

Standortsicherungsgesetz 1994: Einstieg in die Unternehmenssteuerreform? .....	75
EG-Agrarreform 1992: Ende der Krise oder Auftakt zu neuen Problemen? .....	82
Intensivierung der weltwirtschaftlichen Leistungsströme trotz schwacher Expansion in den Industrieländern .....	87

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 8-9/93

Berlin

4. März 1993

60. Jahrgang

### Standortsicherungsgesetz 1994: Einstieg in die Unternehmenssteuerreform?

Im Dezember 1992 hat die Bundesregierung einen Entwurf zu einem „Standortsicherungsgesetz“ verabschiedet, das 1994 in Kraft treten soll und in dieser Woche Gegenstand einer Anhörung im Finanzausschuß des Deutschen Bundestages war. Das Gesetz soll ein erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Reform der Unternehmensbesteuerung sein und den Standort Bundesrepublik Deutschland nachhaltig stärken.

Es muß indes bezweifelt werden, daß dies erreicht wird. Per saldo werden durch die Steueränderungen gerade investitionsfreudige Unternehmen bestraft: Für sie reichen die Vorteile aus der geplanten Steuersatzsenkung häufig nicht aus, um die Nachteile, die aus der Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen resultieren, zu kompensieren. Dies zeigen Modellrechnungen für die zu erwartenden Verschiebungen in der Unternehmenssteuerbelastung je nach Rechtsform, Branchenzugehörigkeit und Investitionsstruktur. Zudem kollidiert die Senkung der Steuersätze mit der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes vom September 1992 nach einer Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages auf das Sozialhilfeniveau. Eine Lösung, die die Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte auf ein akzeptables Maß begrenzt, ist ohne Anhebung des Spitzensteuersatzes kaum denkbar. Im folgenden sollen die fiskalischen und strukturellen Wirkungen des Standortsicherungsgesetzes in seinen wichtigsten Komponenten mit Hilfe von Modellrechnungen geschätzt werden.

#### Tarifwirkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Kernstück des Entwurfs ist die Senkung des Spitzensatzes bei der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte von bisher 53 vH auf 44 vH. Für die anderen Einkunftsarten bleibt es beim bisherigen Spitzensatz von 53 vH. Bei der Körperschaftsteuer ist eine Senkung der Sätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne von bisher 50/36 vH auf 44/30 vH vorgesehen<sup>1</sup>. Das Ziel einer aufkommensneutralen Finanzierung der Unternehmenssteuerreform soll erreicht werden, indem die Möglichkeiten zur degressiven Abschreibung von beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens und von Betriebsgebäuden eingeschränkt werden. Für betrieblich genutzte Pkw ist die Abschreibungsdauer bereits mit Wirkung von 1993 an auf fünf Jahre verlängert worden.

Die hier vorgelegte Schätzung basiert auf der Entwicklung der Unternehmereinkommen, wie sie in den Grundlinien der wirtschaftlichen Entwicklung 1993<sup>2</sup> des DIW prognostiziert wurde. Die gesamtwirtschaftlichen Ausgangsdaten sind heute pessimistischer einzuschätzen als die Vorgaben, auf die das Bundesfinanzministerium seine Schätzung der finanziellen Auswirkungen stützt. Sie

<sup>1</sup> Für einen kleinen Teil der Körperschaftsteuerpflichtigen gilt ein ermäßigter Steuersatz von 46 vH, der auf 41 vH gesenkt werden soll.

<sup>2</sup> Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1993. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/93.

Tabelle 1

**Gesamtwirtschaftliche Ausgangsdaten<sup>1)</sup>  
Westdeutschland**

	1991/86	1992	1993	1994	1995	1996
	Veränderung in vH	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH				
Unternehmenseinkommen	35,7	-5,0	-4,0	3,0	5,0	5,0
Volkseinkommen	34,1	4,0	2,0	6,0	5,0	5,0
Bruttosozialprodukt	34,8	5,5	4,0	6,5	5,0	6,0
Anlageinvestitionen des Unternehmenssektors	57,6	3,1	-2,8	5,0	4,0	4,0
Wirtschaftsbauten	44,7	9,0	2,0	5,0	4,0	4,0
Ausrüstungen	63,4	0,5	-5,0	5,0	4,0	4,0

<sup>1)</sup> Für 1992 und 1993 vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1993. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/93; für 1994, 1995 und 1996 DIW-Schätzung. Angaben in jeweiligen Preisen.  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Gerstenberger et al.: Sektorale Kapitalbildung und Benutzerkonzept, München 1989; Künftig nur geringes Investitionswachstum in Westdeutschland. Bearb.: Bernd Görzig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/1992.

werden aktualisiert und bis 1996 fortgeschrieben; die Berechnungen beziehen sich allein auf Westdeutschland (vgl. Tabelle 1).

Basis für die Schätzung der Entlastung gewerblicher Einkünfte bei der Einkommensteuer war die Einkommensteuerstatistik 1986, aus der Anzahl und Struktur der Steuerpflichtigen hervorgehen, die ihre Einkünfte überwiegend aus Gewerbebetrieb beziehen. Die sich danach ergebende Schichtung der Einkünfte wurde auf das Jahr 1994 fortgeschrieben, und zwar in Anlehnung an die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Unternehmenseinkommen (vgl. Tabelle 1).

Die Simulationsrechnungen zeigen für das Jahr 1994 bei einer Reduzierung der Grenzsteuerbelastung für ge-

werbliche Einkünfte auf 44 vH ein Entlastungsvolumen von etwa 3 Mrd. DM, das sich bis zum Jahre 1996 auf 3½ Mrd. DM erhöhen dürfte (vgl. Tabelle 2). In den öffentlichen Haushalten dürften sich die Mindereinnahmen kassenmäßig indes erst mit Verzögerung auswirken, da die Anpassung der Steuervorauszahlungen zu Verschiebungen zwischen Steuerschuld und kassenmäßigem Aufkommen führen.

Die Schätzung der Körperschaftsteuerentlastung basiert auf den Ergebnissen der Körperschaftsteuerstatistik 1986. Die Einkünfte wurden nach der gleichen Methode fortgeschrieben wie bei der Einkommensteuer. Nach den Simulationsrechnungen ist die steuerliche Entlastung, die im Zuge der Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf

Tabelle 2

**Fiskalische Wirkungen des Standortsicherungsgesetzes**  
Steuerent- oder -belastungen infolge der Änderung der Steuersätze<sup>1)</sup>  
in Mrd. DM

Nr.	Maßnahme	Steuerart	Entstehungsjahr		
			1994	1995	1996
1	Senkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte auf 44 vH	ESt	-2,9	-3,1	-3,4
2	Senkung der Körperschaftsteuersätze für einbehaltene Gewinne von 50 auf 44 bzw. von 46 auf 41 vH	KSt	-3,4	-3,6	-3,8
3	Senkung des Körperschaftsteuersatzes für ausgeschüttete Gewinne von 36 auf 30 vH	insgesamt	-1,4	-1,4	-1,5
		ESt	+1,6	+1,7	+1,8
		KSt	-3,0	-3,1	-3,3
4	Insgesamt		-7,7	-8,1	-8,7

<sup>1)</sup> Steuerliche Mehrbelastung (+), Entlastung (-).

Quelle: Schätzungen des DIW.

einbehaltene Gewinne auf 44 bzw. 41 vH entsteht, für das Jahr 1994 auf 3½ Mrd. DM zu veranschlagen; 1996 summiert sich die Entlastung für die Körperschaften auf knapp 4 Mrd. DM. Sollten die Unternehmen als Reaktion auf die tarifliche Entlastung von 1994 an verstärkt Gewinne einbehalten — ein nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der „Dividendenkontinuität“ plausibles Verhalten —, so fallen die Steuerentlastungen entsprechend höher aus.

Bei der Ermittlung der Aufkommenswirkungen, die aus der Herabsetzung der Ausschüttungsbelastung auf 30 vH resultieren, ist zunächst zu berücksichtigen, daß der niedrigere Steuersatz zwar unmittelbar zu einer Verringerung des Aufkommens bei der Körperschaftsteuer führt. Bei den unbeschränkt Steuerpflichtigen unterliegen die Ausschüttungen aber — unter Anrechnung der Körperschaftsteuer — der Einkommensteuer. Die Herabsetzung der Ausschüttungsbelastung bei der Körperschaftsteuer führt insoweit unmittelbar zu einer steuerlichen Mehrbelastung bei der Einkommensteuer. Definitiv wird die Entlastung allein bei den Nichtanrechnungsberechtigten unter den Empfängern von Gewinnausschüttungen: Dies sind ausländische Teilhaber und nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegende juristische Personen. Aus der Körperschaftsteuerstatistik 1986 geht hervor, daß ein erheblicher Teil der ausgeschütteten Gewinne an diese nichtanrechnungsberechtigten Teilhaber fließt. Hier wurde ein Anteil von gut 40 vH unterstellt.

Die Entlastung bei der Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne wurde für 1994 mit knapp 3 Mrd. DM ermittelt; sie steigt bis zum Jahre 1996 auf rund 3½ Mrd. DM. Die Mindereinnahmen werden durch die steuerliche Mehrbelastung bei der Einkommensteuer — etwa 1½ Mrd. DM — ausgeglichen, so daß die Unternehmen per saldo mit jeweils 1½ Mrd. DM im Jahre 1994 und 1996 entlastet werden.

Nimmt man die drei Komponenten der Steuerrechtsänderung zusammen, so ergeben sich bei der Einkommen- und bei der Körperschaftsteuer Entlastungen, die im Entstehungsjahr 1994 schätzungsweise 7½ Mrd. DM betragen und 1996 auf etwa 8½ Mrd. DM steigen dürften. Die Ausfälle liegen um mehr als eine Milliarde DM niedriger, als noch vom Bundesfinanzministerium geschätzt worden war. Ursache hierfür ist die im Zuge der Rezession in Westdeutschland eingetretene Gewinnschmälerung bei den Unternehmen.

### Steuerliche Wirkungen der veränderten Abschreibungsbedingungen

Die veränderten Abschreibungsmodalitäten im Standortsicherungsgesetz gelten nur für neue Anlagen, während Investitionen aus den Jahren vor 1994 auch danach weiterhin nach altem Recht abgeschrieben werden können (vgl. Tabelle 3). Deshalb simulieren die Modellrechnungen

Tabelle 3

#### Abschreibungsmodalitäten nach geltendem Recht und nach Standortsicherungsgesetz

	Geltendes Recht	Standortsicherungsgesetz
<b>Bewegliche Wirtschaftsgüter</b>		
Höchstsatz der degressiven Abschreibung, vH	30	25
Maximal zulässige Relation von degressivem zu linearem Satz	3	2,5
<b>Betriebsgebäude</b>		
<b>Abschreibungssätze</b>		
— im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden 3 Jahren	10	.
— in den darauffolgenden 3 Jahren	5	.
— in den darauffolgenden 18 Jahren	2,5	.
— im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden 4 Jahren	.	7
— in den darauffolgenden 6 Jahren	.	5
— in den darauffolgenden 14 Jahren	.	2,5
<i>Quelle:</i> Bundesministerium der Finanzen.		

des DIW zu den steuerlichen Auswirkungen der Abschreibungsverschlechterung Niveau und Entwicklung der Anlageinvestitionen ab 1994. Die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Anlageinvestitionen der Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung, Bundespost und Bundesbahn) wurden bis 1996 fortgeschrieben (vgl. Tabelle 1). Die Struktur der Ausrüstungen hinsichtlich Güterarten und Nutzungsdauer wurde aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und einer Ifo-Studie<sup>3</sup> abgeleitet. Auf die so gebildeten Investitionsreihen sind die Abschreibungsvorschriften nach geltendem Steuerrecht und die im Standortsicherungsgesetz vorgesehenen Regelungen angewendet worden<sup>4</sup>.

Die aus der Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten zu erwartende Mehrbelastung der Unternehmen dürfte bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer 1994 rund 6,3 Mrd. DM betragen; sie wird in den Folgejahren rasch steigen (vgl. Tabelle 4). Im Jahr 1996 ist bei dem hier unterstellten Investitionsverlauf mit einer steuerlichen Mehrbelastung von gut 12 Mrd. DM zu rechnen.

<sup>3</sup> Vgl. Gerstenberger et al.: Sektorale Kapitalbildung und Benutzerkonzept, München 1989.

<sup>4</sup> Aus den Steuermodellen ist ein marginaler Steuersatz von 45 vH abgeleitet worden, der sowohl die tariflichen Entlastungen des Standortsicherungsgesetzes als auch die Belastung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften mit Einkommensteuer berücksichtigt. Dieser Steuersatz wurde auf die Differenz bei den Abschreibungen angewendet.

Tabelle 4

**Finanzielle Wirkungen des Standortsicherungsgesetzes**  
 Steuerliche Mehrbelastung aufgrund der Verminderung  
 der Abschreibungsmöglichkeiten

Jahr	Mehrbelastung bei ESt und KSt Mrd. DM
1994	6,3
1995	10,1
1996	12,3
1997	13,9
1998	10,8
1999	10,5
2000	10,2

Quelle: Schätzungen des DIW.

Schreibt man die Investitionen mit konstanten Zuwachsraten fort, so steigt die Mehrbelastung bis 1997 spürbar an, stabilisiert sich dann jedoch auf einem Niveau von etwa 10 bis 11 Mrd. DM. Käme es indes zu einem dynamischeren Investitionswachstum, als es hier unterstellt ist, dann würde sich die Mehrbelastung für die Unternehmen weiter erhöhen.

Bei der Bewertung der Ergebnisse der Abschreibungsberechnungen ist freilich Vorsicht geboten. Es existieren nur wenige Anhaltspunkte, die es gestatten, aus den Anlageinvestitionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die tatsächlich steuerlich geltend gemachten Abschreibungen zu schließen. Da in der Praxis nicht alle Abschreibungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, ist zu vermuten, daß die hier ermittelten Ergebnisse eher die Obergrenze für die zu erwartenden Steuer Mehrbelastungen darstellen.

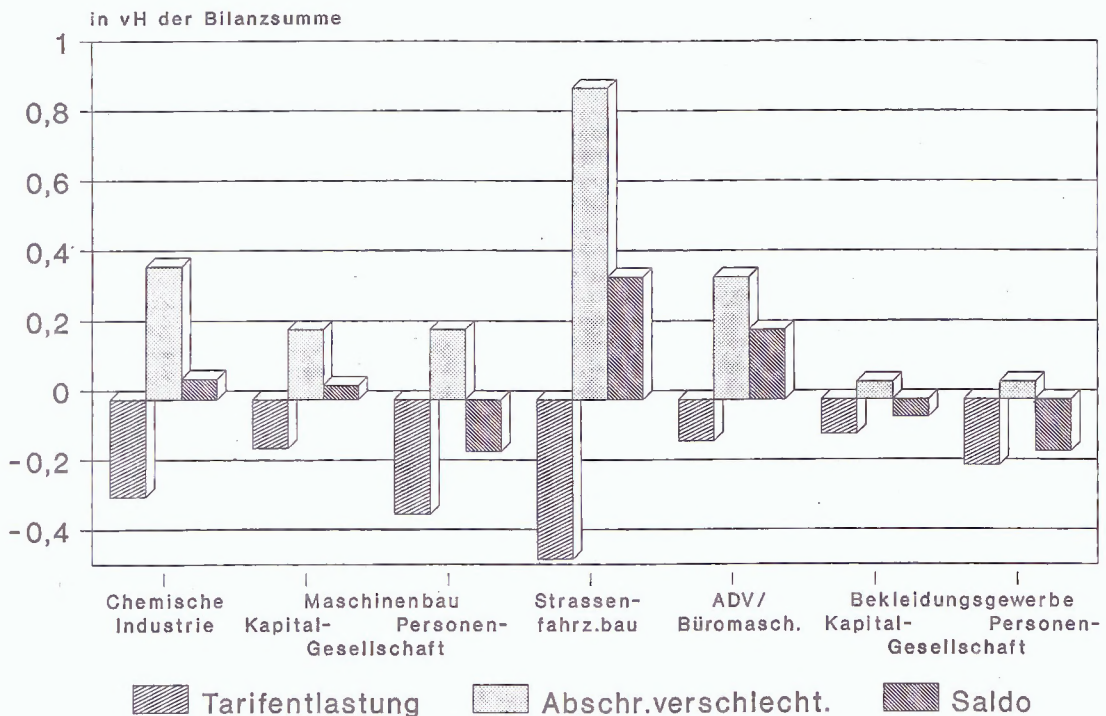
**Sektorale Inzidenz**

Um Anhaltspunkte darüber zu erhalten, wie unterschiedlich das Standortsicherungsgesetz auf Unternehmen verschiedener Branchen und Rechtsformen wirkt, muß auf unternehmensbezogene Strukturdaten zurückgegriffen werden. Dazu wird im folgenden auf Modellrechnungen aufgebaut, die das DIW im Rahmen einer Untersuchung zur Besteuerung der Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich erarbeitet hat<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Seidel, Bernhard / Franzmeyer, Fritz / Volz, Joachim / Teichmann, Dieter: Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich. Beiträge zur Strukturfor- schung, Heft 111, Berlin 1989.

Abb.1

**Zu- und Abnahme der Steuerbelastung  
 durch das Standortsicherungsgesetz**



DIW 1993

Es wurden fünf Modell-Unternehmen der Branchen Chemie, Maschinenbau, Fahrzeugbau, Büromaschinen/ADV und Bekleidungsindustrie konstruiert, indem jeweils eine branchentypische Struktur von Anlagevermögen, Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung angenommen und ein branchentypisches Investitionsverhalten zugrunde gelegt wurden<sup>6</sup>. Als Rechtsform ist die Kapitalgesellschaft unterstellt; bei den Modell-Unternehmen der Branchen Maschinenbau und Bekleidungsindustrie werden außerdem auch Ergebnisse für Personengesellschaften ermittelt. Bei Kapitalgesellschaften wird vereinfachend angenommen, daß die Teilhaber auf die ausgeschütteten Gewinne den Höchstsatz der Einkommensteuer zahlen müssen. Für Personengesellschaften wird unterstellt, daß der Gewinn einem einzigen Steuerpflichtigen zufließt und nicht auf eine größere Zahl von Gesellschaftern aufgeteilt wird.

Im folgenden wird die Gesamtsteuerlast der Unternehmensgewinne dargestellt, die sich aus Körperschaftsteuer, Einkommensteuer und den sonstigen Unternehmenssteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer) zusammensetzt; sie wird auf die Bilanzsumme normiert und in vH der Bilanzsumme ausgewiesen. Die Ergeb-

nisse der Modellrechnungen (vgl. Abbildung 1) vermitteln einen ersten Einblick in die langfristige Wirkung des Standortsicherungsgesetzes.

Vergleicht man die Ergebnisse mit den Gewinnen vor Steuern nach gegenwärtigem Recht (vgl. Abbildung 2), so zeigt sich erwartungsgemäß, daß diejenigen Unternehmen stark entlastet werden, die hohe Gewinne erzielen. Insbesondere die Personengesellschaften, die mit ihren gesamten Gewinnen in den Genuß der Tarifermäßigung kommen, erzielen hohe Steuerentlastungen.

Die Steuerbelastung aus der Abschreibungsverschlechterung hängt vor allem vom Anteil der Abschreibungen an den steuerlichen Betriebsausgaben ab (vgl. Abbildung 2). Unternehmen mit hohen steuerlichen Abschreibungen werden besonders stark von den verschlechterten Abschreibungsbedingungen getroffen. Dies gilt insbesondere für den Maschinenbau und die chemische Industrie.

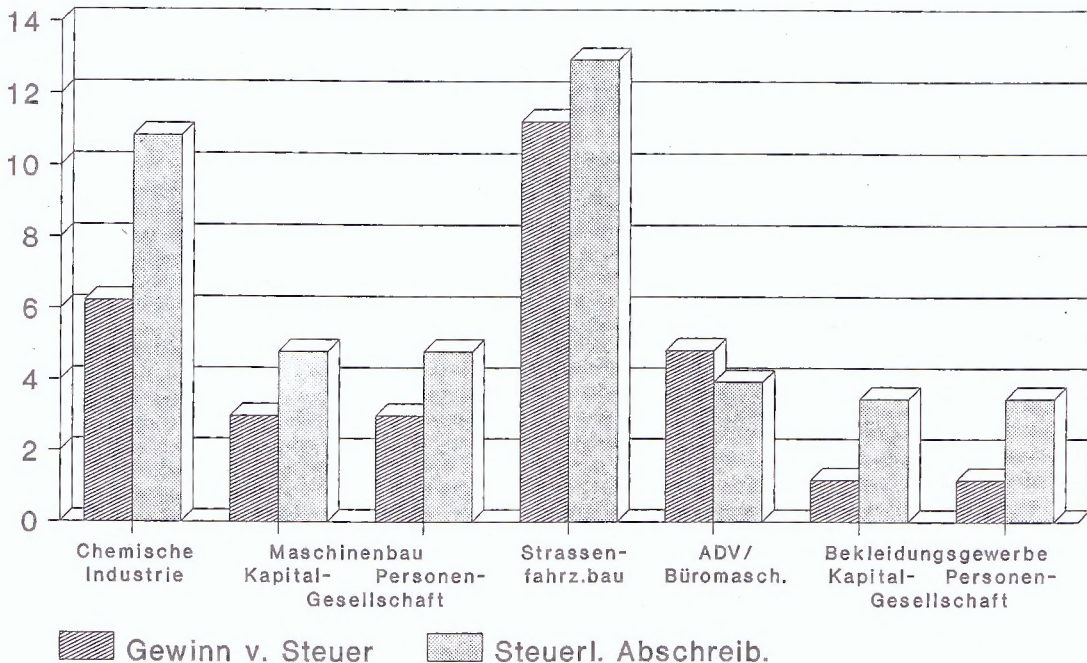
Per saldo kommt es auf die jeweilige Konstellation von Ertragslage und Kapitalausstattung an. So nimmt die Gewinnsteuerbelastung im Straßenfahrzeugbau trotz der guten Ertragslage und der mithin hohen Entlastungswir-

<sup>6</sup> Ebenda, S. 69 ff.

Abb. 2

## Ausgewählte Besteuerungsgrundlagen der Modellunternehmen

In vH der Bilanzsumme



kung aus der Tarifsenkung insgesamt zu. Hier wird der Entlastungseffekt bei weitem überkompensiert durch die Belastungseffekte, die sich aufgrund des sehr hohen Abschreibungsvolumens ergeben. Bei der Bekleidungsindustrie verbleibt hingegen unter dem Strich eine Entlastung, obwohl hier die Ertragslage eher schlecht ist; zu Buche schlägt das nur geringe Gewicht der Abschreibungen. Ähnliches gilt auch für den Maschinenbau. Die Personengesellschaften erfahren jeweils eine Minderung ihrer Gesamtsteuerlast, die aus der durchgreifenden Tarifsenkung der Einkommensteuer auf gewerbliche Einkünfte resultiert.

**Fazit: falscher Ansatz gewählt**

Insgesamt stellt sich die Frage, ob das Standortsicherungsgesetz in der vorgeschlagenen Form nicht sein Ziel verfehlt, „die Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze dauerhaft zu verbessern“<sup>7</sup>. Erfahrungen im Ausland zeigen, daß die Kombination aus der Senkung von Spitzensteuersätzen einerseits und der Verminderung der Abschreibungsmöglichkeiten andererseits nicht ohne weiteres attraktivere Rahmenbedingungen für Investoren schafft.

In den Vereinigten Staaten hat die Investitionsdynamik seit Mitte der achtziger Jahre mit dem Abbau der bestehenden Abschreibungsvorteile erheblich nachgelassen; sie blieb im Vergleich mit der Entwicklung in anderen Ländern, vor allem den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, deutlich zurück. Es ist zu befürchten, daß mit einer solchen steuerpolitischen Strategie auch in der Bundesrepublik die Neigung zu Investitionen in Sachanlagen beeinträchtigt wird. Zumindest treten merkliche strukturelle Wirkungen auf. Negativ getroffen werden vor allem die kapitalintensiven und die dynamischen Unternehmen mit hohem Investitionsvolumen. Dies gilt um so mehr, als die im Standortsicherungsgesetz vorgesehenen steuerlichen Regelungen per saldo — nach einer nur kurzen Zeit der Entlastung — in mittelfristiger Sicht auf eine Mehrbelastung hinauslaufen, also letztlich nicht aufkommensneutral ausgestaltet sind (vgl. Tabelle 5).

Für eine robuste Investitionsneigung und für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erscheint die Erhaltung von günstigen Abschreibungsbedingungen als unabdingbar. Freilich sind Abschreibungserleichterungen steuerlich nicht neutral, da sie Steuerpflichtige mit hohen Grenzsteuersätzen veranlassen, ihr Kapital in bestimmten Beteiligungen anzulegen. Andere Systeme der Besteuerung, so die Cash flow-Steuer oder eine stärkere Gewichtung der Konsumbesteuerung anstelle der Einkommensbesteuerung, könnten diesen Grundsatz der Neutralität besser gewährleisten. Solange aber eine solch radikale Steuerreform nicht realisierbar erscheint, sind im Zweifel die steuersystematischen Nachteile einer gezielten Begünstigung investiver Zwecke im System der Einkommensteuer hinzunehmen.

Tabelle 5

**Finanzielle Wirkungen des Standortsicherungsgesetzes**  
Zusammenfassung der Ergebnisse

	1994	1995	1996
	Mrd. DM		
Entlastung der Unternehmen durch Senkung der Steuersätze	-7,7	-8,1	-8,6
Mehrbelastung d. Unternehmen durch Abschreibungsverschlechterungen	+6,3	+10,1	+12,3
Saldo <sup>1)</sup>	-1,4	+2,0	+3,7

<sup>1)</sup> Steuerliche Mehrbelastung (+), Entlastung (-).  
*Quelle:* Schätzungen des DIW.

Gegen die vorgeschlagene Änderung spricht auch, daß durch die Spreizung der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer ein fundamentaler Grundsatz gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik aufgegeben würde: Das deutsche Einkommensteuerrecht basiert auf dem Prinzip der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit; dies verlangt, sämtliche Einkünfte steuerlich zusammenzufassen und nach Abzug der persönlichen Abzugsbeträge einem einheitlichen Tarif zu unterwerfen. Mit dem Standortsicherungsgesetz sollen nun gewerbliche Einkünfte anders behandelt werden als die übrigen Einkunftsarten<sup>8</sup>. Hinzu kommt, daß die mit der Senkung des Spitzensteuersatzes verbundene Entlastung erhebliche interpersonale Verteilungseffekte auslöst: Gerade Steuerpflichtige mit sehr hohen gewerblichen Einkünften erfahren eine hohe absolute und relative Entlastung; bei zu versteuernden gewerblichen Einkommen von 100 000 DM würde die Entlastung nur rund 140 DM oder weniger als 0,1 vH der Steuerschuld ausmachen, bei 2 Mill. DM sind es aber etwa 170 000 DM oder gut 16 vH der Steuerschuld (vgl. Tabelle 6).

Der Übergang zu Spreizungen im Tarif wirft gerade jetzt ein zusätzliches Problem auf. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 25. September 1992 hat deutlich gemacht, daß der Freistellung des Existenzminimums von der Besteuerung nach dem geltenden Steuerrecht nicht genügend Rechnung getragen wird. Es verlangt die Einarbeitung höherer, am Sozialhilfeniveau ausgerichteter Grundfreibeträge in den Einkommensteuertarif. Sollte dies weit-

<sup>7</sup> Jahreswirtschaftsbericht 1993 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 12/4330, S. 16; Referentenentwurf zum Standortsicherungsgesetz, Begründung, S. 2.

<sup>8</sup> Die ermäßigte Steuer für gewerbliche Einkünfte ergibt sich, indem zunächst ein auf die gewerblichen Einkünfte entfallender Anteil am zu versteuernden Einkommen (gewerblicher Anteil) berechnet wird. Dieser bemißt sich nach dem Verhältnis der gewerblichen Einkünfte zur Summe der Einkünfte (vgl. den neuen § 32c EStG, der durch das Standortsicherungsgesetz eingeführt werden soll). Für den 90 369 DM übersteigenden Teil dieses Betrages wird ein Spitzensteuersatz von 44 vH angewendet.

Tabelle 6

**Entlastungen gewerblicher Einkünfte durch das Standortsicherungsgesetz**

zu verst. Einkommen aus gewerblichen Einkünften	Entlastungen gegenüber der bisherigen Steuer-schuld	
	DM	in vH
100 000	141	0,0
150 000	4 034	7,1
200 000	8 534	10,3
300 000	17 534	12,9
400 000	26 534	14,0
500 000	35 534	14,7
700 000	53 534	15,4
1 000 000	80 534	15,9
2 000 000	170 534	16,4

Quelle: Berechnungen des DIW.

gehend aufkommensneutral geschehen, so wären erhebliche Veränderungen in der Tarifstruktur erforderlich. Will man den linearen Progressionstarif, der mit guten Gründen bei der letzten Steuerreform eingeführt worden ist, nicht schon wieder aufgeben, so sind — wie Berechnungen des DIW zeigen<sup>9</sup> — merkliche Erhöhungen sowohl des Eingangs- als auch des Spitzensatzes unvermeidlich. Dies würde freilich bedeuten, daß entweder die Spreizung der Spitzensteuersätze im Tarif zwischen dem reduzierten Satz für gewerbliche Einkünfte und dem für die übrigen Einkommen weiter zunimmt oder bereits für 1996 wieder eine Änderung des Spitzensteuersatzes für die gewerblichen Einkünfte erforderlich wird. Es spricht viel dafür, die im Standortsicherungsgesetz vorgesehene Korrektur nicht isoliert vorzunehmen, sondern im Zusammenhang mit dem zum 1. Januar 1996 fälligen Umbau des Einkommensteuertarifs zu diskutieren und eine Reform der Einkommensteuer aus einem Guß durchzuführen.

Ein Motiv für die Entlastung der gewerblichen Einkommen bei der Einkommensteuer ist, daß diese Einkünfte anders als die übrigen Einkunftsarten auch der Gewerbesteuerung unterliegen und daraus eine vergleichsweise hohe Steuerlast resultiert. Auch ist nicht zu übersehen, daß sich die deutsche Position im internationalen Vergleich der Unternehmensbesteuerung in den letzten Jahren tendenziell verschlechtert hat, da sich im Zuge des Steuersenkungswettlaufes gerade Länder mit hohen Unternehmenssteuern zum Handeln veranlaßt sahen. Berücksichtigt man die neueren steuerpolitischen Pläne und Diskussionen in wichtigen Konkurrenzländern, so hat es indes den Anschein, daß dieser Wettlauf an Dynamik verliert oder sich — wie in den USA — auch wieder Steuererhöhungstendenzen abzeichnen. Zudem wird der Nutzen steuerfinanzierter staatlicher Leistungen für Unternehmen — so im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der wirtschaftsnahen Infrastruktur — wieder stärker gewichtet. Soweit die Korrektur der Unterneh-

mensbesteuerung aufkommensneutral auszugestalten ist, und dies ist angesichts der einigungsbedingten finanzpolitischen Herausforderungen in Deutschland das Gebot der Stunde, müssen Änderungen in der Struktur des Steuersystems im Vordergrund stehen.

Unverständlich bleibt, warum im Zusammenhang mit der Standortsicherung nicht die längst fällige Reform der Gewerbesteuerung ins Auge gefaßt wird. Denn die Gewerbesteuer bewirkt erhebliche strukturelle Verzerrungen, indem sie das Eigenkapital diskriminiert. So werden mit der Gewerbeertragsteuer die gewerblichen Einkünfte voll, die Fremdkapitalzinsen nur zur Hälfte erfaßt; entsprechend wird in die Gewerbekapitalsteuer das Eigenkapital ebenfalls voll, das Fremdkapital indes nur zur Hälfte einbezogen. Infolge hoher Freibeträge trifft sie vor allem mittlere und große Unternehmen, und die freien Berufe bleiben ganz ausgeklammert. Bei der Gewerbeertragsteuer führen der Freibetrag (36 000 DM) und die Staffelung der Steuermeßzahl für natürliche Personen zu einer Benachteiligung der Kapitalgesellschaften. Andererseits sind Einzelunternehmer und Personengesellschafter im Nachteil, da der gesamte Gewerbeertrag einschließlich Unternehmerlohn besteuert wird, während bei Kapitalgesellschaften die Vergütungen für Geschäftsführer die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer und somit auch der Gewerbeertragsteuer mindern. Nicht zuletzt streut die Gewerbesteuer in erheblichem Ausmaß in ihrem Aufkommen. Angesichts der allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitischen Nachteile erfüllen die Realsteuern, insbesondere die Gewerbesteuer<sup>10</sup>, gerade nicht ihre Funktion, die Wirtschaft gleichmäßig an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben der Kommunen zu beteiligen.

Eine kommunale Wertschöpfungsteuer anstelle der diskriminierenden Realsteuern könnte diese Aufgabe besser erfüllen, da die Bemessungsgrundlage erheblich breiter wäre<sup>11</sup>. Dies ermöglichte insgesamt auch eine steuerliche Entlastung der gewerblichen Wirtschaft, ohne daß der Staat auf Steuereinnahmen verzichtet. Eine solche Reform würde an den strukturellen Mängeln der Unternehmensbesteuerung ansetzen und zugleich eine gewisse Entlastungswirkung erzielen. Sie erscheint gegenüber dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf als die überzeugendere Alternative zur Sicherung des Produktionsstandortes Deutschland. Freilich müßte hingenommen werden, daß es dabei unter den Unternehmen und Branchen nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. D. Teichmann, Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 1993 (als Manuskript vervielfältigt).

<sup>10</sup> Vgl. M. Junkernheinrich, Reform des Gemeindesteuersystems, Berlin 1991, Band 1, S. 21 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Zur Finanzlage der Gemeinden. Bearb.: D. Teichmann und D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/86.

<sup>12</sup> Vgl. M. Junkernheinrich, a.a.O., S. 270 ff.

## EG-Agrarreform 1992: Ende der Krise oder Auftakt zu neuen Problemen?

*Die Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft steht unter verstärktem Anpassungsdruck. Erstens muß sie sich in einem immer schwieriger werdenden internationalen Umfeld — nun auch gegenüber den osteuropäischen Ländern — mehr und mehr aus eigener Kraft behaupten, da der Außenschutz immer weiter zurückgenommen wird. Zweitens muß sie die Produktion zurücknehmen, da die volkswirtschaftlichen Kosten und budgetären Belastungen aus der Überproduktion immer unzumutbarer werden und das agrarpolitische Ziel einer gesicherten Nahrungsversorgung in der Gemeinschaft an Bedeutung verloren hat. Drittens werden eine die natürlichen Ressourcen schonende, nachhaltige Bewirtschaftung und eine aktive Beteiligung der Landwirte am Natur- und Umweltschutz künftig eine viel stärkere Rolle in der Agrarpolitik spielen müssen.*

*Die Europäische Gemeinschaft hat am 1. Juli 1992 abermals eine Reform ihrer Agrarpolitik beschlossen. Bis zum Wirtschaftsjahr 1995/96 sollen schrittweise die Marktordnungspreise für alle Getreidearten und für Rindfleisch gesenkt werden, damit die Erzeugung auf die Höhe des Verbrauchs zurückgeführt und der Abstand zwischen dem überhöhten Binnenmarktpreisniveau und dem Weltmarktpreis verringert wird. Erstmals werden dabei einkommenspolitische und marktpolitische Ziele mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt. Damit übertreffen die Reformbeschlüsse alle bisherigen Anpassungen. Mag die Reform auch vom Konzept her überzeugen, so ist doch zu befürchten, daß die Fülle der Detailregelungen zu viele Ausweichmöglichkeiten bietet und zu bürokratischen Fehlsteuerungen führt.*

Im Jahre 1988 waren Instrumente geschaffen worden, mit denen man geglaubt hatte, die Fehlentwicklungen an den Getreidemärkten endlich beseitigen zu können. Sie bestanden im wesentlichen aus Preisabschlägen bei Überschreitung der Garantiemengen, einer Mitverantwortungsabgabe der Erzeuger zur Teilfinanzierung der Getreidemarktordnung, einer freiwilligen, prämienbegünstigten Flächenstilllegung und einer Plafondierung der Agrarmarktausgaben der EG im Rahmen der sog. Agrarleitlinie.

Dieses Bündel von Instrumenten hat weitgehend versagt. Die Getreideernten stiegen ungebremst weiter. Höhere Hektarerträge haben, wie zu erwarten war, die produktionssenkende Wirkung der Flächenstilllegung überkompensiert. Soweit sich die EG-Mitgliedstaaten überhaupt an den Flächenstilllegungsprogrammen beteiligt hatten (Dänemark nahm nicht daran teil), sind jeweils vorwiegend ertragsschwache Ackerflächen stillgelegt worden. In allen EG-Ländern stieg z.B. der Weizenantrag von 1987 bis 1991 im Durchschnitt von 45,5 auf 54,0 dt/ha, also um knapp 19 vH.

Die Getreideernte im Jahre 1992 lag in der Gemeinschaft trotz der trockenheitsbedingten regionalen Ernteeinbußen mit rund 165 Mill. t deutlich über der „Garantiemenge“ von 160 Mill. t; auch die Lagerbestände an Getreide haben in der Gemeinschaft mit mehr als 25 Mill. t eine neue Rekordmarke erreicht. Damit beträgt der gegenwärtige „Getreideberg“ mehr als ein Siebtel der letzten Ernte.

Die Programme zur Extensivierung der Pflanzenproduktion sind nicht im erhofften Umfang umgesetzt worden. Zum Teil deshalb, weil sie von den nationalen Regierungen nur als Pilotvorhaben angesehen wurden. In Deutschland nahmen im Jahre 1990/91 rund 6 200 Betriebe (= 1,04 vH) an der Extensivierung teil. Die Hälfte davon hat mit rund 73 000 ha (= 0,6 vH) auf ökologische Anbauweisen umgestellt<sup>1</sup>.

Auch die Marktpolitik für Milch und Milcherzeugnisse kann letztlich nicht als erfolgreich bezeichnet werden. Seit dem Jahr 1984 soll über Produktionsquoten die Erzeugung reduziert oder begrenzt werden. Dennoch lagerten am Jahresende 1992 knapp 300 000 t Butter und knapp 400 000 t Käse in den Interventionsstellen. Es gelang nicht wirkungsvoll genug, die Milchanlieferung an die Molkeereien zu bremsen: Sie lag in den Jahren 1991 und 1992 bei jeweils 102 Mill. t<sup>2</sup>. Die Einschränkung bzw. Aufgabe der Milchproduktion in einem Teil der Betriebe hat zur Ausweitung in anderen Betrieben geführt. In Italien wurden innerhalb eines Jahres die Milchanlieferung auf 10 Mill. t gesteigert, also um 20 vH. Auch bei Rindfleisch übersteigt das Angebot die Nachfrage. Dazu dürfte beigetragen haben, daß wegen der Beschränkung der Milcherzeugung vermehrt Kühe geschlachtet wurden. Die Interventionsbestände an Rindfleisch belaufen sich gegenwärtig auf 830 000 t<sup>3</sup>. Bei einem Selbstversorgungsgrad von 116 vH ist die Gemeinschaft darauf angewiesen, Rindfleisch, wie auch andere Überschüsse, subventioniert auf Drittlandsmärkten abzusetzen.

### Reformbeschlüsse im Überblick

Im Bereich der *Pflanzenproduktion* ist für Getreide und Hülsenfrüchte der Systemwechsel zum Beginn des Wirtschaftsjahres 1993/94 vorgesehen; bei Ölsaaten hat er bereits mit Beginn des Wirtschaftsjahres 1992/93, also am 1. Juli 1992, stattgefunden. Kern der neuen Politik ist eine deutliche Senkung des Preisstützungsniveaus bei gleich-

<sup>1</sup> Vgl. Agrarbericht 1992 der Bundesregierung, S. 140.

<sup>2</sup> Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle, Bonn: Europamarkt Milch, Butter, Käse Nr. 1/1993.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Statistischer Monatsbericht Nr. 1/1993.

Marktordnungspreise für Getreide nach der Reform

Preiskategorie	1993/94		1994/95			1995/96		
	Interven- tions- preis=100	DM/t	Interven- tions- preis=100	DM/t	Veränd. gegen Vj, vH	Interven- tions- preis=100	DM/t	Veränd. gegen Vj, vH
Interventionspreis <sup>1)</sup>	100,0	275,4	100,0	254,3	-7,6	100,0	235,4	-7,4
Richtpreis <sup>2)</sup>	111,0	306,0	111,0	282,5	-7,7	110,0	259,0	-8,3
Schwellenpreis <sup>3)</sup>	149,6	412,0	152,7	388,4	-5,3	155,0	364,9	-6,1

1) Preis, zu dem die staatlichen Interventionsstellen Getreide mit festgelegten Qualitätskriterien aufkaufen. — 2) Preis, den das auf dem Binnenmarkt frei gehandelte Getreide erreichen soll. — 3) Einfuhrmindestpreis, zugleich Niveau des Außenschutzes.  
Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Agrarpolitische Mitteilungen, 5/92.

zeitiger Gewährung von Hektarbeihilfen. Die Landwirte können diese Beihilfe beantragen, wenn sie sich verpflichten, 15 vH der in den Jahren 1989 bis 1991 mit Getreide, Ölsaaten oder Hülsenfrüchten bestellten Fläche stillzulegen. Ausgenommen von der Stilllegungspflicht sind sog. Kleinerzeuger, die auf nicht mehr als 16 ha die genannten Ackerfrüchte anbauen.

Diese Ausnahmeregelung wird in manchen EG-Ländern dazu führen, daß nur sehr geringe Flächenanteile aus der Produktion genommen werden. In Deutschland fallen beispielsweise über 80 vH der Betriebe mit mehr als 40 vH der Getreideanbaufläche unter die Ausnahmeregelung.

Der Preisausgleich ist in Deutschland nach Bundesländern und ihren unterschiedlichen Durchschnittserträgen gestaffelt. Dabei kann es nicht ausbleiben, daß bei Abweichungen kleinräumiger oder einzelbetrieblicher Hektarerträge vom festgelegten regionalen Referenzertrag Über- oder Unterkompensationen vorkommen: Mit dieser Regelung werden z.B. Betriebe an relativ schlechten Standorten, aber auch relativ extensiv wirtschaftende Betriebe begünstigt.

Neu in die Getreidemarktpolitik aufgenommen wurde, daß Überschreitungen von Produktionslimits einer bestimmten Region oder eines Mitgliedlandes nicht mehr zu Nachteilen für andere Regionen oder Mitgliedländer führen. Liegt die tatsächlich angebaute Fläche über der „Basisfläche“, so sind im darauffolgenden Anbaujahr entsprechende zusätzliche Einschränkungen bei der Anbaufläche vorzunehmen; für sie wird keine Ausgleichszahlung gewährt.

Zusätzlich zu den Hektarbeihilfen werden den Landwirten Prämien für die *Flächenstilllegung* gewährt. Auf der stillgelegten Fläche dürfen „nachwachsende Rohstoffe“ angebaut werden.

Im Unterschied zum zeitlich gestaffelten Hektarausgleich wurde die Stilllegungsprämie in Deutschland, bei regionalen Variationen, mit durchschnittlich 593 DM/ha auf die Höhe der Hektarbeihilfe für das Wirtschaftsjahr 1995/96 festgelegt. Gleichzeitig werden die bisherigen,

freiwilligen Stilllegungsprogramme nicht wieder angeboten. In der neuen Form kann die Stilllegung als Dauerbrache oder als sog. Rotationsbrache vorgenommen werden. Dabei kann frühestens nach fünf Jahren für dieselbe Parzelle erneut eine Stilllegungsprämie beantragt werden. Der bürokratische Aufwand, der für Antragstellung, Durchführung und Kontrolle dieser neuen Marktpolitik erforderlich sein wird, ist immens.

Außenwirtschaftlich bleibt der EG-Getreidemarkt weiterhin eine Festung: Der Schwellenpreis, d.h. der Preis, auf den der Weltmarktpreis für Getreide an der Grenze zur EG angehoben wird, wird zwar bis zum Jahr 1995/96 auf 365 DM pro Tonne gesenkt; in dieser Höhe stellt er aber auch in Zukunft immer noch einen wirksamen Außenschutz dar, weil der erzielbare Marktpreis deutlich niedriger sein dürfte. Er ist — gemessen am Interventionspreis — deutlich schwächer abgesenkt worden, so daß sich die Relation Binnenmarktpreis (Interventionspreis) zu Schwellenpreis noch erweitert (von 1:1,5 auf 1:1,55).

Auch für Hülsenfrüchte und Ölsaaten werden — wie im Getreidebereich — die Rahmenbedingungen so modifiziert, daß die bisher produktgebundenen Beihilfen künftig flächenbezogen gewährt werden. Bei den eiweißreichen

Ausgleichszahlungen und Flächenstilllegungsprämie in ausgewählten Bundesländern

Land	Referenzertrag dt/ha	Preisausgleich in DM/ha <sup>1)</sup>			Stilllegungsprämie DM/ha <sup>2)</sup>
		1993/94	1994/95	1995/96	
Brandenburg	45,0	265	371	477	477
Saarland	43,8	258	361	464	464
Sachsen	62,3	367	513	660	660
Schleswig-Holstein	68,1	401	561	721	721
Deutschland <sup>3)</sup>	56,0	330	461	593	593

1) Berechnet auf der Grundlage einer Prämie von 25 ECU/t (1993/94), 35 ECU/t (1994/95) und 45 ECU/t (1995/96). — 2) Diese Stilllegungsprämie gilt ab 1992/93. — 3) Durchschnitt aller 13 Flächenstaaten.

Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Agrarpolitische Mitteilungen, 5/92.

Instrumente der Marktsteuerung bei Rindermast

Instrument	1992/93	93/94	94/95	95/96	96/97
Interventionspreis DM/kg	8,07	7,67	7,26	6,86	6,86
Prämie je Masttier, Altersklasse 1, DM <sup>1)</sup>	94	141	177	212	212
Prämie je Masttier, Altersklasse 2, DM <sup>2)</sup>	94	141	177	212	212
Maximale Viehbesatzdichte GVE/ha <sup>3)</sup>	.	3,5	3,0	2,5	2,0
Zusätzliche Extensivierungsprämie je Masttier, DM <sup>4)</sup>	71	71	71	71	71
Höchstmengen der EG-Intervention, 1000 t	.	750	650	550	400
Prämie je Mutterkuh, DM	118	165	224	283	.
Zusatz-Prämie für Mutterkühe, DM <sup>5)</sup>	59	59	59	59	.
Saisontzerrungsprämie je Tier, DM <sup>6)</sup>	141	141	141	141	141

<sup>1)</sup> Die Prämien werden zweimal pro Tier gezahlt. Erste Zahlung für Tiere im Alter von 10 bis unter 22 Monaten. — <sup>2)</sup> Zweite Zahlung für Tiere im Alter von 22 Monaten und älter. In jedem Fall darf die Zahl von 90 Tieren je Betrieb nicht überschritten werden. — <sup>3)</sup> GVE = Großvieheinheit, entspricht einem Tier von 500 kg Lebendgewicht; 3,0 GVE entsprechen 5 Jungbullen. Der Flächenbezug ist die Futterfläche je Betrieb. — <sup>4)</sup> Diese Prämie wird gewährt, wenn die Viehbesatzdichte im Jahresdurchschnitt weniger als 1,4 GVE betragen hat. — <sup>5)</sup> Diese Prämie kann von den einzelnen Mitgliedstaaten zusätzlich zur normalen Mutterkuhprämie bezahlt werden. — <sup>6)</sup> Werden Masttiere im Erzeugerland zwischen dem 1. Januar und dem 30. April geschlachtet, so kann eine Saisontzerrungsprämie gezahlt werden.

Quellen: EG-Kommission; Agrarwirtschaft, Heft 1/1993.

Hülsenfrüchten (z.B. Erbsen, Ackerbohnen, Lupinen) ist in Deutschland eine Hektarbeihilfe von durchschnittlich 857 DM vorgesehen, die die Flächenbeihilfe für Getreide weit übersteigt. Dieser subventionsbedingte Wettbewerbsvorteil von Hülsenfrüchten gegenüber Getreide dürfte kurzfristig eine starke Ausweitung im Anbau dieser Fruchtarten bewirken. So dürfte es sich lohnen, anstelle von Getreide Hülsenfrüchte anzubauen, womit eine Verschärfung des Marktgleichgewichtes zu befürchten ist. Die tatsächliche Produktion übersteigt mit etwa 5,3 Mill. t schon jetzt die sog. Garantiemenge von 3,5 Mill. t erheblich. Auch für Ölsaaten dürfte — trotz der sofortigen Senkung des Erzeugerpreisniveaus auf die Höhe der Weltmarktpreise — noch ein erheblicher Produktionsanreiz bestehen bleiben. Die Beihilfen, die als Ersatz für die Preissenkung gewährt werden, sind so bemessen, daß sich ein Preisverhältnis von Getreide zu Ölsaaten von 1 zu 2,1 ergibt.

Auch hier gilt, daß die Beihilfen von den Landwirten beantragt werden müssen, unter gleichzeitigem Nachweis, daß z.B. die Bedingungen der Flächenstilllegung erfüllt worden sind. Im Vergleich zur früheren Regelung, wonach die Produktbeihilfen über die Verarbeitungsbetriebe verwaltet wurden (eine Regelung, die im ersten sog. Soja-Panel des GATT beanstandet worden war), wird sich wie bei Getreide der bürokratische Aufwand von der Ebene des Einzelbetriebes über die Regional- und Bundesbehörden bis zur Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen erheblich ausweiten. Insbesondere in Mitgliedstaaten, die schon bei noch relativ überschaubaren Regelungsmechanismen des Agrar dirigismus Probleme hatten, dürfte der beträchtlich gestiegene Verwaltungsaufwand kaum zu bewältigen sein.

Im Bereich der *Tierischen Produktion* versucht die Agrarreform, die völlig aus dem Ruder gelaufene Rindfleischherzeugung durch Preissenkung, Interventionsmengenbegrenzung, Prämien für Mastrinder bei ökologisch

begründeten Begrenzungen der Viehbesatzdichte sowie Prämien für bestimmte extensive Tierhaltungsformen wieder in den Griff zu bekommen. Der Interventionspreis für Rindfleisch wird von 1993 an schrittweise um 15 vH gesenkt.

Die extrem bürokratischen Vorschriften werden die volkswirtschaftlichen Kosten einer dirigistischen Agrarmarktpolitik weiter in die Höhe treiben. Diese Reform scheitert möglicherweise an ihren eigenen Ansprüchen auf totale Kontrolle<sup>4)</sup>; die Katasterämter haben Hochbe-

<sup>4)</sup> Die EG-Kommission war sich darüber im klaren, daß die extrem bürokratischen flächen- und tierbezogenen Beihilferegelungen nur zu handhaben und zu kontrollieren sind, wenn ein entsprechend differenziertes Datenbanksystem sowie Kontroll- und Sanktionsverfahren eingerichtet werden. Ihre Vorstellungen mündeten in zwei EWG-Verordnungen. Das integrierte System, das jeder Mitgliedstaat einzurichten hat, erstreckt sich auf pflanzliche und tierische Produktion und umfaßt

- eine informative Datenbank,
- ein alphanumerisches System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen,
- ein alphanumerisches System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren,
- Beihilfeanträge und
- ein integriertes Kontrollsystem.

Die Flächen werden mit Hilfe von Katasterausügen, Luft- oder Satellitenaufnahmen oder anderer Belege, die Tiere durch Tierhaltungsregister, Ohrmarken, Kauf-, Verkauf- und Schlachtungsbelege identifiziert. In Deutschland liegt die Durchführung der reformierten Agrarmarktpolitik in den Händen der Agrarverwaltungen der Bundesländer; sie dürfen ihre eigenen Informations- und Kontrollsysteme einrichten. Regionale Aufklärungsflüge, europäische Aufklärungssatelliten und hochspezialisiertes Beihilfenberatungswesen komplettieren den Aufwand. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen. ABI L 355 vom 5. Dezember 1992 sowie Verordnung (EWG) Nr. 3845/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen. ABI L 391 vom 31. Dezember 1992.

trieb, die Kontrolleure auf den unteren Verwaltungsebenen sind überfordert. Im Bereich der Masttierbeihilfen sind Dauer der Haltung auf den Tag genau anzugeben, Altersnachweise für die Tiere zu erbringen, Obergrenzen je Betrieb, Höchstgrenzen je Region, Viehbesatzgrenzen je Betrieb zu beachten und von den Behörden zu kontrollieren. Kleinerzeuger sind bei der Bemessung der Viehbesatzdichte ausgenommen. Kleinerzeuger ist man aber nicht aufgrund einer klaren Definition, wie etwa im Bereich der Hektarbeihilfen, sondern durch Selbstdeklaration.

Neben den hier nur exemplarisch aufgeführten agrarmarktspezifischen Maßnahmen wurden eine Reihe *flankierender Instrumente* beschlossen, an deren Finanzierung sich der EG-Haushalt je nach Region beteiligt. Auf diese Weise sollen der Strukturwandel sozial flankiert, die dauerhafte Umwidmung von Flächen für Forst- und Naturschutzzwecke und extensive Produktion erleichtert werden. Im einzelnen sind vorgesehen:

- Beibehaltung der bisherigen Vorruhestandsregelung;
- Investitions- und Erlösausfallhilfen bei Aufforstung;
- Einkommensausgleich bei einer umweltverträglichen, die Naturräume schützenden Landbewirtschaftung. Dazu zählen Verringerung des Einsatzes ertragsteigernder chemischer Mittel, Einführung ökologischer Anbauverfahren, Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland und Verringerung der Tierhaltungsintensität auf Grünland;
- Umwidmung von Ackerflächen zu Naturschutzzwecken, z.B. Anlage von Biotopen und Naturparks.

Mit diesen ökologisch orientierten Begleitmaßnahmen ist zweifellos ein Schritt in eine Richtung getan, die künftig noch viel stärker in der Agrarpolitik verfolgt werden sollte. Mit der „Produktion“ von Umweltqualität in den ländlichen Räumen mit Hilfe der Landwirtschaft würde einem zunehmenden gesellschaftlichen Bedürfnis Rechnung getragen, gerade auch im Hinblick auf die Belastungen, denen die ländlichen Räume durch den Binnenmarkt ausgesetzt sein werden. Allerdings setzt dies voraus, daß die Gesellschaft bereit ist, diese Leistungen auch finanziell zu honorieren.

### Einschätzung der Reformwirkung

Die Reform der Agrarpolitik ist lückenhaft geblieben, weil eine Reihe von wichtigen Erzeugnissen nicht einbezogen worden ist. Dazu zählen z.B. Zucker, Wein, Obst und Gemüse, Schweine, Eier und Geflügel. Diese Erzeugnisse machen mehr als ein Drittel des gesamten landwirtschaftlichen Produktionswertes aus.

Die Einschätzung der Wirkung der Reform hat sich an deren Zielen und Instrumenten zu orientieren. Eines der Hauptziele ist die Entlastung des Marktes, damit die Systemkosten ebenso wie die erheblichen Konflikte im internationalen Handel verringert werden.

Nach optimistischen Einschätzungen der Bundesregierung soll das gesamte Marktangebot bei Getreide bis 1995/96 um 30 bis 35 Mill. t zurückgehen. Davon würden auf die Wirkung der Flächenstilllegung etwa 10 Mill. t, auf die Extensivierung rund 15 Mill. t entfallen. Die Preissenkung bei Getreide um etwa 30 vH könnte eine Mehrverfütterung von rund 9 bis 10 Mill. t bewirken.

Es ist allerdings fraglich, ob der weitgehende Ausgleich der Preissenkung durch Hektarprämien (indirekt an die Ertragshöhe gekoppelt) die Wirkung des „konjunkturellen Stilllegungsprogramms“ nicht teilweise kompensiert, weil auf der verbleibenden Fläche die Erträge noch gesteigert werden. Aufgrund der regional differenzierten Betriebsgrößenstruktur dürfte die sog. Kleinerzeugerregelung, die wie dargelegt von der Stilllegungspflicht befreit, zu relativen Produktionsverlagerungen von großbetrieblich strukturierten Regionen zu jenen mit vielen Kleinbetrieben führen. Bisherige Erfahrungen mit Extensivierungsprogrammen sprechen eher dafür, daß davon insgesamt keine wesentlichen produktionsdämpfenden Wirkungen ausgehen. Auch hängt die Verfütterung von Getreide nicht nur von dessen Inlandspreis, sondern auch von den Preisen der konkurrierenden Substitute (Sojamehl, Maiskleberfutter usw.) ab. Realistischer dürfte deshalb sein, eine Marktentlastung bei Getreide von maximal 14 bis 16 Mill. t zu erwarten.

Vollends fragwürdig ist, ob das Ziel der Produktionseinschränkung bei Rindfleisch erreicht werden kann. Die großzügige Prämienausstattung in diesem Sektor dürfte ungeachtet der eingeschränkten Interventionspflicht der EG eher produktionsstimulierend wirken. Auch die sog. Bestandsobergrenzen von 90 Tieren sind kaum ein ernsthaftes Hemmnis; sie gelten nur als Grenzen, bis zu denen Prämien gewährt werden, nicht aber als Produktionsobergrenzen. Den Nutzen werden gut kalkulierende Großmäster haben, denn in einer Mischkalkulation kann es sich als durchaus rentabel erweisen, auch bei niedrigerem Preisniveau zu mästen — zumal die Futterkosten vermutlich deutlich sinken werden.

### EG-Agrarreform und GATT

Die Europäische Agrarmarktpolitik ist seit langem ein Störfaktor im internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Aus diesem Grunde müssen die Reformbeschlüsse auch vor dem Hintergrund massiver GATT-Forderungen zur Absenkung von internen Stützungs niveaus und hohen Exportsubventionen gesehen werden. Die Auseinandersetzungen um die EG-Agrarmarktpolitik konzentrierten sich seit Ende der achtziger Jahre u.a. auf die Marktordnung für Ölsaaten. Hohe Produktionsbeihilfen mit produktionsstimulierender Wirkung haben mehr und mehr Drittländern, insbesondere den Vereinigten Staaten, den Zugang zu den lukrativen, weil zollfreien EG-Märkten für Getreidesubstitute (z.B. Sojamehl) erschwert.

Die Ölsaatenmarktordnung wurde nach Schiedssprüchen im GATT geändert, ohne daß letztlich der insbesondere von den USA geforderte Subventionsabbau erreicht worden ist. Der Ölsaatenstreit ist an zahlreichen Stellen dokumentiert worden<sup>5</sup>, so daß hier stärker auf die Kompromißlösungen abgestellt wird, die im Dezember 1992 zwischen den USA und der EG gefunden worden sind. Sie umfassen weit mehr als die Ölsaatenregelung, weil sie generelle Pfade für den Subventionsabbau und verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu den EG-Märkten bei anderen Erzeugnissen festlegen. Bei Ölsaaten verzichten die USA auf die ursprüngliche Forderung von Ausgleichszahlungen von etwa einer Milliarde US-Dollar. Dafür verpflichtet sich die Gemeinschaft, von 1995/96 an den Anbau von Ölsaaten auf eine Fläche von rund 5,1 Mill. ha (das entspricht dem Durchschnitt aus den Jahren 1989 bis 1991) zu beschränken. Bei heutigen Erträgen lassen sich auf dieser Fläche rund 11 Mill. t Ölsaaten erzeugen; gegenwärtig werden in der EG 12 bis 13 Mill. t produziert.

Mit der Reform der Agrarpolitik wurde die Möglichkeit eröffnet, auf stillgelegten Flächen beihilfenunschädlich nachwachsende Rohstoffe für technische Verwendungszwecke anzubauen, so auch Ölsaaten (etwa zur Herstellung von Schmier- und Kraftstoffen). Die EG mußte sich verpflichten, dieses Ölsaatenangebot so zu limitieren, daß es ein Sojamehläquivalent von einer Million t nicht übersteigt; das entspricht einer Ölsaatenmenge von etwa 1,8 Mill. t. Damit soll verhindert werden, daß die Produktionsbegrenzung bei Futtermitteln (z.B. Ölsaatenschrot) durch großflächigen Anbau von „technischen“ Ölsaaten unterlaufen wird.

Auch die USA müssen ihre Exportsubventionen und -mengen im Rahmen der GATT-Beschlüsse zurückschrauben. Dies wird dazu führen, daß Getreide in den USA verstärkt zur Produktion von Ethanol verwendet wird. In diese Richtung weist u.a. auch der Clean-Air-Act<sup>6</sup>. Das wird zur Folge haben, daß das Ethanol-Nebenprodukt Maiskleber verstärkt angeboten wird. Auch aus diesem Grunde wollen sich die USA den EG-Futtermittelmarkt offenhalten.

Der Agrarkompromiß sieht weiterhin vor, daß die Preisausgleichszahlungen in die „green box“ fallen, d.h. nicht einer späteren Abbaupflicht unterliegen. Dies begünstigt freilich nicht nur die EG. Auch für die USA ist damit sichergestellt, daß sie ihre Deficiency Payments aufrechterhalten dürfen.

Die Regelungen im Außenschutz sehen vor, daß die variablen Abschöpfungen, die die EG auf alle Marktordnungsprodukte, soweit sie grundsätzlich einen Außenschutz erhalten, anwendet, auf feste Zollbeträge umgestellt werden, die bis zum Jahr 1999 um 36 vH zu verringern sind. Da in den GATT-Verhandlungen vom hohen Außenschutz in den Jahren 1986 bis 1988 ausgegangen worden ist, führen die Abbaumechanismen dazu, daß der Schwellenpreis am Ende dieses Jahrzehnts für Getreide nach den

Subventionierte EG-Exporte und ihre Begrenzung im Jahr 1999 in 1000 t

Produkt	Ø 1986-90	1991 <sup>1)</sup>	1999
Weizen u. Weizenmehl	17 008	20 281	13 436
Grobgetreide	12 625	10 228	9 974
Butter u. Butteröl	464	343	366
Magermilchpulver	308	870	243
Käse	386	484	305
sonst. Milchprodukte	1 188	1 300 <sup>2)</sup>	939
Rindfleisch	1 034	1 027	817
Schweinefleisch	492	600 <sup>2)</sup>	389
Geflügelfleisch	368	354	291

1) Vorläufig. — 2) Schätzung.  
Quelle: Agra-Europe Nr.50/92 v. 7.12.92.

GATT-Vorschlägen höher liegt (37,50 DM/dt) als in der EG-Agrarreform vorgesehen (36,50 DM/dt)<sup>7</sup>.

Die subventionierten Exportmengen müssen — ausgehend von der Basis 1986 bis 1990 — schrittweise um insgesamt 21 vH verringert werden. Die tatsächliche Abbaurate ist gemessen an der heutigen Produktion allerdings sehr viel höher. Auch die USA müssen ihre subventionierten Exporte drastisch reduzieren, z.B. bei Weizen von 18,4 Mill. t (Durchschnitt 1986/90) auf 14,6 Mill. t (1999). Für die EG stellt sich die Frage, ob die Produktionseinschränkungen bei Getreide tatsächlich in der erwarteten Höhe eintreten, so daß die GATT-Verpflichtungen zur Exporteinschränkung eingehalten werden können. Der Abbau der internen Agrarprotektion — Ziel ist eine Reduzierung um 20 vH aller nicht in die „green box“ fallenden Subventionen bis 1999 — dürfte der EG nicht so schwer fallen, da die bisherigen Maßnahmen, wie Flächenstillegungen, Preissenkungen und Quotenregelungen, als Gutschrift auf diese Abbaupflichtung angerechnet werden. In den USA hingegen dürfte der Subventionsabbau, der insbesondere das Export Enhancement Program (EEP) betreffen wird, stärkere Rückwirkungen auf die interne Marktsituation haben, zumal auch die Exportmengen sehr stark zurückgenommen werden müssen.

Die endgültige Annahme des Agrarkompromisses, den die EG und die USA, die Hauptkontrahenten im Kernbereich Landwirtschaft des GATT sind, mühsam ausgehandelt haben und der von Interessenten auf beiden Seiten heftig kritisiert wird, erscheint als unumgänglich, wenn sie als eine wichtige Etappe auf dem noch mühsamen Weg der Weiterentwicklung des internationalen Handelssystems angesehen werden soll.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Uruguay-Runde: Hohe Ausgangsziele nicht erreichbar. Bearb.: Siegfried Schultz und Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 48/92.

<sup>6</sup> Vgl. Cargill-Bulletin, August 1991 und Oktober 1992.

<sup>7</sup> Vgl. Agra-Europe Nr. 50/92 vom 7.12.1992.

## Intensivierung der weltwirtschaftlichen Leistungsströme trotz schwacher Expansion in den Industrieländern

*Die Konjunkturflaute in den westlichen Industrieländern hält weiter an. Die Lage ist insgesamt sehr labil, zumal sich die monetären Rahmenbedingungen kaum verändert haben. Das Tempo des Wachstums zwischen den einzelnen Wirtschaftsräumen entwickelt sich allerdings stärker auseinander. Lag im Jahre 1992 das Wirtschaftswachstum in den wichtigsten Industrieländern zwischen 1 vH und 2 vH (Bruttoinlandsprodukt), so dürfte die Spanne 1993 von etwa -0,5 vH in Deutschland bis zu reichlich 3 vH in den USA reichen. Diese Differenzierung im konjunkturellen Tempo der großen Industrieländer wird erhebliche Auswirkungen auf die weltwirtschaftlichen Leistungsströme haben, zumal starke Verschiebungen der Wettbewerbsrelationen, die die konjunkturellen Effekte überlagern, derzeit nicht zu erkennen sind. Länder, die versuchen, den durch Defizite in der Leistungsbilanz bedingten Restriktionen zu entgehen, indem sie abwerten, werden hiermit nur teilweise erfolgreich sein. Für die weitere Entwicklung des europäischen Binnenmarktes sind stabile währungspolitische Rahmenbedingungen erforderlich.*

### Zunehmende Leistungsbilanzsalden

Der Welthandel hat sich trotz der schwachen Wirtschaftstätigkeit in den Industrieländern in den letzten Jahren erstaunlich gut entwickelt. Hierbei war die kräftige Expansion der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer, vor allem einiger süd- und ostasiatischer Volkswirtschaften, von ausschlaggebender Bedeutung. Der ungewöhnlich kräftigen Expansion des Welthandels von 1987 bis 1989 mit bis zu 9 vH jährlich folgte nach einer Stagnation im Laufe des Jahres 1991 wieder die beachtliche Wachstumsrate von 4½ vH im letzten Jahr. In diesem Jahr dürfte eine ähnliche Größenordnung erreicht werden.

Im Zuge dieses Prozesses ergaben sich in den Leistungsbilanzen der großen Wirtschaftsräume beträchtliche Verschiebungen. Den seit 1991 zunehmenden Defiziten der großen europäischen Industrieländer (mit Ausnahme Frankreichs) sowie der USA steht ein hoher und noch zunehmender Überschuss Japans gegenüber. Innerhalb Westeuropas schlägt das aggregierte Leistungsbilanzdefizit Deutschlands, Großbritanniens, Italiens und Spaniens durch, während eine Reihe kleinerer Länder, insbesondere die unmittelbaren Nachbarn Deutschlands, Überschüsse aufweisen. Das Leistungsbilanzdefizit der ölexportierenden Länder hat sich — nach einer vorübergehenden kräftigen Zunahme infolge des Golfkrieges — wieder deutlich verringert. Charakteristisch für die „sonstigen Entwicklungsländer“, zu denen auch eine Reihe von Schwellenländern sowie die „dynamischen“ Volkswirtschaften Asiens gehören, ist eine Verbesserung der Dienstleistungsbilanz bei gleichzeitiger Zunahme der Handelsbilanzdefizite. Das Leistungsbilanzdefizit hat sich hier nur leicht erhöht.

Allerdings ist die Aussagefähigkeit der aggregierten Leistungsbilanz dieser Länder nur gering, da in den Entwicklungsländern ein großer Teil der Einnahmen im Außenwirtschaftsverkehr von der Zahlungsbilanzstatistik nicht erfaßt wird. Die hohen Restsalden, die sich hieraus ergeben, deuten daraufhin, daß vor allem die Dienstleistungsbilanz in vielen dieser Länder tatsächlich günstiger ist, als es die offizielle Statistik ausweist.

In absoluten Werten gemessen ragen die Leistungs- und Handelsbilanzdefizite der USA sowie die Überschüsse Japans heraus. Darin spiegelt sich auch die konjunkturelle Bewegung wider. So sind die hohen Überschüsse Japans gegenwärtig mit einem starken Rückgang der Industrieproduktion, die wieder kräftig zunehmenden Defizite der USA mit dem beginnenden Aufschwung verbunden.

Die Dimension der außenwirtschaftlichen Salden relativiert sich allerdings beträchtlich, wenn man sie in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Landes setzt. Das Leistungsbilanzdefizit der USA mit etwa 1,6 vH im Jahr 1993 ist dann nicht einmal halb so hoch wie 1986/87. In Japan haben die Überschüsse mit rund 3 vH noch längst nicht wieder das Niveau von 1986 (4,3 vH) erreicht. Die außenwirtschaftliche Situation der Europäischen Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Die zusammengefaßte Leistungsbilanz der EFTA-Länder weist zunehmende Überschüsse auf. Aus der allgemeinen Entwicklung fällt allerdings der Umschwung in der Leistungsbilanz Deutschlands von einem Überschuss von annähernd 5 vH (1989) auf ein Defizit von nunmehr etwa 1,5 vH heraus. Trotz dieses Swings ist ein Defizit in dieser Größenordnung nicht problematisch, da die Faktoren, die zu seiner Entstehung beigetragen haben, nicht mehr existieren.

In den Jahren 1993 und 1994 dürften sich die Leistungs- und Handelsbilanzdefizite in den Vereinigten Staaten nicht verringern, sie werden vielmehr, angesichts des konjunkturellen Vorlaufs der USA, wieder steigen. Die konjunkturelle Krise in Japan wird frühestens im Jahre 1994 einen Abbau der Überschüsse gestatten. Stabilisiert sich die europäische Konjunktur, was allerdings eine weitere Lockerung der deutschen Geldpolitik voraussetzt, so dürfte sich die Handels- und Leistungsbilanzsituation in Deutschland allmählich wieder verbessern.

### Währungspolitische Konsequenzen

Auch wenn die Finanzierung der Leistungsbilanzsalden derzeit reibungslos verläuft, ergeben sich aus der Sicht ei-

Die Zahlungsbilanzen der einzelnen Wirtschaftsräume  
in Mrd. US-\$ zu jeweiligen Wechselkursen

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>1)</sup>	1993 <sup>1)</sup>	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>1)</sup>	1993 <sup>1)</sup>
	Vereinigte Staaten von Amerika							Sonstige Industrieländer <sup>3)</sup>						
Leistungsbilanz	-160,2	-126,4	-101,2	-90,5	-3,7	-64,0	-100,0	-14,1	-21,1	-37,3	-37,7	-27,8	-19,5	-18,5
Handelsbilanz	-159,5	-127,0	-115,7	-108,8	-73,4	-84,0	-110,0	11,4	9,8	6,2	14,5	18,8	23,5	28,0
Dienstleistungsbilanz	13,6	15,7	40,1	51,3	61,8	55,0	50,0	-22,8	-28,1	-40,6	-47,6	-41,6	-38,5	-42,5
Übertragungsbilanz	-14,3	-15,1	-25,6	-32,9	8,0	-35,0	-40,0	-2,8	-2,8	-2,9	-4,6	-4,9	-4,5	-4,0
Kapitalbilanz <sup>6)</sup>	111,6	87,5	119,4	68,1	-18,7	.	.	35,4	29,0	41,0	62,9	22,1	.	.
Direktinvestitionen	27,1	41,5	38,9	12,5	-15,7	.	.	-9,4	-15,5	-14,0	-8,3	-4,3	.	.
Portfolio Investitionen	31,1	40,3	43,5	-33,0	5,4	.	.	14,5	15,1	18,2	14,1	11,8	.	.
Sonstige Investitionen <sup>7)</sup>	53,4	5,7	37,0	88,7	-8,4	.	.	30,3	29,3	36,8	57,1	14,5	.	.
Devisenbilanz	48,6	38,9	-18,2	22,3	22,3	.	.	-21,3	-7,8	-3,7	-25,2	5,7	.	.
Währungsreserve <sup>8)</sup>	2,4	-3,6	-26,9	-8,6	6,2	.	.	-20,9	-7,3	-3,8	-25,3	6,1	.	.
Position beim Weltwährungsfonds <sup>10)</sup>	-1,5	2,2	0,4	-1,1	-0,7	.	.	-0,5	-0,6	0,2	0,0	-0,5	.	.
Devisenverpflichtung gegenüber Währungsbehörden	47,7	40,2	8,3	32,0	16,8	.	.	0,0	0,1	-0,0	0,1	0,1	.	.
	Japan							Öländer <sup>4)</sup>						
Leistungsbilanz	87,0	79,6	57,0	35,8	72,9	110,0	115,0	-11,9	-28,9	-10,9	-2,5	-66,5	-29,5	-25,5
Handelsbilanz	96,4	95,0	76,9	63,5	103,0	130,0	135,0	41,0	24,5	42,2	75,1	41,7	38,5	44,0
Dienstleistungsbilanz	-5,7	-11,3	-15,6	-22,2	-17,7	-15,0	-15,0	-44,0	-41,0	-44,2	-56,1	-69,9	-57,5	-59,0
Übertragungsbilanz	-3,7	-4,1	-4,3	-5,5	-12,5	-5,0	-5,0	-8,9	-12,4	-8,9	-21,5	-38,3	-10,5	-10,5
Kapitalbilanz <sup>6)</sup>	-48,1	-63,9	-69,8	-41,2	-79,3	.	.	18,1	17,0	11,3	6,7	74,0	.	.
Direktinvestitionen	-18,4	-34,7	-45,2	-46,3	-29,4	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Portfolio Investitionen	-91,3	-52,8	-32,5	-14,5	35,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Sonstige Investitionen <sup>7)</sup>	61,5	23,6	7,9	19,6	-85,4	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Devisenbilanz	-38,9	-15,7	12,8	5,4	6,4	.	.	-6,2	11,9	-0,4	-4,2	-7,5	.	.
Währungsreserve <sup>8)</sup>	-38,2	-14,8	12,5	8,4	7,7	.	.	-5,4	6,9	-4,3	-6,4	-8,5	.	.
Position beim Weltwährungsfonds <sup>10)</sup>	-0,7	-0,9	0,2	-3,0	-1,3	.	.	-0,9	4,9	3,9	2,2	1,0	.	.
	Deutschland <sup>2)</sup>							sonstige Entwicklungsländer <sup>4)</sup>						
Leistungsbilanz	49,3	50,7	57,6	46,3	-19,5	-24,0	-28,0	3,4	3,8	-6,8	-14,0	-14,5	-25,0	-29,5
Handelsbilanz	70,2	79,8	77,7	71,7	23,5	23,0	15,0	-6,1	-3,7	-12,5	-29,7	-36,7	-53,0	-60,5
Dienstleistungsbilanz	-4,6	-11,0	-2,1	-2,6	-6,7	-16,0	-13,0	-27,4	-29,1	-30,9	-27,8	-24,6	-19,0	-14,5
Übertragungsbilanz	-16,3	-18,2	-18,0	-22,9	-36,3	-31,0	-30,0	36,6	36,6	36,6	43,6	46,8	47,0	45,5
Kapitalbilanz <sup>6)</sup>	-22,8	-74,1	-69,0	-40,6	22,7	.	.	46,2	3,1	25,0	53,9	77,0	.	.
Direktinvestitionen	-7,7	-11,8	-7,7	-20,0	-14,9	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Portfolio Investitionen	-1,9	-43,8	-4,6	-2,4	24,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Sonstige Investitionen <sup>7)</sup>	-13,2	-18,5	-56,8	-18,1	13,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Devisenbilanz	-26,5	23,5	11,4	-5,7	-3,2	.	.	-49,5	-6,9	-18,2	-40,0	-62,6	.	.
Währungsreserve <sup>8)</sup>	-27,7	19,8	-2,4	-7,5	5,4	.	.	-48,6	-7,7	-18,1	-39,9	-62,0	.	.
Position beim Weltwährungsfonds <sup>10)</sup>	0,0	0,7	0,4	-0,1	-0,5	.	.	-0,9	0,8	-0,1	-0,0	-0,6	.	.
Devisenverpflichtung gegenüber Währungsbehörden	1,2	3,0	13,4	1,8	-8,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	EG ohne Deutschland <sup>2)</sup>							Restsalden <sup>5)</sup>						
Leistungsbilanz	-10,5	-35,7	-53,2	-53,4	-39,8	-41,0	-39,5	57,0	78,0	94,7	116,0	98,9	93,0	126,0
Handelsbilanz	-41,7	-62,2	-74,5	-72,3	-57,0	-50,0	-51,0	-11,8	-16,1	-0,3	-14,0	-19,9	-28,0	-0,5
Dienstleistungsbilanz	36,3	30,9	29,3	24,0	19,0	20,5	21,5	54,5	73,8	64,0	80,9	79,7	70,5	72,5
Übertragungsbilanz	-5,1	-4,3	-7,9	-5,2	-1,8	-11,5	-10,0	14,3	20,3	31,0	49,0	39,1	50,5	54,0
Kapitalbilanz <sup>6)</sup>	51,0	41,4	48,6	104,9	53,9	.	.	-68,3	-69,9	-88,8	-123,0	-100,5	.	.
Direktinvestitionen	-19,8	-13,7	-12,1	4,3	-3,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Portfolio Investitionen	45,1	19,8	4,1	5,0	-5,2	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Sonstige Investitionen <sup>7)</sup>	25,7	35,4	56,6	95,7	62,7	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Devisenbilanz	-40,5	-5,8	4,6	-51,5	-14,1	.	.	11,2	-8,2	-5,9	7,0	1,7	.	.
Währungsreserve <sup>8)</sup>	-69,7	-9,3	-6,7	-52,3	-5,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Position beim Weltwährungsfonds <sup>10)</sup>	-1,7	1,0	-0,1	-0,4	-1,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Devisenverpflichtung gegenüber Währungsbehörden	30,9	2,5	11,4	1,2	-7,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.

1) Geschätzt. — 2) Bis 1989 alte Bundesrepublik Deutschland. — 3) Norwegen, Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland, Island, Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika. — 4) Schätzungen des IMF. — 5) Restsalden enthalten nicht erfaßte Länder. Vor allem aber ergeben sie sich aus statistischen Asymmetrien, die auch dadurch zustandekommen, daß in den Entwicklungsländern nicht deklarierte Einnahmen im Außenwirtschaftsverkehr und illegal transferiertes Kapital von deren Zahlungsbilanz nicht erfaßt werden. Die Summe der Kapital- und die der Devisenbilanzen ergibt in der Tabelle nicht 0, vielmehr entspricht sie der Änderung der nicht gesondert ausgewiesenen Devisenverpflichtungen von Hartwährungsländern. — 6) Nettokapitalexport (-), -import (+). — 7) Einschl. statistischer Diskrepanz. — 8) Gold- und Devisenhaltung der Währungsbehörden. — 9) Bestandszunahme (-), -abnahme (+). — 10) Einschl. Sonderziehungsrechte.

Quellen: IMF, International Financial Statistics, World Economic Outlook; Schätzungen des DIW.

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in den westlichen Industrieländern  
reale Veränderung gegenüber Vorjahr in vH

Länder	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Westdeutschland	3,1	1,8	2,2	1,4	3,7	3,2	5,3	3,7	1,5	-1,0
Frankreich	1,3	1,9	2,5	2,3	4,5	4,1	2,2	1,2	1,9	1,0
Italien	2,7	2,6	2,9	3,1	4,1	2,9	2,2	1,4	1,1	0,5
Großbritannien	2,5	3,0	4,1	4,8	4,4	2,1	0,5	-2,2	-0,7	1,0
Spanien	1,8	2,3	3,2	5,6	5,2	4,8	3,6	2,4	1,2	1,0
Niederlande	3,1	2,6	2,0	0,9	2,6	4,7	3,9	2,2	1,3	0,5
Belgien	2,1	0,8	1,5	2,0	5,0	3,8	3,4	1,9	1,0	0,5
Dänemark	4,4	4,3	3,6	0,3	1,2	0,8	1,7	1,2	1,0	1,5
Griechenland	2,8	3,1	1,6	-0,7	4,1	3,5	-0,1	1,8	1,5	1,0
Portugal	-1,9	2,8	4,1	5,3	3,9	5,2	4,4	2,1	1,7	1,0
Irland	4,4	3,1	-0,4	5,0	4,9	6,5	8,3	2,5	2,9	2,0
EG <sup>1)</sup>	2,4	2,3	2,8	2,8	4,1	3,4	3,0	1,5	1,1	0,4
EG ohne Westdeutschland <sup>1)</sup>	2,2	2,5	3,0	3,3	4,3	3,4	2,2	0,8	0,9	0,8
Schweiz	3,1	3,5	2,9	2,0	2,9	3,9	2,3	-0,1	0,5	0,5
Schweden	4,0	2,2	2,2	2,8	2,3	2,3	0,7	-1,8	-1,5	-1,5
Österreich	1,4	2,5	1,2	1,7	4,1	3,8	4,4	3,1	2,0	1,0
Finnland	3,1	3,3	2,1	4,0	5,4	5,4	0,3	-6,5	-2,0	2,0
Norwegen	5,7	5,3	4,2	2,0	-0,5	0,6	1,8	1,9	2,0	1,5
Europäische Industrieländer <sup>1)</sup>	2,5	2,4	2,7	2,7	4,0	3,3	2,9	1,3	1,0	0,4
Europäische Industrieländer ohne Westdeutschland <sup>1)</sup>	2,4	2,6	2,9	3,2	4,1	3,4	2,1	0,6	0,8	0,8
USA	6,2	3,2	3,4	3,1	3,9	2,5	0,8	-1,2	2,1	3,0
Kanada	6,3	4,8	3,3	4,2	5,0	2,3	-0,5	-1,7	1,0	2,5
Japan	5,1	4,9	2,6	4,3	6,2	4,7	5,2	4,4	1,5	2,0
Aussereuropäische Industrieländer <sup>1)</sup>	5,8	3,9	3,1	3,6	4,8	3,3	2,3	0,7	1,8	2,6
Insgesamt <sup>1)</sup>	4,4	3,2	2,9	3,2	4,4	3,3	2,5	1,0	1,4	1,7
Insgesamt ohne Westdeutschland <sup>1)</sup>	4,6	3,4	3,0	3,4	4,5	3,3	2,2	0,7	1,4	1,9

<sup>1)</sup> Gewichte 1991 auf Dollarbasis zu Wechselkursen von 1991 (Jahresdurchschnitt).

Quellen: SAEG, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Nationalstatistiken und Schätzungen des DIW. Geschätzte und prognostizierte Veränderungsdaten gerundet.

niger westeuropäischer Defizitländer doch außenhandelsbedingte Restriktionen für die Wirtschaftspolitik. Die drei größten Defizitländer Großbritannien, Italien und Spanien hatten im Herbst 1992 und Anfang dieses Jahres kräftige Abwertungen ihrer Währungen hinzunehmen, ohne daß es in allen Fällen möglich war, das Zinsniveau deutlich zu senken. Allerdings wird die Verbesserung der Wettbewerbsposition nun zu einem stärkeren Anstieg der Exporte und zu schwächeren Importen führen. Ob die Verteuerung der Importe den inländischen Preisauftrieb mittelfristig wieder verstärkt, ist derzeit nicht schlüssig zu beantworten. Die jüngsten — nochmals abgeschwächten — Inflationsraten dieser Länder zeigen, daß in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage die Gefahr einer Inflationsbeschleunigung relativ gering ist. Hierfür spricht auch die sehr gedämpfte Lohnentwicklung.

Diese Länder konnten als Teilnehmer am Europäischen Währungssystem von der Politik der Bundesbank nur abweichen, nachdem sie zu einem Realignment oder auch zu einem Ausscheren ihrer Währungen aus dem Festkursystem bereit waren. Die Situation nach der Abwertung ist aber sehr unterschiedlich. Am stärksten wurde der zinspolitische Spielraum von Großbritannien genutzt, allerdings

auch um den Preis der mit Abstand stärksten Abwertung gegenüber der D-Mark. Da hier das Zinsniveau über die Hypothekenzinsen unmittelbar in den Preisindex eingeht, ergeben sich durch Zinssenkungen preisdämpfende Wirkungen; Anfang des Jahres beträgt die Preissteigerungsrate in Großbritannien nur noch etwa 2,5 vH. Die Politik billigeren Geldes hat aber konjunkturell noch nicht die erwünschten Effekte gebracht. Das liegt unter anderem daran, daß die Finanzposition der privaten Haushalte immer noch ungünstig ist.

Geringer als in Großbritannien war der zinspolitische Spielraum in Italien; dort liegen die Zinsen auch jetzt nur wenig unter dem Niveau, das auf dem Höhepunkt des letzten Aufschwungs Ende 1989 erreicht worden war. Zwar sind die gegenwärtigen Versuche der Regierung, durch Einnahmesteigerungen und zurückhaltende Ausgabenpolitik die laufende Verschuldung zu reduzieren, als ernsthafter anzusehen als ähnliche Bemühungen in früheren Jahren, jedoch wird auch dies erst mittelfristig Ergebnisse bringen und dann wahrscheinlich zu einer Entspannung auf den Geld- und Kapitalmärkten führen.

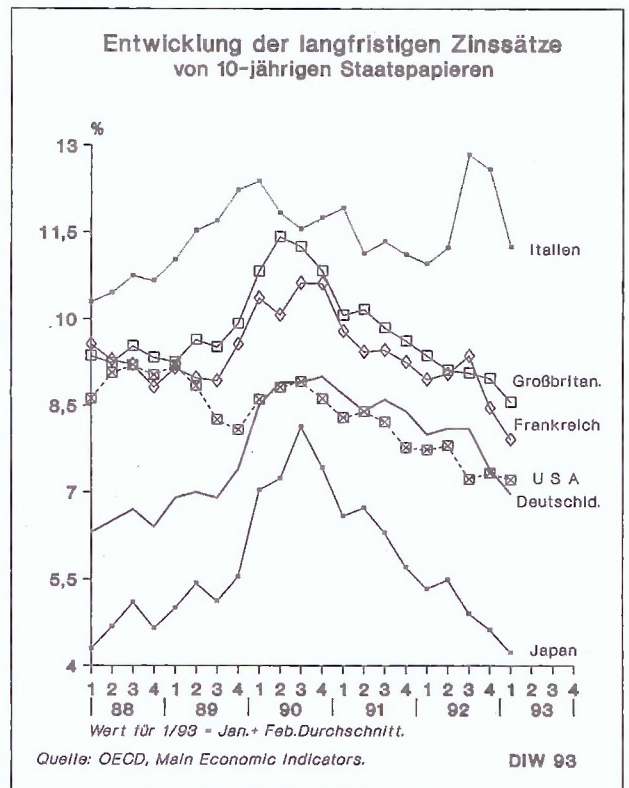
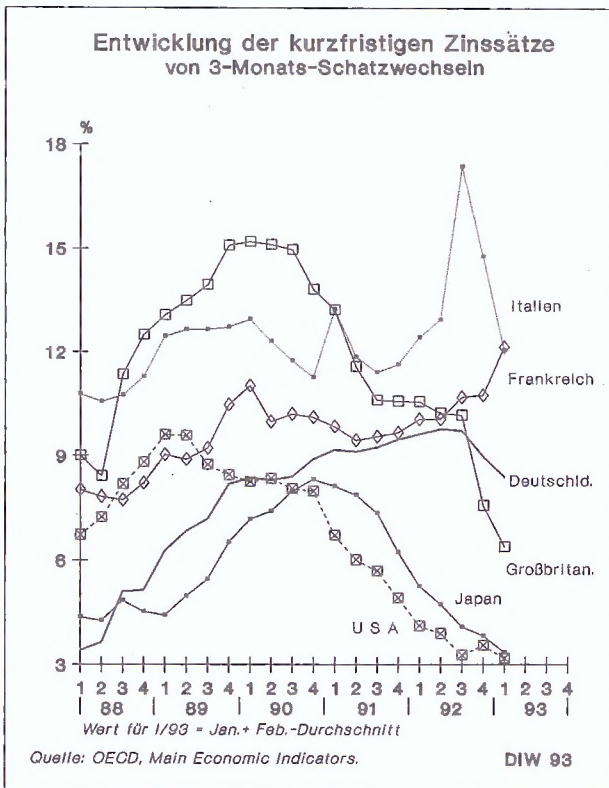
Insgesamt wird es in den drei europäischen Abwertungs- und Wachstumsbeiträgen des

Leistungsbilanz der westlichen Industrieländer  
in vH des Bruttoinlandsprodukts

Länder	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Deutschland <sup>1)</sup>	1,5	2,7	4,5	4,5	4,2	4,9	3,1	-1,2	-1,3	-1,5
Frankreich	-0,2	-0,0	0,3	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5	0,1	0,2
Italien	-0,6	-0,8	0,5	-0,2	-0,7	-1,3	-1,3	-1,9	-1,9	-1,9
Großbritannien	3,8	0,8	-0,0	-1,1	-3,4	-4,2	-3,0	-1,1	-1,9	-2,1
Spanien	1,3	1,7	1,7	-0,1	-1,1	-2,9	-3,4	-3,0	-3,5	-3,2
Niederlande	5,1	3,3	2,3	1,9	3,0	4,4	3,3	3,1	2,8	3,0
Belgien	-0,1	0,8	2,7	2,0	2,4	2,1	2,6	2,4	2,3	2,2
Dänemark	-3,0	-4,7	-5,5	-2,9	-1,2	-1,1	1,0	1,7	3,1	2,7
Griechenland	-6,3	-9,8	-4,3	-2,6	-1,8	-4,7	-5,3	-2,2	-2,5	-3,0
Portugal	-2,7	1,8	3,7	1,2	-2,6	0,4	-0,2	-1,0	0,0	-0,6
Irland	-5,8	-3,6	-2,7	1,2	1,7	1,0	2,1	3,4	7,2	4,9
EG	1,0	0,7	1,5	0,9	0,3	0,1	-0,1	-0,9	-0,9	-1,0
EG ohne Deutschland	0,9	0,1	0,4	-0,3	-1,0	-1,4	-1,2	-0,8	-0,8	-0,8
Schweiz	5,1	6,5	3,4	3,7	4,8	4,5	3,1	4,2	5,6	5,8
Schweden	0,6	-1,2	0,4	-0,1	-0,4	-1,7	-3,0	-1,4	-1,2	-0,7
Österreich	-0,4	-0,4	0,1	-0,4	-0,4	0,0	0,6	-0,2	0,0	-0,3
Finnland	-0,0	-1,5	-1,0	-1,9	-2,6	-5,0	-4,9	-4,8	-3,6	-1,0
Norwegen	5,3	5,2	-6,5	-3,4	-4,3	0,2	3,7	4,7	3,6	3,4
EFTA <sup>2)</sup>	2,2	1,8	0,0	0,2	0,2	-0,1	-0,2	0,6	1,2	1,8
USA	-2,6	-3,0	-3,4	-3,5	-2,6	-1,9	-1,6	-0,1	-1,1	-1,6
Kanada	0,4	-0,7	-2,3	-2,1	-2,6	-3,5	-3,8	-4,3	-4,2	-4,7
Japan	2,8	3,7	4,3	3,6	2,7	2,0	1,2	2,2	3,0	3,0

1) Bis 1990 Westdeutschland. — 2) Ohne Island und Liechtenstein.

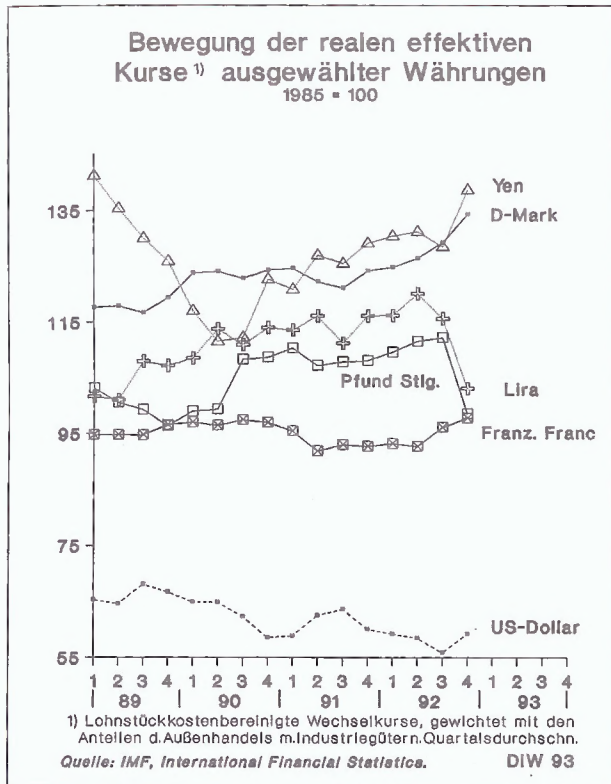
Quellen: SAEG, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Nationalstatistiken; IMF, International Financial Statistics; World Economic Outlook; Schätzungen des DIW.



Fazit

Zunehmende währungspolitische Unsicherheiten mit häufigen Wechselkursänderungen sind nicht dazu angetan, den zu Beginn des Jahres in Kraft getretenen europäischen Binnenmarkt auch de facto im Handel und bei den Investitionen zu realisieren. Impulse vom Binnenmarkt kann man nur dann erwarten, wenn die längerfristigen Rahmenbedingungen stabil bleiben.

Dies gilt nicht nur für den europäischen Binnenmarkt, sondern für den Welthandel allgemein. Wo Handelschranken fallen und geeignete innere Rahmenbedingungen mit stabilen Währungsverhältnissen verknüpft werden, können sich dynamische Kräfte entfalten. Insbesondere die asiatischen Schwellenländer erlebten einen enormen Aufschwung von Handel und Produktion. Zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Industrieländer wäre ein baldiger Abschluß der GATT-Verhandlungen die wichtigste Voraussetzung. Es ist wohl auch mit der Enttäuschung über den viele Jahre andauernden Stillstand hier zu erklären, daß immer neue Handelsblöcke entstehen. Allein in Nord- und Südamerika bilden sich gegenwärtig drei neue Handelszonen: die NAFTA (mit Kanada, den USA und Mexiko), der MERCOSUR ( mit Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sowie kürzlich die Freihandelszone der sog. „Gruppe der Drei“ (mit Venezuela, Mexiko und Kolumbien). Auch in Asien und Europa zeichnen sich neue Handelsstrukturen ab. In Europa dürfte vor allem der Zusammenschluß von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Freihandelszone zum Europäischen Wirtschaftsraum von Bedeutung sein. Hier wie dort bleibt gegenwärtig allerdings offen, welche Folgen sich daraus für die künftige Entwicklung des Welthandels ergeben werden. Einerseits stimuliert der Abbau von Zöllen und Kontingenten den Handel innerhalb der Handelsblöcke, andererseits besteht die Gefahr, daß diese neue Schranken gegenüber Drittländern errichten, wie es etwa die Europäische Gemeinschaft gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten und auch einigen Entwicklungsländern tut. Daß große Binnenmärkte mit hohen protektionistischen Schranken aber den Wohlstand innerhalb des Marktes vergrößern helfen, ist indes zu bezweifeln.



realen Außensaldos kommen. In Italien und Spanien wird damit die Abschwächung der Binnennachfrage teilweise kompensiert, in Großbritannien die allmähliche Belebung der Inlandsnachfrage zusätzlich gestützt. Der französische Export — wie auch der deutsche — wird durch die Abwertungen dagegen gedämpft. Allerdings gehört Frankreich zu den wenigen großen Industrieländern, die ihre Handels- und Leistungsbilanz 1992 spürbar verbesserten. Mit unterdurchschnittlichen Preis- und Lohnstückkostensteigerungen hat Frankreich seine Wettbewerbsfähigkeit seit den 80er Jahren deutlich erhöht. Auch dies zeigt, daß eine Abwertung des französischen Franc nicht gerechtfertigt wäre.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr. 135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr. 136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr. 137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr. 138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr. 139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr. 140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr. 141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. DM 82,60.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklungen der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. DM 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. DM 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. DM 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. DM 72,—.

---

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, in Vertretung Kurt Geppert und Dieter Teichmann.

*Standortsicherungsgesetz 1994: Einstieg in die Unternehmenssteuerreform?* Bearbeitet von Stefan Bach, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann.

*EG-Agrarreform 1992: Ende der Krise oder Auftakt zu neuen Problemen?* Bearbeitet von Peter Hrubesch.

*Intensivierung der weltwirtschaftlichen Leistungsströme trotz schwacher Expansion in den Industrieländern.* Bearbeitet von Joachim Volz. —

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-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

ISSN 0012-1304

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —