Jahre unter dem Zwang der finanziellen Konsolidierung. Die Maßnahmen zur Kostendämpfung im Gesundheitsbereich waren mit einer Aushöhlung des allgemeinen Versicherungsprinzips zu Lasten einer stärkeren individuellen Risikobeteiligung verbunden. Im Zeitraum 1989 bis 1991 hat die Sozialversicherung mit erheblichen Überschüssen abgeschlossen. Im Jahre 1991 hat die Bundesanstalt für Arbeit gut 25 Mrd. DM an Transfers nach Ostdeutschland finanziert.

Ein gravierendes Problem der Finanzpolitik in den 80er Jahren war das größer werdende Süd-Nord-Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft, hervorgerufen durch das regionale Wachstums- und Beschäftigungsgefälle. Auch der *Finanzausgleich* — vertikal wie horizontal — hat nicht verhindert, daß die Neuverschuldung von Ländern und Gemeinden in den wirtschaftsschwächeren Regionen weit höher ausfiel als in den wirtschaftsstärkeren. Tatsächlich hat sich der Handlungsspielraum der finanzschwächeren Regionen verschlechtert.

Die *Steuerpolitik* in den 80er Jahren war von dem Bemühen gekennzeichnet, nicht nur die gesamtwirtschaftliche Steuerquote zu senken, sondern auch die Unternehmen zu entlasten. Damit sollten die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung nachhaltig verbessert werden. Die Entlastung bei den direkten Steuern ging einher mit einer Erhöhung der indirekten Steuern zulasten des Konsums. Nimmt man alle Steuerrechtsänderungen in den 80er Jahren zusammen, so entfielen von den Entlastungen zwei Drittel auf den Unternehmenssektor; die Belastung der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit Gewinnsteuern wurde dadurch Ende der 80er Jahre um 4 Prozentpunkte gesenkt, wenn man dies mit der Belastung vergleicht, die sich bei unverändert fortgeltendem Steuerrecht von 1982 ergeben hätte.

Tabelle 3

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland

	Produktion je Beschäftigten					Produktion je Beschäftigtenstunde				
	Entwicklung (1989 = 100)									
	1989	1990		1991		1989	1990		1991	
		1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.		1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.
Mineralölverarbeitung	100	91	61	79	112	100	91	.	87	133
Steine und Erden	100	100	48	28	52	100	102	.	41	66
Eisenschaffende Industrie	100	97	55	62	66	100	98	.	85	90
Eisen- und Stahlgießereien	100	100	58	35	38	100	102	.	58	60
Chem. Ind., Spalt-, Brutstoffe	100	95	63	57	88	100	95	.	74	120
Restl. Grundstoffgewerbe	100	98	43	43	59	100	102	.	67	83
Stahlbau	100	106	89	71	104	100	109	.	89	120
Maschinenbau	100	106	78	43	63	100	107	.	69	91
Straßenfahrzeugbau	100	100	81	76	100	100	103	.	135	156
Elektrotechnik	100	104	72	38	55	100	104	.	63	87
Feinmechanik, Optik	100	84	48	16	13	100	94	.	30	29
Büromaschinen, ADV	100	114	62	28	23	100	107	.	51	54
Restl. Investitionsgütergewerbe	100	106	64	55	72	100	109	.	94	112
Holzverarbeitung	100	107	57	46	59	100	111	.	60	74
Druckerei	100	128	92	98	126	100	156	.	109	145
Textilgewerbe	100	97	60	70	90	100	99	.	121	152
Restl. Verbrauchsgütergewerbe	100	99	70	46	64	100	101	.	67	91
Nahrungs- und Genußmittelherst.	100	95	58	66	82	100	100	.	83	95
Verarbeitendes Gewerbe	100	99	65	50	71	100	101	.	75	100
Grundstoffprod. Gewerbe	100	97	55	49	73	100	99	.	69	99
Invest.-Güterprod. Gewerbe	100	104	75	46	65	100	106	.	73	97
Verbrauchsgüterprod. Gewerbe	100	100	66	61	85	100	103	.	89	121
Quelle: Berechnungen des DIW.										

Quelle: Berechnungen des DIW.

In der *Subventionspolitik*, die sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des Staates betrifft, ist es nicht gelungen, die Ausgaben, wie angekündigt, zu senken⁵.

Ostdeutschland

Ostdeutschland durchläuft nicht eine Entwicklung als eigenständige Region, sondern als Teilregion Gesamtdeutschlands. Diese Wechselwirkung markiert auch den entscheidenden Unterschied zur Nachkriegsentwicklung. Die Währungsumstellung mit einem Umtauschsatz von 1 Mark zu 1 D-Mark für Löhne und Gehälter sowie die Öffnung der Märkte für Importe und die sofortige Integration des Produktionsstandortes in den Weltmarkt haben schlagartig den Produktivitätsrückstand der Wirtschaft Ostdeutschlands offengelegt.

Produktions- und Beschäftigungseinbruch

Zusammengenommen hat das zum raschen Einbruch bei *Produktion* und *Beschäftigung* in den meisten Wirt-

schaftszweigen des produzierenden Gewerbes und des Agrarsektors geführt. In der Landwirtschaft dürfte zwei Jahre nach der Währungsunion nur noch ein Drittel der Erwerbstätigenzahl von 1990 beschäftigt sein, im verarbeitenden Gewerbe sind es weniger als die Hälfte. Leicht unterdurchschnittlich war der Beschäftigungsabbau im Baugewerbe, im Handel und im Verkehr. Deutliche Zunahmen zeigen sich allein bei den sonstigen Dienstleistungen, in der Nachrichtenübermittlung sowie bei Kreditinstituten und Versicherungen.

Produktivität

Im Vergleich zum starken Rückgang der Produktion war der Beschäftigungsabbau gering. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß die gemessene *Arbeitsproduktivität* in den Betrieben Ostdeutschlands entgegen den vor Beginn

⁵ Vgl. Deutsche Vereinigung prägt Subventionsentwicklung. Bearb.: Frank Stille, Dieter Teichmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 46/1992.

der Währungsunion geäußerten Erwartungen zurückgegangen ist; im verarbeitenden Gewerbe hat sich die gemessene Produktivität je Beschäftigten im Durchschnitt des ersten Halbjahres 1991 gegenüber dem Wert von 1989 halbiert. Die Unternehmen haben auf den Absatzeinbruch nur zum Teil mit Entlassungen reagiert. In sehr viel stärkerem Maße wurde dagegen für die Beschäftigten Kurzarbeit angemeldet. Die durchschnittliche Arbeitszeit ist bis zum ersten Halbjahr 1991 infolge der von fast allen Betrieben in Anspruch genommenen Kurzarbeiterregelung auf 578 Stunden gegenüber gut 1 700 Stunden je Beschäftigten im Jahre 1989 gesunken. Insofern überzeichnet das sinkende Verhältnis von Produktion je Beschäftigten das Ausmaß des Produktivitätsrückgangs. Die Stundenproduktivität, also die Produktion bezogen auf die Beschäftigtenstunden, erreichte im zweiten Halbjahr 1991 wieder das Niveau von 1989 (vgl. Tabelle 3).

Unsicherheiten bestehen nach wie vor bei der Beurteilung des *Produktivitätsniveaus* ostdeutscher Unternehmen im Vergleich zu Westdeutschland. Der Vergleich von „Umsatzproduktivitäten“, der allerdings nur ein grober

Indikator sein kann, zeigt, daß im zweiten Halbjahr 1990 der Umsatz des verarbeitenden Gewerbes je Beschäftigtenstunde in Ostdeutschland bei 31 vH des entsprechenden Wertes für Westdeutschland lag (vgl. Tabelle 4). Einen geringeren Produktivitätsrückstand hatten das Druckereigewerbe, aber auch der Stahlbau, die sonstigen Investitionsgüterhersteller und das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe. Dagegen war in einer Reihe von Branchen mit überdurchschnittlichen Produktivitätszuwächsen, wie Straßenfahrzeugbau und Textilgewerbe, der Produktivitätsrückstand noch höher als im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes.

Investitionen

Die Schwierigkeiten des Anpassungsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft zeigen sich darin, daß trotz der starken Steigerung der *Investitionstätigkeit* im Jahr 1991 der Beschäftigtenabbau weitergeht. Die bisherige Investitionsentwicklung war in erster Linie durch massive Investitionen des Staates und der staatlichen Unternehmen ge-

Tabelle 4

Umsatz je Beschäftigtenstunde in West- und Ostdeutschland

	1. Halbjahr 1991			2. Halbjahr 1991		
	West-	Ost-	Ost- in vH von West- deutschland	West-	Ost-	Ost- in vH von West- deutschland
	deutschland			deutschland		
	in DM			in DM		
Mineralölverarbeitung	2 690,05	145,98	5	2 896,28	129,90	4
Steine und Erden	136,11	31,77	23	155,12	52,02	34
Eisenschaffende Industrie	187,08	54,41	29	174,95	63,07	36
Gießereien	100,19	26,58	27	104,09	27,44	26
Chem. Ind., Spalt-, Brutstoffe	213,35	43,77	21	207,42	69,38	33
Sonstige Grundstoffproduzenten	172,04	41,10	24	170,93	54,38	32
Stahlbau	97,45	41,88	43	117,56	45,58	39
Maschinenbau	120,00	29,85	25	134,44	45,55	34
Straßenfahrzeugbau	209,04	38,89	19	210,53	51,97	25
Elektrotechnik	128,95	29,31	23	141,59	42,69	30
Feinmechanik, Optik	106,85	12,02	11	113,87	19,84	17
Büromaschinen, ADV	200,27	21,17	11	222,48	26,38	12
Sonstige Investitionsgüterproduzenten	120,17	23,63	20	132,23	50,03	38
Holzverarbeitung	118,74	30,42	26	125,35	37,38	30
Druckerei	121,31	43,06	35	129,67	58,75	45
Textilgewerbe	130,60	19,17	15	133,31	25,84	19
Sonstige Verbrauchsgüterproduzenten	123,49	18,85	15	127,29	27,05	21
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	251,82	88,24	35	252,72	98,47	39
Verarbeitendes Gewerbe	162,25	38,52	24	170,30	52,03	31
Grundstoffproduzierendes Gewerbe	224,59	47,99	21	228,03	63,08	28
Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	141,77	30,41	21	152,53	44,48	29
Verbrauchsgüterproduzierendes Gewerbe	123,46	22,89	19	128,12	31,98	25

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Betrieben aus der ehemaligen DDR erschweren. In der gegenwärtigen Lage würde eine Verringerung des Lohnkostenanstiegs zwar den Kapazitätsabbau in Ostdeutschland bremsen. Absatzprobleme von Unternehmen, die weniger durch Preisgestaltung als durch die Produktqualität bedingt sind, würden dadurch aber nicht gelöst.

Bereits 1991 entwickelte sich aus dem Abgang alter Anlagen mit niedriger Arbeitsproduktivität und dem zunächst nur geringen Zugang neuer Anlagen mit hoher Arbeitsproduktivität per saldo ein kräftiger Anstieg der potentiellen *Arbeitsproduktivität*, der sich 1992 noch verstärkt haben dürfte. Mit der anhaltenden Expansion der Investitionstätigkeit kommt es zu weiteren Gewichtsverlagerungen zugunsten neuer Anlagen, so daß künftig mit noch kräftigeren Steigerungsraten bei der potentiellen Arbeitsproduktivität zu rechnen ist.

Außenhandel

In den letzten Jahren hat sich sowohl die Regionalstruktur als auch die Warenstruktur des ostdeutschen *Außenhandels* beträchtlich verschoben. Die Ausfuhr in die (ehemaligen) Staatshandelsländer war 1990 noch praktisch genauso hoch wie 1989, verringerte sich aber 1991

um mehr als die Hälfte. 1992 setzte sich dieser Rückgang fort. Die Einfuhr aus den Staatshandelsländern ist dagegen schon seit 1990 dramatisch zurückgegangen.

Die Statistik des Außenhandels mit den westlichen Industrieländern dürfte wenig aussagekräftig sein, da seit 1990 ein erheblicher Teil des Außenhandels Ostdeutschlands über Westdeutschland abgewickelt und dort verbucht worden sein dürfte. Dies betrifft die Importseite in weit stärkerem Maße als die Exportseite. Der Rückgang im Handel mit den westlichen Industrieländern dürfte wesentlich geringer sein, als es in der Tabelle 7 zum Ausdruck kommt. Er hat sich zudem im Laufe des Jahres 1991 stabilisiert; dies hat sich bisher im Jahr 1992 fortgesetzt.

Einkommen und Verbrauch

In den neuen Bundesländern hat 1991 das *Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit* kräftig, die Nettolohn- und -gehaltsumme indes nur moderat zugenommen. Auf der einen Seite wirkten sich die starken Tarifsteigerungen aus, auf der anderen Seite schlug die Übernahme des westdeutschen Einkommensteuerrechts zu Buche: Das Lohnsteueraufkommen in Ostdeutschland war 1991 mehr als doppelt so hoch wie 1990. Insgesamt war das Arbeits-

Tabelle 7

Außenhandel Ostdeutschlands 1989 bis 1991
in Mill. DM

Länder- bzw. Warengruppen (SITC)	Ausfuhr				Einfuhr			
	1989	1990	1991 1. Hj.	1991 2. Hj.	1989	1990	1991 1. Hj.	1991 2. Hj.
Westliche Industrieländer	6 914	5 105	2 159	2 295	9 256	5 660	1 730	2 207
EG	3 508	2 931	1 422	1 556	4 196	2 678	1 060	1 282
Übrige	3 405	2 174	737	739	5 060	2 982	670	925
Staatshandelsländer	29 834	30 486	5 638	6 473	26 944	15 404	3 753	2 894
OPEC-Länder	420	369	132	149	316	85	95	138
Andere Entwicklungsländer	2 268	1 746	539	576	1 983	1 189	260	198
Sonstige ¹⁾	1 669	365	—	1	2 643	513	—	1
Insgesamt	41 105	38 071	8 468	9 494	41 142	22 851	5 838	5 437
0,1,4 Nahrungsmittel, Getränke, Öle	1 676	1 358	1 111	549	3 772	1 659	207	295
2,3 Rohstoffe, Brennstoffe	2 688	1 429	407	294	10 604	6 978	2 608	2 115
5 Chemische Erzeugnisse	4 659	3 966	935	1 593	2 504	1 352	279	327
6 Bearbeitete Waren	6 772	5 010	1 045	1 344	6 680	3 907	723	840
7 Maschinen, Fahrzeuge	19 882	20 241	3 902	5 077	13 949	6 647	1 621	1 447
8,9 Verschiedene Fertigwaren, Sonstiges	5 428	6 068	1 068	637	3 632	2 309	400	413

¹⁾ Nicht ermittelte Länder, Schiffsbedarf usw.

Quellen: Statistisches Bundesamt (für 1991 vorläufige Ergebnisse); Berechnungen des DIW.

Tabelle 8

Einkommensverwendung in Ostdeutschland 1990 und 1991
Struktur in vH

	1990		1991		Nachr.: Westdeut schl. 2. Hj. 1991
	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.	
Verfügbares Einkommen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ersparnis	4,0	0,0	1,2	10,3	13,2
Privater Verbrauch	96,0	100,0	98,8	89,7	86,8
Verbrauchsausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon für					
Nahrungs- u. Genußmittel	39,9	33,1	31,9	29,8	21,2
Kleidung, Schuhe	11,5	9,1	8,8	8,6	8,3
Wohnungsmieten	4,6	3,9	4,0	8,6	16,7
Haushaltsenergie	2,6	2,2	4,3	5,1	3,6
Haushaltsführung	13,1	11,4	11,9	11,3	9,6
Körper- u. Gesundheitspflege	3,0	3,1	3,3	3,1	5,9
Verkehr, Nachrichtenübermittl.	10,6	21,1	22,2	18,7	16,8
Bildung, Unterhaltung, Freizeit	7,6	10,4	9,3	9,0	10,4
Pers. Ausst., sonst. pr. Verbr.	7,1	5,7	4,3	5,8	7,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

einkommen 1991 in den neuen Bundesländern erheblich niedriger als das den Haushalten zufließende verfügbare Einkommen, weil ihnen — vor allem aus Westdeutschland — erhebliche Transfers zufließen.

Das durchschnittlich verfügbare Einkommen der ost-deutschen privaten Haushalte war Anfang 1991 etwas mehr als halb so hoch wie in Westdeutschland. Trotz hoher Preissteigerungsraten von 14 vH in Ostdeutschland gegenüber 4 vH in Westdeutschland hat 1991 das verfügbare Realeinkommen der privaten Haushalte in den neuen Bundesländern mit 7 vH erheblich stärker zugenommen als im alten Bundesgebiet mit 2 vH.

Die den *Verbraucherwünschen* nicht entsprechende Angebotsstruktur der DDR hatte zu einem beträchtlichen Nachfragerstau geführt, der nach Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion schnell abgebaut wurde. Stark gefragt waren besonders langlebige Konsumgüter, vor allem Personenkraftwagen (vgl. Tabelle 8). Auch wenn der große Ersatz- und Nachholbedarf der ostdeutschen Haushalte noch einige Zeit deren Verbrauchsverhalten beeinflussen wird, so hat sich dieses mittlerweile doch mehr und mehr der Einkommensentwicklung angepaßt, und der Einkommenszuwachs ist zunehmend in die Ersparnisse geflossen. Die Sparquote von gut 10 vH im zweiten Halbjahr 1991 zeigt deutlich die Rückkehr zu einer „normalen“ Aufteilung des Einkommens in Konsum und Sparen. Dabei dürften die für viele Menschen ungewissen Beschäftigungsperspektiven die Konsumbereitschaft gedämpft und so die Ersparnisbildung beschleunigt haben.

Öffentliche Transfers von West- nach Ostdeutschland

Im Verlauf des Jahres 1990 verschoben sich die Prioritäten der *Finanzpolitik* zwangsläufig. Sehr schnell war

deutlich geworden, daß der Finanzpolitik eine zentrale Rolle im deutschen Einigungsprozeß zukommt und hohe staatliche Transfers von West- nach Ostdeutschland notwendig sind. Viele öffentliche Transfers waren als Anschubfinanzierung gedacht. Ein hoher Finanzbedarf ergibt sich des weiteren aus der Bewältigung finanzieller „Altlasten“ in Ostdeutschland.

Die Kompetenz der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitsförderung ist schon Ende 1990 auch auf Ostdeutschland ausgeweitet worden. Für die Rentenversicherung wurde ein Finanzverbund erst zum 1.1.1992 vereinbart, die Krankenversicherungen bleiben vorerst finanziell vom alten Bundesgebiet getrennt. 1991 hat sowohl die Renten- als auch die Krankenversicherung in Ostdeutschland mit einem Überschuß abgeschlossen. Die während der zweiten Hälfte des Jahres 1990 geleisteten Anschubfinanzierungen haben somit den Ausfall falsch oder überhaupt nicht abgeführter Beiträge ausgleichen können. Die Arbeitslosenversicherung hat im zweiten Halbjahr 1990 ebenfalls mit einem Überschuß abschließen können. 1991 hat dann allerdings die steigende Arbeitslosigkeit zu einem Defizit der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 25 Mrd. DM geführt.

Um den Investitionsprozeß in Ostdeutschland rasch in Gang zu bringen, stand die Unterstützung eines umfassenden und schnellen Kapitaltransfers nach Ostdeutschland im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Überlegungen. Das *Förderinstrumentarium* richtete sich nicht nur auf den privaten Sektor; auch die Investitionstätigkeit der neuen Länder und ihrer Gemeinden und damit der Beginn einer Angleichung der Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland ist erheblich gefördert worden. 1991 wurden aus Bundesmitteln Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern mit 21 Mrd. DM finanziert; für 1992 ist mit

19 Mrd. DM zu rechnen. Im Rahmen des Kommunalkreditprogramms sind bis Ende Mai 1992 Kredite in Höhe von 15,2 Mrd. DM zugesagt und in Höhe von 9,1 Mrd. DM an die Kommunen ausgezahlt worden. Von den staatlichen Anlageinvestitionen ist im Jahr 1991 der stärkere Wachstumsimpuls ausgegangen, wenn man die Investitionen der Bundespost-Telekom und der Reichsbahn einbezieht. Aufgrund des Bewilligungsrahmens für 1992 ist zu erwarten, daß die Investitionen des Staates sowie von Bundesbahn und Bundespost nochmals steigen werden. Für die Unterstützung der Privatwirtschaft hat der Bund 1990 bereits 9 Mrd. DM an Finanzhilfen aufgebracht, vor allem zugunsten der Landwirtschaft. Dieser Betrag wurde 1991 noch aufgestockt, allerdings mit veränderter Struktur zugunsten des produzierenden Gewerbes⁶.

Zur Stabilisierung der rückläufigen Exporte in die UdSSR und nach Osteuropa wurde 1991 das Instrument der *Ausfuhrbürgschaften und -garantien* gezielt eingesetzt. Für die UdSSR gab es ein Sonderprogramm mit günstigen Konditionen. Vier Fünftel der Gesamtbürgschaften sind von Treuhandunternehmen in Anspruch genommen worden; für sie wurde durch die Bürgschaften der Absatz eines erheblichen Teils ihrer Jahresproduktion gewährleistet. Mit der Auflösung der UdSSR haben sich die Voraussetzungen für den Einsatz dieses Instruments verändert. Dies belastet — zumindest in kurzer Sicht — die ostdeutschen Unternehmen, da hiermit eine wesentliche Stütze des Absatzes gebrochen ist. In mittlerer Sicht ist die Konsolidierung der GUS selbst eine essentielle Voraussetzung für eine Erholung der Exporte in diese Region. Profitieren werden davon allerdings nur solche Unternehmen in den neuen Bundesländern, die ihre Konkurrenzfähigkeit auch auf den westlichen Märkten unter Beweis gestellt haben.

Treuhandanstalt

Die Schwierigkeiten des Transformationsprozesses in Ostdeutschland und die Diskussion um die Angemessenheit des Kurses der Wirtschafts- und Strukturpolitik werden exemplarisch in der Arbeit der *Treuhandanstalt* sichtbar. Sie soll die zentral geleiteten Kombinate und volkseigenen Betriebe der DDR in private, international konkurrenzfähige Unternehmen überführen.

Der Anteil der *noch zu privatisierenden Treuhandunternehmen* ist in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich. Einen Rückstand bei der Privatisierung haben in der Regel die Wirtschaftszweige, die im Transformationsprozeß mit den größeren Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Im März 1992 mußten in der Land- und Forstwirtschaft noch mehr als zwei Drittel der Unternehmen privatisiert werden; mehr als die Hälfte war es noch im Bergbau, in der Energiewirtschaft, im Eisen- und im NE-Metallbereich, im Maschinenbau, im Leder- und Schuhgewerbe sowie in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Gemessen an der Beschäftigtenzahl dieser Wirtschaftszweige ist das Gewicht der im Besitz der Treuhand-

anstalt befindlichen Unternehmen noch sehr viel höher.

Die *Einnahmen/Ausgaben-Rechnung* der Treuhandanstalt zeigt, daß für 1991 und 1992 mit Privatisierungs- und Abwicklungseinnahmen in Höhe von gut 23 Mrd. DM zu rechnen ist; dem stehen Ausgaben in Höhe von gut 27 Mrd. DM für Verpflichtungen aus Kaufverträgen, Sanierung und Restrukturierung sowie Stilllegung gegenüber. Dabei sind die Ausgaben im Zusammenhang mit der ohnehin unumgänglichen Bereinigung der Altlasten (Alt-kredite, ökologische Altlasten) sowie den Sozialplan-zuwendungen ausgeklammert (vgl. Tabelle 9). Das Defizit der Treuhandanstalt geht also überwiegend auf diese passiven Sanierungsaufwendungen zurück.

Der Zustand der noch im Treuhand-Besitz befindlichen Unternehmen ist überwiegend miserabel. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Treuhandanstalt ihren Unternehmen zu wenig Spielraum zur Verbesserung der Rentabilität eingeräumt hat. Deshalb ist es unumgänglich, die Ausgabenstruktur der Treuhandanstalt deutlicher zugunsten einer aktiven und erfolversprechenden Sanierung der Industriestandorte auszurichten. Für den Sanierungsprozeß kommt es vor allem darauf an, das unternehmerische Element durch Einbindung von Management- und Risikofunktionen zu stärken.

Arbeitsmarktpolitik

Aktive *Arbeitsmarktpolitik* hat einen herausragenden Stellenwert für den Transformationsprozeß in Ostdeutschland: Humankapital für einen Überbrückungszeitraum zu erhalten und die für die neuen Arbeitsplätze erforderlichen Berufs- und Qualifikationsstrukturen zu fördern. Ohne den massiven Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hätten die sozialen und beschäftigungspolitischen Konsequenzen der Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion den Integrations- und Transformationsprozeß ernsthaft bedroht. Die unzureichende Zahl von Arbeitsplätzen des „ersten“ Arbeitsmarktes ist immer noch das wichtigste unge löste Problem in Ostdeutschland. Angesichts dessen ist eine Fortführung der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der auf Fortbildung und Umschulung gerichteten Maßnahmen, auf dem bisherigen Niveau unverzichtbar. Es ist allerdings fragwürdig, daß diese den „normalen“ Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sprengenden Aufgaben vor allem aus (westdeutschen) Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Notwendig ist eine verstärkte Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln.

Wesentliche Probleme der Vereinigung noch ungelöst

Der im Zuge der Vereinigung entstandene Transferbedarf zugunsten Ostdeutschlands hat vielfältige *Vertei-*

⁶ Vgl. hierzu auch: Deutsche Vereinigung prägt Subventionsentwicklung, ... s. Fußnote 2).

Tabelle 9

Treuhandanstalt
Einnahmen/Ausgaben-Rechnung
Mrd. DM

	Ist 1990	Soll 1991	Ist 1991	Soll 1992
Ausgaben gesamt	5,9	37,7	27,6	48,8
<i>I. Kerngeschäft</i>	<i>1,6</i>	<i>27,4</i>	<i>16,8</i>	<i>30,0</i>
1. Verpflichtungen aus Kaufverträgen		5,0	1,1	4,6
● Verlustausgleich u. Investitionszuschüsse			0,6*	3,4
● Anerkannte Ausgleichsforderungen			0,2*	0,6
● Öko-Altlastenbeseitigung			0,3	3,4
2. Sanierung u. Restrukturierung		15,4	9,8	12,1
● Darlehen für Investitionen u. Eigenkapital			1,9*	5,3
● Zinsen f. anerk. Ausgleichsforderungen			0,8*	1,6
● Zuwendung zu Sozialplänen			4,9	2,9
● Zuschüsse zu Öko-Altlastenbeseitigung			0,6	0,6
● Rückerstattung aus Teilverkäufen			1,6	1,6
3. Inanspruchnahme aus verbürgten Liquiditätskrediten		2,6*	3,4	6,0
4. Zinsen für Kredite der THA, Bankspesen		1,0*	0,6	3,2
5. Stilllegung von Unternehmen		2,5	1,0	2,8
● Beseitigung ökologischer Altlasten			—	0,3
6. Übriges		0,9*	0,9	1,3
<i>II. aufgrund gesetzl. Vorgaben</i>	<i>4,3</i>	<i>10,3</i>	<i>10,8</i>	<i>18,8</i>
1. Zinsen f. gestundete bzw. übernommene Altkredite		7,1	8,3	6,8
2. Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds		3,2	1,1	8,0
3. Ausgleichszahlungen i. Zshg. mit der Reprivatisierung		—	0,1	3,3
4. Übriges		—	1,3	0,7
Einnahmen gesamt	1,6	16,9	7,7	18,8
1. Privatisierung			7,1	14,8
dar.: aus Teilverkäufen (Immobilien)			0,3	3,2
2. Abwicklung			0,1	1,1
3. Ausgleichverbindl., Zinserstattung., Gebühren			0,2	2,9
Finanzierungssaldo	—4,3	—20,8	—19,9	—30,0
<i>Quellen:</i> THA; BMF; Schätzungen (*) und Berechnungen des DIW.				

lungsprobleme geschaffen und ohnehin angelegte Verteilungskonflikte verschärft. Dies gilt für die Tarifauseinandersetzungen in West- und Ostdeutschland ebenso wie für die Verteilung der aus der Vereinigung resultierenden finanziellen Belastung auf die verschiedenen Haushaltsgruppen, auf Bund und Länder sowie für die Verteilung zwischen den west- und ostdeutschen Ländern. Bisher wurde die Austragung vieler Verteilungskonflikte mit Hilfe der staatlichen Schuldenaufnahme vertagt. Das ist keine Dauerlösung. Der Staat muß seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen. Das erfordert durchgreifende Entscheidungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite.

Auch bei den Produktionskapazitäten gibt es — unter den gegenwärtigen Konjunkturaussichten — verschärfte regionale Verteilungskonflikte. Wenn Revisionen der Investitionspläne überwiegend zu Lasten Ostdeutschlands gehen, wird der Integrationsprozeß verzögert und insgesamt gefährdet. Notwendig ist die Bereitschaft, zusätzliche Produktionskapazitäten vor allem in Ostdeutschland aufzubauen. Diese Bereitschaft ist in erster Linie davon abhängig, daß es gelingt, die Wirtschaft der Bundesrepublik wieder auf einen Wachstumspfad zurückzuführen. Diese Voraussetzung kann durch eine noch so gute Investitionsförderung nicht ersetzt werden.

Uruguay-Runde: Hohe Ausgangsziele nicht erreichbar

Die im September 1986 mit der Erklärung von Punta del Este gestartete „Uruguay-Runde“ der multilateralen Welthandelsgespräche im Rahmen des GATT sollte nach vier Jahren beendet sein. Die Halbzeitbilanz von Montreal (Dezember 1988) war mager. Interessengegensätze bei wichtigen Punkten bildeten ein massives Hindernis. Im Dezember 1990 scheiterte in Brüssel auf Ministerebene der Versuch, planmäßig die Verhandlungen mit einer erfolgreichen Konferenz abzuschließen. Auch die mahnenden Kommuniqués anlässlich der Gipfeltreffen der G-7 in Houston, London und München haben materiell nichts bewirkt. Unabhängig von der Beilegung des Ölsaatenkonflikts zwischen der EG und den USA steht die Einigung in einigen zentralen Fragen noch aus. Auch wenn sich bis zum Ablauf des US-Verhandlungsmandats (Frühjahr 1993) noch ein Gesamtpaket schnüren ließe, würde der Durchbruch zu einem wesentlich liberaleren Welthandel nicht gelingen. Im konjunkturellen Abschwung ist die Versuchung stark, zu „illegalem“ Einfuhrschutz zu greifen. Eine durchgreifende Eindämmung des Protektionismus und die Lösung offener Fragen (z.B. Umweltschutz, wirksame Streitschlichtung) sind Aufgaben einer neuen Runde.

Die Situation nach der Tokio-Runde

Der Abbau von Handelsschranken zwischen westlichen Industriestaaten in verschiedenen Etappen begann in den fünfziger Jahren mit einer weitgehend parallelen Entwicklung von Liberalisierung und kräftiger Zunahme des Welthandels. Dabei stand die Senkung von Zollschränken im Vordergrund. Der durchschnittliche Importzoll der OECD-Länder sank aufgrund multilateraler Verhandlungen von gut 40 vH seit Gründung des GATT im Jahre 1948 auf heute unter 5 vH. Nach insgesamt sieben mehrjährigen Verhandlungsrunden liegen die Meistbegünstigungszölle für Industrieerzeugnisse um zwei Drittel unter ihrem Ausgangsniveau nach Ende des zweiten Weltkriegs, wobei die Senkung in den Hochzollländern (Europa) kräftiger ausfiel als in Ländern mit relativ niedrigem Ausgangsniveau (USA).

Nach Abschluß der sogenannten Tokio-Runde (1973 bis 1979) bestimmten im wesentlichen die ungelösten handelspolitischen Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern die Themen in den GATT-Gremien. Die Regierungen der von einer Wachstumsschwäche betroffenen westlichen Industrieländer reagierten in verstärktem Maße auf das niemals ganz abgeklungene Schutzbegehren der Industrie in besonders gefährdeten Wirtschaftszweigen. Da in der Tokio-Runde auch das Niveau der Restzölle deutlich gesenkt worden war, äußerte sich der Protektionismus „nicht-tarifär“, z. B. in Form sogenannter Selbstbeschränkungsabkommen.

Dieser neue Protektionismus hat auch insoweit andere Erscheinungsformen, als die Handelspolitik sich (abwehrend) auf „sensible“ Produktgruppen konzentriert. Dabei haben sich charakteristische Merkmale bei den drei großen Handelsmächten USA, EG und Japan herauskristallisiert: Während sich die USA hauptsächlich an der Entwicklung der Handelsbilanzen mit ihren wichtigsten Außenhandelspartnern orientieren und ihre handelspolitischen Maßnahmen länderspezifisch gestalten, sind die Reaktionen der EG auf das jeweilige Produkt gerichtet. In Japan hingegen hat sich eine subtil gestaltete de facto-Abwehr entwickelt, die sich nicht der sonst üblichen Instrumente bedient, also schwer nachweisbar, aber hoch wirksam ist.

Mitte der achtziger Jahre waren es erneut die USA, die für die jetzige — achte — Liberalisierungsrunde des GATT neue Bereiche wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und „handelsbezogene Investitionen“ (TRIMs)¹ zur Befreiung von handelshemmenden Maßnahmen vorschlugen und exzessiv benutzte Instrumente, wie etwa Exportsubventionen, in das Regelwerk einbeziehen wollten. Dabei konzentrierten sich die USA auf Wirtschaftsbereiche, in denen sie sich komparative Vorteile zuschrieben und sich bei ihren Exporten behindert fühlten.

Hauptprobleme der Uruguay-Runde

Der *Agrarhandel* war und ist einer der am stärksten umstrittenen Verhandlungsbereiche. Formal in das GATT-System integriert, gibt es für den Agrarsektor eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die ihn de facto zu einem Sonderfall machen. Neben Importbeschränkungen und Exportsubventionen, die unter bestimmten Bedingungen zulässig sind, gibt es eine große Grauzone von Reglementierungen, die nicht ausdrücklich erlaubt sind; hierzu ist insbesondere das EG-System der variablen Abschöpfung zu rechnen, dessen GATT-Konformität nach wie vor umstritten ist, oder „freiwillige“ Export-Selbstbeschränkungsabkommen, die vor allem von den wirtschaftlich starken Staaten ihren Lieferanten nahegelegt werden.

In praktisch allen Industrieländern wird der Agrarsektor staatlich reguliert. Spielte früher die Versorgungssicherung eine Rolle, so stehen heute Preise und die Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger im Vordergrund². Kern des Problems sind Importbeschränkungen

¹ Trade-Related Investment Measures. Dazu zählen Vorschriften zur Verwendung lokaler Inputs, Einhaltung einer festgelegten Exportquote, eingeschränkter Transfer von Gewinnen, Gewährleistung von Technologietransfer sowie Beteiligung von örtlichem Risikokapital.

² Auch die Bekämpfung des Nahrungsmitteldefizits in Entwicklungsländern wird hier genannt. Subventionierte Agrarexporte in Entwicklungsländer verhindern vor Ort allerdings oft den Aufbau einer eigenen landwirtschaftlichen Produktion.

und Exportsubventionen. Das überhöhte Niveau landwirtschaftlicher Erzeugerpreise führt zu Überkapazitäten und Überschußproduktion, die auf ausländische Märkte drängt. Da dort überteuert, ist der Absatz nur über Exportsubventionen möglich. Lange und intensive Auseinandersetzungen zwischen den Anbietern sind die Folge³.

Unter den in der Uruguay-Runde neu diskutierten Themen steht der internationale Handel mit *Dienstleistungen* im Vordergrund. Die Verhandlungen waren zu Anfang im wesentlichen auf die Definition von Begriffen und die statistische Erfassung beschränkt. Die fehlende begriffliche Klarheit über den Verhandlungsgegenstand erklärt sich aus den heterogenen Teilbereichen des Sektors, wie Bankwesen, Versicherungen, Verkehr, Ingenieurleistungen, Telekommunikation, grenzüberschreitender Datenaustausch, Tourismus. Zu einem beträchtlichen Teil handelt es sich dabei um Leistungen, die nur zusammen mit — im GATT bislang nicht geregelten — Investitionen zu erbringen sind und insofern getrennt nicht erfolgreich verhandelt werden können.

Über außenhandelsbezogene *Investitionsmaßnahmen* wird deshalb diskutiert, weil einige der nationalen Regulierungen im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen die Interessen der investierenden Unternehmen nachteilig berühren und damit die Investitionstätigkeit dämpfen.

Subventionen sind nach den GATT-Regeln nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Das Subventionsproblem ist unter anderem deshalb so schwierig zu lösen, weil kaum begründet werden kann, welche Intervention zu unfairen Wettbewerbsbedingungen führt. Nicht zuletzt deshalb war dem Kodex über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen der Tokio-Runde so wenig Erfolg beschieden: Es gibt keine allseits akzeptierte Definition des Begriffs „Subvention“. Auch wenn es sie gäbe, könnte die Wirkung auf das Handelsvolumen nicht hinreichend bestimmt werden. Selbst wenn über den Schaden eines Handelspartners Einigung erzielt wäre, würde sich die Auseinandersetzung auf eine geeignete Methode zur Bestimmung der Höhe der Kompensation konzentrieren. Und schließlich hängt die Wirksamkeit eines multilateral verabredeten Kodex davon ab, ob sich eine große Zahl von Staaten bereitfindet, ihn auch anzuwenden.

Weitere wichtige Themen der laufenden Verhandlungsrunde waren:

Handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums, also Patente, Handelsmarken, Copyrights usw. („TRIPs“)⁴: Sie stehen deshalb auf der Tagesordnung, weil Wettbewerbsstärke auf internationalen Märkten heutzutage immer weniger auf der Ausstattung etwa mit Bodenschätzen oder auf niedrigen Lohnkosten beruht, sondern von der Fähigkeit zur Innovation sowie der Anpassung oder Verbesserung von Technologie abhängt.

Schutzklauseln: Die Abgrenzung zulässiger Notfallmaßnahmen ist ein altes, aber nicht zufriedenstellend gere-

geltes Thema, das bereits auf der Tagesordnung verschiedener internationaler Handelsgespräche stand. Zwar läßt der GATT-Vertrag zu, im Falle eines plötzlichen massiven Importdrucks Notmaßnahmen zu ergreifen. Sie müssen dann allerdings gegenüber allen Anbietern dieses Produkts gelten und ziehen im übrigen die Pflicht zu einer gewissen Kompensation der geschädigten Exporteure nach sich.

Institutionelle Reformen: In der zunehmenden Nichtbeachtung vorhandener Regeln und Absprachen sowie dem wuchernden Protektionismus in Form nicht-tarifärer Praktiken drückt sich die Unzufriedenheit einflußreicher Handelspartner mit dem Funktionieren des bisherigen Systems aus. Ziel der Reformabsichten ist es vor allem, die Möglichkeiten zur Umgehung der GATT-Vorschriften einzuschränken. Zu diesem Zweck soll das GATT institutionell gestärkt werden mit dem Ziel eines Gewinns an politischem Gewicht und faktischer Leistungsfähigkeit.

Im *Verhältnis „Nord-Süd“* wirken die Belastungen nach, daß die Industrieländer Zugeständnisse in neuen Themenbereichen erlangen wollten, während ihnen von Entwicklungsländern vorgeworfen wurde, alte Verpflichtungen nicht eingehalten und sich über Geist und Buchstaben des GATT-Vertrages hinweggesetzt zu haben. Neue Zugeständnisse der Entwicklungsländer, so argumentieren diese, können aber nicht gegen die Erfüllung bereits bestehender Verpflichtungen der Industrieländer eingehandelt werden. Wichtig ist, für die Zukunft einen Mechanismus zu finden, der die Einhaltung der GATT-Regeln und getroffener Vereinbarungen gewährleistet.

Einigung in Teilbereichen, Kernfragen ungelöst

In den Verhandlungen gab es bisher zwar keinen entscheidenden Durch-, aber auch keinen Zusammenbruch. In dieser Situation gilt es, die wenigen seit Punta del Este gefaßten Beschlüsse zu bewahren. Diese betreffen in erster Linie die Funktionsweise des GATT-Systems. Hier sind insofern gewisse Fortschritte zu verzeichnen, als neben der Verabredung regelmäßiger Ministertreffen das Verfahren der *Streitschlichtung* — zunächst für eine Testzeit — gestrafft wurde: Fristen für die zuerst stattfindenden Konsultationen wie auch für das Verfahren selbst sollen nunmehr einer dilatorischen Behandlung einen Riegel vorschieben. Mit der routinemäßigen Überwachung der

³ Im Agrarsektor verlaufen die Konfliktlinien keineswegs durchgängig entsprechend der Einteilung in „Erste“ und „Dritte“ Welt. Es sind die USA und die Cairns-Gruppe (Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidschi-Inseln, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn, Uruguay — agrargüterexportierende Industrie- und Entwicklungsländer, die ihre Produktion wenig oder gar nicht subventionieren), die vorrangig den Agrarprotektionismus der EG, aber auch die japanische Reisimportpolitik angreifen. Beim Reis steht mit der koreanischen auch die Regierung eines Entwicklungslandes unter dem Druck inländischer Erzeuger, die eine Liberalisierung fürchten.

⁴ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

nationalen Handelspolitiken („Trade Policy Review Mechanism“) ist die Forderung, in regelmäßigen Abständen⁵ die handelspolitische Situation der Mitgliedsländer zu durchleuchten, eingelöst. Damit soll gewährleistet sein, daß alle Vertragspartner ihre handelsrelevanten Maßnahmen durch Veröffentlichung transparent machen. Darüber hinaus gibt es Einigkeit in der eher technischen Frage der *Zollwertbestimmung* und in bezug auf die Liberalisierung des Handels mit *tropischen Erzeugnissen* — also Themen, die in dieser Runde nicht im Mittelpunkt des Interesses standen.

Für den Kernbereich *Landwirtschaft* schien das Ziel, im Rahmen der laufenden GATT-Runde den weltweiten Wettlauf der Exportsubventionen zu bremsen, nähergerückt, als sich der EG-Ministerrat im Mai dieses Jahres zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik entschlossen hatte. Mit der schrittweisen Senkung der Garantiepreise für Getreide und eiweißhaltige Ackerfrüchte (bis zu 35 vH) wie auch für Butter und Rindfleisch (15 vH) innerhalb der nächsten fünf Jahre sowie der Reduzierung der Milchquoten und des Ankaufspreises für Milch kam die Gemeinschaft den Forderungen der USA und anderer wichtiger Agrarexportländer (Kanada, Australien, Argentinien) entgegen. Hinzu kamen flankierende Maßnahmen wie Prämien für die umfangreiche Stilllegung von Flächen und direkte Einkommensbeihilfen zur Kompensation von Umsatzeinbußen — Beihilfen, die freilich vor geforderten weiteren Subventionskürzungen im Agrarbereich bewahrt bleiben sollen („green box“-Maßnahmen). Bedeutete dies zwar eine Annäherung der Positionen in bezug auf Getreideexporte, so blieben doch lange Zeit ungelöst:

- das von der EG geforderte Einfrieren der Mengen zollfrei in die EG importierter Getreide-Substitute, vor allem Maiskleber, auf der Grundlage des derzeitigen US-Ausfuhrniveaus, damit das von den Exportkürzungen betroffene EG-Getreide nunmehr verstärkt als Viehfutter benutzt werden kann („rebalancing“);
- die Regulierung für Soja. Das sogenannte Soja-Panel hatte entschieden, daß auch die neue Ölsaatenmarktordnung der EG, mit der die Verarbeitungsbeihilfen durch flächengebundene Direktzahlungen an die Erzeuger abgelöst wurden, nicht vertragskonform sei, weil sie den freien Marktzugang für Ölsaatenimporte behindere (Art. II des GATT-Vertrages). Statt dieser Hektarbeschränkung forderten die USA verbindliche Beschränkungen der Produktionsmengen.

Dieses seit fünf Jahren umstrittene Ölsaatenregime der EG⁶ war der Auslöser der jüngsten Verhandlungskrise der Uruguay-Runde, die unter Einfluß politischer Begleitumstände wie des französischen Referendums über Maastricht und der US-Wahlen eskalierte und nahezu zum Sprengsatz der gesamten Verhandlungsrunde geworden wäre. Zuvor hatten die Amerikaner die Entscheidung in einem GATT-Panel gesucht, und es wurde ihnen zweimal bestätigt, daß die EG multilaterale Regeln verletzt hat. Nachdem die USA Kompensationsangebote der EG an die Vereinig-

ten Staaten und neun weitere Exportländer als zu gering eingeschätzt hatten, sollten multilaterale Sanktionen ausgelöst werden; sie scheiterten freilich am EG-Veto. In dieser Situation glaubten die USA, mit stillschweigender Billigung der internationalen Handelsgemeinschaft rechnen und die Verringerung der durch Anbauhilfen gestützten EG-Produktion endlich erzwingen zu können, indem sie autonom Strafzölle in Höhe von 200 vH auf ausgewählte (zumeist französische) Agrarerzeugnisse ankündigten.

Mit dem jüngsten Washingtoner Kompromiß deutet sich eine Lösung dadurch an, daß

- die EG die Importe von Getreide-Substituten, insbesondere von Futtermitteln aus den USA, nicht begrenzt,
- die Ölsaatenproduktion in der EG durch Flächenstilllegung gesenkt werden soll und
- die subventionierten Agrarexporte der EG ab 1994 um 21 vH verringert werden.

Die Eskalation zum offenen Handelsdisput, analog zum Hähnchenkrieg in den sechziger Jahren, fand nicht statt, weil Frankreichs Absicht, unter Mißachtung des multilateralen Schlichtungsverfahrens (Nachweis der Schädigung durch die geplanten US-Strafzölle) Gegenmaßnahmen vorzubereiten, um nach Ablauf der Bedenk- und Gesprächsfrist von 30 Tagen am 5. Dezember sofort auf die US-Sanktionen reagieren zu können, in der EG nicht einmütige Unterstützung gefunden hatte.

Mit der Abwendung des aus starken innenpolitischen Motiven gespeisten transatlantischen Handelsstreits ist die Krise vom GATT in die EG verlagert. Auch wenn dieser Konflikt überwunden werden kann, ist ein glatter Verlauf der weiteren Verhandlungen damit aber noch nicht gewährleistet. Der Ölsaaten-Streit hat sowohl die anderen agrarpolitischen Fragen als auch die problematischen sonstigen Verhandlungs-„Dossiers“ in den Hintergrund gedrängt.

Bei den *Dienstleistungen* liegen von vielen Ländern Eingangsverpflichtungen für Liberalisierung vor, die einmal darauf hinauslaufen, keine neuen Handelshemmnisse einzuführen („stand-still“), zum anderen bestehende, den GATT-Prinzipien zuwiderlaufende Hemmnisse abzubauen („rollback“). Sie sind allerdings an einen Erfolg der Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde insgesamt gebunden. Die USA, ursprünglich die treibende Kraft für

⁵ Sie vollzieht sich zweigleisig unter Mitwirkung des geprüften Landes und des GATT-Sekretariats, die beide einen Bericht aus ihrer jeweiligen Perspektive schreiben. Die EG, Japan, Kanada und die USA müssen sich alle zwei Jahre der Überprüfung stellen. 16 weitere Länder werden alle vier Jahre, der Rest in der Regel alle sechs Jahre geprüft.

⁶ Auch die USA unterhalten Subventionen für ihre Ausfuhr von Pflanzenöl: Im Rahmen des „Export Enhancement Programs“ wird der Export von Sojaöl gefördert, im Rahmen der SOAP- und COAP-Programme der Export von Sonnenblumen- und Baumwollsaatöl.

eine umfassende Beseitigung von Handelshemmnissen im Dienstleistungssektor, sind nicht bereit, in wichtigen Subsektoren die uneingeschränkte Meistbegünstigung anzuwenden. Davon sind etwa drei Viertel des gesamten Dienstleistungshandels betroffen. Freier Zugang soll nur fallweise bei entsprechender Gegenleistung des jeweiligen Handelspartners gewährt werden. Die offenen Fragen betreffen Telekom-Grunddienste, den audiovisuellen Bereich, Seeverkehr und Finanzdienste.

Beim *Marktzugang* konnten vor allem nicht-tarifäre Hemmnisse bislang nicht nennenswert reduziert werden. Die Zölle haben ein sehr geringes Durchschnittsniveau erreicht, sind aber in speziellen Marktsegmenten noch hoch. So drängt die EG auf die Senkung einiger Spitzensätze in den USA, unter anderem für Arzneimittel.

Die weitreichenden Vorstellungen der USA über die Behandlung *geistigen Eigentums* — das Land hat dieses Thema eingebracht — stoßen auf wenig Resonanz. Insbesondere Entwicklungsländer fürchten, daß eine konsequente urheberrechtliche Ordnung für einen umfangreichen Technologietransfer von Nord nach Süd zu kostspielig ist.

Resümee

Der gegenwärtige Stand der GATT-Verhandlungen ist nicht präzise zu fassen, weil der Grundsatz gilt, daß kein Text verbindlich ist, solange es am Einvernehmen über das Gesamtergebn der Uruguay-Runde mangelt. Bitter ist die Erfahrung, daß alle geplanten „politischen Durchbrüche“ gescheitert sind. Offenbar ist der Wille zur Einigung im Laufe der Jahre schwächer geworden. Die Verhandlungen haben entschieden zu lange gedauert. Zudem waren die Gespräche überfrachtet, weil viele Themen zugleich zu bewältigen und zu viele divergierende Interessen auszugleichen waren. Insofern waren einige mit der Uruguay-Runde verbundene Erwartungen, weil unrealistisch hoch, gar nicht einlösbar. Auch fehlt dem GATT eine durchsetzungsfähige Schiedsgerichtsbarkeit. Das Vetorecht ist bei Sanktionsandrohungen zu stark, Mehrheitsentscheidungen oder zumindest ein Entzug des Vetorechts des Beschuldigten wären Verbesserungen. Die sachliche Einigung ist jetzt zusätzlich vom Fahrplan für die Ratifizierung im US-Kongreß bedroht. Die bereits einmal verlängerte und im Frühjahr auslaufende „fast track“-Ermächtigung macht es erforderlich, im Dezember in Genf zum Abschluß zu kommen.

Ausblick

Die Weltwirtschaft befindet sich in einer konjunkturellen Schwächephase. Diese begünstigt protektionistische Tendenzen, deren Abwehr politischen Einsatz erfordert. Wichtige Akteure könnten sich aber in Zukunft verstärkt mit innenpolitischen Entwicklungen befassen. Diese Befürchtungen bestehen für die USA, aber auch die EG wird mehr und mehr von (west-)europäischer Integration und einem Ausgleich zwischen West- und Osteuropa beansprucht.

In den aktuellen handelspolitischen Gesprächen wird die Aufmerksamkeit stark von Agrarfragen beansprucht. Das große Gewicht der Landwirtschaft in den GATT-Verhandlungen steht in keiner Relation zu ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung in Industrieländern. In Deutschland beschäftigte der Agrarsektor 1989 3,7 vH aller Erwerbstätigen und erwirtschaftete 1,6 vH der Bruttowertschöpfung. In der EG insgesamt waren es 7 vH bzw. 3 vH. Im Jahre 1989 hingen nach den jüngsten DIW-Input-Output-Analysen 6,2 Mill. Arbeitsplätze in der Bundesrepublik vom Export ab; knapp 200 000 Personen waren für die ausfuhrinduzierte Erzeugung von Produkten der Landwirtschaft beschäftigt⁷.

Die sich abzeichnende Chance, die Uruguay-Runde zum Abschluß zu bringen, muß also entschlossen genutzt werden, auch wenn man in manchen Verhandlungsbereichen nicht zu voll befriedigenden Lösungen wird kommen können. Dies betrifft die Regelungen im Dienstleistungshandel oder beim Streitschlichtungsverfahren. Eine Weiterentwicklung der Ergebnisse ist Aufgabe der nächsten GATT-Runde.

Ein wichtiges Thema wird schließlich erstmals breiten Raum auf der Tagesordnung einer neunten Runde einnehmen: der Zusammenhang von Umweltschutz und Außenhandelspolitik. Das GATT ist auf mindestens zweifache Weise betroffen. Einmal werden ökologisch begründete technische Normen künftig eine wachsende Rolle spielen. Staaten mit fortgeschrittener Umweltpolitik werden diese Anforderungen an heimisch produzierte und importierte Güter gleichermaßen stellen, um Umweltschädigungen beim Konsum dieser Güter zu begrenzen. Zum anderen können auch ökologische Effekte der Produktion der Importgüter relevant werden, wenn einzelnen Ländern vorgeworfen wird, sich Wettbewerbsvorteile durch einen weitgehenden Verzicht auf kostenträchtige Umweltschutzmaßnahmen zu schaffen („Öko-Dumping“). Hieraus kann sich die Forderung nach Strafzöllen oder nach Ausgleichssubventionen ergeben. Allerdings dürften ökologische Argumentationen auch dazu benutzt werden, von protektionistischen Motiven abzulenken. Der Einsatz technischer Normen als nicht-tarifäres Handelshemmnis ist lange bekannt. Ein Dumpingvorwurf mit der Begründung, daß es zumal in Entwicklungsländern weniger strenge Umweltschutzvorschriften gibt, verkennt leicht die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Ländern. Übersehen wird auch, daß die globale Klimaschädigung, die nicht zuletzt die Entwicklungsländer belastet, primär von den Industrieländern verursacht wird. Im Umweltbereich ist erst noch multilateral festzulegen, welches (Mindest-)Schutzniveau eingefordert werden kann. Wenn hieraus resultierende Konflikte im multilateralen System befriedigend gelöst werden sollen, muß dieses erheblich gestärkt werden.

⁷ Vgl. Direkte und indirekte Exportabhängigkeit der Produktionsbereiche in der Bundesrepublik Deutschland 1986 bis 1989. Bearb.: Reiner Stäglich. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 4/92, S. 44.

Tatsächlich aber ist eine Tendenz zur regionalen Blockbildung in der Weltwirtschaft nicht zu übersehen. Derartige Zusammenschlüsse um bestimmte Gravitationszentren (EG, Japan, USA) erscheinen rational, wenn die Handelskonflikte mit dritten Ländern zunehmen. Die Gefahr liegt darin, daß sich die Blöcke gegeneinander abschotten und den Handel im eigenen Wirtschaftsraum als Alternative zum Welthandel im GATT-Rahmen ansehen. Dies bedeutete einen Verzicht auf Vorteile internationaler Arbeitsteilung.

Neben regionalen Zusammenschlüssen besteht die Möglichkeit zu themenorientierten „Club“-Lösungen. Aus theoretischer Sicht ist sicher der multilateral organisierte Handel die langfristig wünschenswerte Variante der Gestaltung weltwirtschaftlicher Beziehungen. Wegen der komplexer gewordenen Verhandlungsmaterie und diverser gegenläufiger Interessen ist ein multilaterales Regime mit

wirkungsvollen Liberalisierungsregeln aber nur schwer zu verwirklichen. Deswegen kann es zu Vereinbarungen zwischen den Staaten kommen, die zu relativ weitgehender Liberalisierung bereit sind. Derartige bilaterale Zusammenschlüsse sollten aber im Rahmen des GATT erfolgen, d. h. die Beteiligten sollten ihre Abmachungen den anderen GATT-Mitgliedern bekanntmachen, und sie sollten verpflichtet sein, jedes Mitglied, welches zu diesen Bedingungen die Teilnahme wünscht, in ihren Club aufzunehmen. Dieses wäre gegenüber einem multilateralen Vorgehen sicherlich die schlechtere Lösung, ist aber unkontrollierten bilateralen Auseinandersetzungen vorzuziehen. Sich anbahnende Clublösungen (z.B. im Dienstleistungsbereich) würden zudem auf noch zögernde Interessenten Druck ausüben, einzelne abweichende Ansichten hintanzustellen, um noch vor dem Abschluß separater Verhandlungen Einfluß auf die „Club-Statuten“ zu haben.

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Erscheinen zur Zeit im 61. Jahrgang. Format DIN A 4.

Heft 1-2/1991. 114 S. DM 79,60

Kommunale Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland. Von *Dieter Vesper*.

Wirkungen des Einsatzes von Telekommunikationstechniken auf Unternehmensorganisation und Wettbewerbsstrategien — *Forschungsergebnisse und Forschungsfragen*. Von *Brigitte Preißl*.

Die Arbeitsmarkterwartungen in der DDR kurz vor der Währungsunion. Von *Michael Lechner*, *Friedhelm Pfeiffer* und *Gert Wagner*.

Eine konsistente Haushalts- und Personengewichtung für die DDR-Basisbefragung des SOEP und für die Ost-Pilotstudie des Wohlfahrtssurveys. Von *Rainer Pischner*.

Beschäftigungspotentiale des Dienstleistungsbereichs in ostdeutschen Städten — *Das Beispiel Brandenburg*. Von *Martin Gornig*.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen.

Heft 3-4/1991. 115 S. DM 89,60

Multinational Macroeconomic Model Comparison.

Consumption and Models of the World Economy. By *Ray Barrell* and *Jan W. In't Veld*.

Price Systems in 5 European Multinational Models. By *Jérôme Henry*.

Wage Formation in Europe — Comparison of Modelling Strategies. By *Gustav A. Horn*.

Trade Equations. By *John D. Whitley*.

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) im Jahre 1990. Von der Projektgruppe „*Das Sozio-oekonomische Panel*“.

The Decline of Greek Industrial Growth, 1963-1983. By *George C. Petrakos* and *Spyros E. Zikos*.

Produktion und Produktionsfaktoren in Ostdeutschland. Von *Bernd Görzig*.

Zahlenanhang: I. Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen. II. Beschäftigung und Arbeitnehmerinkommen.

Heft 1-2/1992. 102 S. DM 86,—

Internationale Vergleichbarkeit und Aussagekraft von Indikatoren zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit.

Theoretische Aspekte der Messung von Wettbewerbsfähigkeit. Von *Heiner Flassbeck*.

Zum Einfluß realer effektiver Wechselkurse auf die Wettbewerbsfähigkeit. Von *Dieter Schumacher*.

Marktanteile im internationalen Handel — Meßprobleme und empirischer Befund. Von *Klaus Henkner*.

Zusammenfassendes Literaturverzeichnis.

Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensveränderungen.

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

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer,
Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung. Bearbeitet von Frank Stille. —
Uruguay-Runde: Hohe Ausgangsziele nicht erreichbar. Bearbeitet von Siegfried Schultz und Christian Weise.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten