

Nehring, Sighart

Article — Digitized Version

Der Sonderstatus des innerdeutschen Handels

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Nehring, Sighart (1977) : Der Sonderstatus des innerdeutschen Handels, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 12, pp. 631-637

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135144>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Sonderstatus des innerdeutschen Handels

Sighart Nehring, Kiel

Dem Warenaustausch zwischen der Bundesrepublik und der DDR wird wegen seiner zollpolitischen Sonderstellung und wegen der starken Verquickung von Politik und Ökonomie eine besondere Bedeutung beigemessen. Der folgende Beitrag analysiert die relevanten ökonomischen Zusammenhänge und zeigt das Ausmaß der wirtschaftlichen Vorteile der DDR aus dem Sonderstatus des innerdeutschen Handels.

Nach der faktisch erfolgten Teilung Deutschlands (1949) hielt die Bundesrepublik an der Fiktion eines deutschen Staates mit einem deutschen Wirtschaftsgebiet fest. Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) wurde zwar nicht politisch, aber handelspolitisch weiterhin als Inland betrachtet. Der Warenaustausch mit der DDR war somit nicht Außenhandel, sondern „Interzonenhandel“ bzw. später „Innerdeutscher Handel“ und frei von (tarifären) Hemmnissen ¹⁾ 2).

Inzwischen wurden beide deutschen Staaten jeweils Mitglied eines regionalen Wirtschaftszusammenschlusses, nämlich der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG bzw. EG) und des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW). Auch mit ihrem Beitritt zur EWG konnte die Bundesrepublik an der deutschen Binnenmarktfiktion festhalten und bei ihren Partnern durchsetzen, daß die DDR nur von dem EWG-Mitglied Bundesrepublik handelspolitisch nicht als EWG-Ausland („Drittland“) behandelt wird. Dies impliziert, daß der gemeinsame EWG-Außenzoll für Importe der

Bundesrepublik aus der DDR nicht zur Anwendung kommt. Oder anders ausgedrückt: Die DDR avancierte durch den EWG-Beitritt der Bundesrepublik zu einem „Quasi-EWG-Mitglied“, das auf dem Markt der Bundesrepublik alle Zollprotektionsvorteile der EWG gegenüber Nichtmitgliedern, den Drittländern, genießt, zu denen auch die RGW-Partnerländer der DDR zählen ³⁾ 4).

Binnenmarktfiktion

Die von der Bundesrepublik verfolgte gesamtdeutsche Inlandsmarktfiktion zielt auf eine ökonomische Gleichstellung von DDR-Anbietern und -Nachfragern mit heimischen Konkurrenten auf dem Markt der Bundesrepublik ab. Angesichts der unterschiedlichen Entwicklung der beiden deutschen Staaten in verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen dokumentiert sich diese Binnenmarktfiktion vornehmlich in folgenden Punkten ⁵⁾:

□ *Preisbasis und Zahlungsverkehr:* Zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurde vereinbart, daß bei allen Warenkontrakten von *westdeutschen Marktpreisen* als Preisbasis auszugehen ist. Der

1) Aus diesen Gründen stellt die westdeutsche Statistik (im Gegensatz zur DDR-Statistik) auch nicht auf „Exporte“ und „Importe“ ab, sondern erfaßt „Lieferungen“ in die DDR und „Bezüge“ aus der DDR. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie F, Reihe 6. Da es sich, ökonomisch betrachtet, um den Warenaustausch zwischen zwei Regionen handelt, wird jedoch im folgenden die übliche Terminologie „Exporte/Importe“ (bzw. Ausfuhren/Einfuhren) verwendet.

2) Vertraglich basiert der Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR auf dem Interzonenhandelsabkommen (sog. „Berliner Abkommen“) vom 20. September 1951. Dort werden die für die praktische Handelsabwicklung notwendigen Bestimmungen genannt. Die Vertragswerke wurden mehrfach ergänzt und geändert, so durch das „Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)“ in der Fassung vom 16. August 1965. Dieses Abkommen regelt den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr. Einen Überblick über die Entwicklung der gesetztes- und vertragsrechtlichen Grundlagen des innerdeutschen Handels bis zur Gegenwart gibt Gerhard Ollig: *Rechtliche Grundlagen des innerdeutschen Handels*, in: Claus-Dieter Ehlermann, Siegfried Kupper, Horst Lambrecht, Gerhard Ollig (Hrsg.): *Handelspartner DDR – Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen*, Baden-Baden 1975, S. 147 ff.

3) Der Markt der Bundesrepublik wurde so zu einer „offenen“ Grenze und zu einem „Bindeglied“ zwischen den beiden Wirtschaftsböcken in West- und Osteuropa. Denn es ist durchaus legal, daß aus der DDR in die Bundesrepublik importierte Waren von hier aus ganz oder teilweise als Produkte deutschen Ursprungs in die anderen EWG-Länder exportiert werden. Umgekehrt steht es der DDR frei, aus der Bundesrepublik importierte Produkte in sozialistische Partnerländer weiterzuleiten. Nicht statthaft sind hingegen die sogenannten Umgehungsgeschäfte, wenn sie auch praktisch nicht auszuschließen sind. So könnten Drittländerwaren über die DDR zoll- und abschöpfungsfrei in die Bundesrepublik eingeführt werden. Zu den hier nicht behandelten indirekten ökonomischen Auswirkungen des DDR-Sonderstatus auf die EWG-Partner der Bundesrepublik vgl. die Argumentation bei Peter Scharf: *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Deutsche Demokratische Republik*, Tübingen 1973, S. 125 ff.

4) International ist der besondere Status des innerdeutschen Handels durch eine Ergänzung des Torquay-Protokolls zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1951 und durch ein Protokoll zum EWG-Vertrag (1957) von den jeweiligen Vertragspartnern anerkannt worden. Zur formalen Stellung des innerdeutschen Handels im Rahmen des Europäischen Gemeinschafts-Rechts vgl. ausführlich Claus-Dieter Ehlermann: *Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen und Europäische Gemeinschaft*, in: ders. et al. (Hrsg.), a. a. O., S. 205 ff.

5) Vgl. dazu das „Berliner Abkommen“ mit seinen Ergänzungen zum Beispiel bei Reinhard Sieben: *Innderdeutscher Handel*, Köln 1974, IV. Teil/I. (Loseblattsammlung), oder Gerhard Ollig, a. a. O., S. 173 ff., mit den dort zitierten Quellen.

Dr. Sighart Nehring, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel.

Zahlungsverkehr erfolgt ausschließlich auf dem Verrechnungswege. Das Verrechnungsverhältnis zwischen DM-West zu Mark-Ost wurde auf 1:1 fixiert. Eine einseitige Veränderung der vertraglich festgelegten Verrechnungsmodalitäten ist nicht ohne weiteres möglich.

□ *Abschöpfungen und Zölle:* Die westdeutschen Importe landwirtschaftlicher Produkte aus der DDR sind *abschöpfungsfrei*⁶⁾, die von gewerblichen Waren aus der DDR sind *zollfrei*.

□ *Indirekte Steuern:* Bis 1967 bemühte sich die Bundesrepublik, das „Ursprungslandprinzip“ zu verfolgen: Einfuhren aus der DDR wurden wie Bezüge aus der Bundesrepublik behandelt, das heißt, nicht mit einer Umsatzgleichssteuer belegt. Ausfuhren in die DDR unterlagen derselben Besteuerung wie die auf dem westdeutschen Binnenmarkt abgesetzten heimischen Waren; sie wurden an der „Grenze“ also nicht von der Umsatzsteuer entlastet. Die Besteuerung des westdeutschen Warenverkehrs mit der DDR nach dem Ursprungslandprinzip bzw. gemäß der Binnenmarktfiktion bereitete jedoch immer dann Schwierigkeiten, wenn sich die Konkurrenzverhältnisse für die DDR auf dem Markt der Bundesrepublik durch Änderungen im westdeutschen Umsatzsteuer- oder Wechselkurssystem verschoben.

Anlässlich der Umstellung auf die Mehrwertsteuer wich die Bundesrepublik von der Inlandsfiktion ab, indem sie die Exporte in die DDR – wie Ausfuhren in andere Länder – an der „Grenze“ steuerlich entlastete (Bestimmungsländprinzip). Bei den Importen aus der DDR hielt man an der Binnenmarktfiktion fest, die es der DDR (weiterhin) gestatten sollte, zu westdeutschen Marktpreisen zu kontrahieren.

Da die Steuerumstellung wegen des neu eingeführten Vorsteuerabzugs im westdeutschen Unternehmenssektor (Übergang vom Brutto- zum Nettopreis) dort die Preise allgemein sinken ließ, wurde den westdeutschen Importeuren von DDR-Gütern als Ausgleich für den fehlenden Umsatz- bzw. Vorsteuerabzug ein genereller Kürzungsanspruch eingeräumt, der einem Vorsteuerabzug entspricht. Ab 1. Januar 1968 (1. Juli 1968) belief sich dieser bei gewerblichen Gütern auf 4 % (5 %), bei ermäßigt besteuerten Produkten auf die Hälfte der genannten Sätze.

Mitte 1970 verfügte die Bundesrepublik im Gefolge der DM-Paritätsänderung und mangels eines veränderbaren Verrechnungskurses eine steuerliche „Ersatzaufwertung“, die einer erneuten Hinwendung zur ursprünglichen Inlandsmarktfiktion sehr nahekam: Die zuvor (1968) steuerlich entlasteten gewerblichen Exporte in die DDR werden seither mit einer Mehrwertsteuer von 6 % belegt, verglichen mit 11 % im westdeutschen Binnenmarkt-

del. Exportierte Agrar- und Ernährungsgüter werden aber nach wie vor steuerlich entlastet oder mit einem reduzierten Satz von 3 % belastet. Importe aus der DDR sind nunmehr den sonstigen Bezügen innerhalb der Bundesrepublik steuerlich etwa gleichgestellt. Im industriellen Importgüterbereich gilt ein von 5 % auf 11 % erhöhter Kürzungsanspruch. Bei Agrarerzeugnissen stieg der Satz auf 5,5 % an, während auf EG-Marktdornungswaren weiterhin 2,5 % zu zahlen sind⁷⁾ 8).

Abweichungen von der Fiktion

Konnte die Bundesrepublik in den genannten Bereichen an ihrer Binnenmarktfiktion noch einigermaßen festhalten, so laufen die in einigen Gütersektoren bestehenden westdeutschen Kontingente für Waren aus der DDR einem freien innerdeutschen Warenverkehr entgegen. Diese Einfuhrbeschränkungen wirken wie ein impliziter Zoll (Zolläquivalent), falls sie nicht redundant sind. Seit 1966 konnte der innerdeutsche Handel bei den Einfuhren aus der DDR allerdings deutlich liberalisiert werden⁹⁾.

Ferner sind diejenigen Abweichungen von der Binnenmarktfiktion zu berücksichtigen, die allein durch die spezifische Entwicklung in der DDR bedingt sind. Hierzu gehört, daß die DDR ein zentralwirtschaftliches Planpreissystem hat, das mit dem marktwirtschaftlich orientierten Preissystem der Bundesrepublik keine gemeinsame Binnenmarktpreisbasis bilden kann. Denn eine Verbin-

⁶⁾ Abschöpfungen: Ausgleich zwischen niedrigeren ausländischen Preisen („Weltmarktpreisen“) und höheren inländischen Preisen beim Import der wichtigsten Agrarprodukte aus Drittländern in die EWG. Falls nicht anders erwähnt, werden Abschöpfungen im folgenden wie ein Zoll (Zolläquivalent) behandelt.

⁷⁾ Vgl. „Bundesanzeiger“ Nr. 88 und 97 vom 15. Mai 1970 bzw. 24. Mai 1973.

⁸⁾ Die Bundesrepublik gewährt der DDR außerdem einen zinslosen Überziehungskredit („Swing“), den sie anderen Handelspartnern nicht einräumt. Die im bilateralen Handel durchaus übliche wechselseitige Überziehungsmöglichkeit dient dazu, den gegenseitigen Zahlungsverkehr im Verrechnungswege (Clearing) zu erleichtern. Das Verrechnungskonto kann sowohl von der Bundesrepublik als auch von der DDR bis zu einer vorher vereinbarten Höhe überzogen werden. Allerdings beansprucht die Bundesrepublik den „Swing“ seit Jahren nicht, so daß die DDR diesen Vorteil einseitig ausnutzt. Die gegenwärtige Regelung sieht für die Zeit von 1976 bis 1981 eine Begrenzung des Überziehungskredits auf 850 Mill. DM vor. Zur Entwicklung des „Swing“ sowie zur Ermittlung des (hypothetischen) Zinsgewinns der DDR aus den verschiedenen „Swing-Abkommen“ vgl. Sighart Nehrning: Innerdeutscher Handel: Einnahmeverzichte der BRD – Handelsvorteile der DDR, in: Die Weltwirtschaft, H. 2, 1974, S. 86 ff.

⁹⁾ Von den rund 5300 Meldenummern des westdeutschen Warenzeichnisses für die Industriestatistik sind etwa 70 Positionen nicht aus der DDR zu beziehen (zum Beispiel Gold, Steinkohle, Flugzeuge). 1974 machten die kontingentierten Positionen beispielsweise nur noch 59 gegenüber 191 Positionen im Jahre 1970 aus. Der landwirtschaftliche Bereich ist vergleichsweise stark reglementiert. Dies wird mit der westdeutschen Rücksichtnahme auf die EG-Agrarpolitik begründet. Von den rund 950 statistischen Meldenummern des Agrarsektors waren 1974 noch ca. 115 kontingentiert und 81 aus der DDR nicht beziehbar, weil diese Güter dort nicht erzeugt werden. Freilich wird von offiziöser Seite betont, daß die Kontingente im innerdeutschen Handel normalerweise nicht sehr bedeutsam seien, weil die offiziell festgesetzten Grenzen selten voll ausgenutzt werden. Vgl. etwa Gerhard Ollig, a. a. O., S. 175. Zum Liberalisierungsstand im innerdeutschen Handel vgl. ausführlich Sighart Nehrning: Innerdeutscher Handel: Besonderheiten, Entwicklung, Perspektiven, in: Die Weltwirtschaft, H. 2, 1974, S. 63 ff., und Gerhard Ollig, a. a. O., S. 174 f.

dung der beiden Preissysteme zu einer markt-mäßig determinierten gemeinsamen Preisbasis über einen veränderbaren Wechselkurs erscheint nicht möglich, solange der Markt der DDR vom ausländischen Markt (beispielsweise dem der Bundesrepublik oder dem Weltmarkt) durch eine willkürlich fixierte Parität (wie 1 DM-West zu 1 Mark-Ost) und Nichtkonvertibilität der DDR-Mark getrennt ist. Insofern können sich bestehende Besteuerungsunterschiede zwischen den zwei deutschen „Binnenmarktregionen“ auch nicht ausgleichen, was bei flexibleren Verrechnungskursen denkbar wäre.

Die DDR besitzt seit langem kein – der Bundesrepublik vergleichbares – Umsatzsteuersystem mehr; es ist durch die „Produktions- bzw. Dienstleistungsabgabe“ und andere Zwangsabgaben ersetzt worden. Aber auch die formell noch bestehenden Zölle der DDR, die von ihr, ähnlich wie die „Umsatzsteuer“, normalerweise weder auf DDR-Importe aus der Bundesrepublik noch auf Importe aus DDR-Drittländern erhoben werden, unterstützen die Binnenmarktfiktion nur scheinbar. Denn in der DDR wird der gesamte Außenhandel staatlich geplant und gesteuert („staatliches Außenhandelsmonopol“), so daß Zölle und sonstige Grenzabgaben ihre herkömmliche Funktion des Schutzes der heimischen Produzenten vor ausländischer Konkurrenz nicht wahrnehmen könnten^{10) 11)}.

Merkmale einer Freihandelszone

Die dargelegten Abweichungen von der Binnenmarktfiktion rechtfertigen es nicht, den innerdeutschen Handel als „freien“ Binnenhandel zu klassifizieren. Der Handel zwischen beiden deutschen Staaten zeigt eher Merkmale einer „Freihandelszone“. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß die Partner sich gegenseitig Zoll- und Einfuhrsteuerfreiheit einräumen, während jeder Partner für sich gegenüber Drittländern eine selbständige Zollpolitik betreibt¹²⁾.

In den Analysen solcher Wirtschaftszusammenhänge wird (wie im folgenden auch) die bevorzugte Behandlung des Partners mit derjenigen von Drittländern (Referenzsystem) verglichen. Allerdings ist die geforderte Reziprozität von Zoll- und Steuerfreiheit im innerdeutschen Handel fak-

tisch nicht erfüllt: Da normalerweise – wie erwähnt – kein ausländischer Exporteur bei Einfuhren in die DDR einer Zoll- und Steuerpflicht unterliegt, genießen die Exporteure der Bundesrepublik, verglichen mit konkurrierenden Angeboten aus Drittländern auf dem Markt der DDR, keine Präferenzbehandlung.

Umgekehrt können DDR-Exporteure ihre Waren jedoch zoll- und steuerfrei in die Bundesrepublik einführen und zu den dortigen Marktpreisen kontrahieren. Verglichen mit EG-Drittlandsanbietern ergibt sich daraus gemäß der Theorie der Protektion für die DDR ein Vorteil. Nach dieser Theorie führt ein Zollsystem¹³⁾ im allgemeinen dazu, daß inländische Produzenten auf dem heimischen Markt höhere Preise fordern können, als dies bei Freihandel der Fall wäre. Folglich können die geltenden Marktpreise in der Bundesrepublik, die als Preisbasis im innerdeutschen Handel gelten, protektionsbedingt im Durchschnitt über den „Weltmarktpreisen“ (c. i. f. Importpreisen der Bundesrepublik) liegen¹⁴⁾.

Präferenzierte DDR-Exporte

Verhalten sich die staatlichen Außenhandelsplaner der DDR ökonomisch rational, dann müßten sie im Westhandel bestrebt sein, ihre Waren dort zu verkaufen, wo sie die relativ höchsten Preise (Stückerlöse oder -gewinne) erzielen, und umgekehrt in jenem Lande zu kaufen, dessen Preise vergleichsweise gering sind.

Im ersten Fall dürfte das der Markt der Bundesrepublik sein, denn dort erzielt die DDR wegen der ihr eingeräumten Präferenzen in jenen Güter-

¹⁰⁾ Vgl. dazu DDR-Handbuch, Bonn, Dez. 1975, S. 972 f.

¹¹⁾ Darüber hinaus sei noch erwähnt, daß das Binnenmarktprinzip (im Sinne einer Wirtschaftsunion) auch die Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit zwischen den beiden Regionen umfassen würde.

¹²⁾ Von einer Zollunion (zum Beispiel EWG) unterscheidet sich die Freihandelszone (zum Beispiel EFTA) dadurch, daß die Zollunion zusätzlich einen gemeinsamen Außenzoll gegenüber Drittländern hat.

¹³⁾ Unter einem Zoll werden im folgenden alle tarifären Einfuhrrestriktionen, wie Einfuhrumsatzsteuern, Zölle und Abschöpfungen verstanden.

¹⁴⁾ Empirische Studien bestätigen diese Preisdifferenz für die Bundesrepublik. Vgl. ausführlich Juergen B. D o n g e s, Gerhard F e l s, Axel D. N e u u. a.: Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft, Kieler Studien Nr. 123, Tübingen 1973, sowie Ulrich H i e m e n z, Kurt v. R a b e n a u: Effektive Protektion – Theorie und empirische Berechnung für die westdeutsche Industrie, Tübingen 1973.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

bereichen den relativ höchsten Stückelös, in denen die Preisdifferenz zwischen gegebenem westdeutschen Marktpreis und Weltmarktpreis am größten ist. Umgekehrt wird die DDR bemüht sein, ihre Importe zu Weltmarktpreisen zu tätigen. Angesichts der im Durchschnitt überhöhten westdeutschen Marktpreise und der unvollständigen steuerlichen Entlastung von westdeutschen Exporten in die DDR (es bleibt eine 6 %ige Mehrwertsteuerbelastung) dürfte die DDR in der Bundesrepublik nur solche Güter kaufen, bei denen die Bundesrepublik eine starke internationale Wettbewerbsposition besitzt, so daß die Preisdifferenz zwischen heimischem Preis und Weltmarktpreis gegen Null tendiert (bzw. relativ kleiner ist als bei anderen mit der Bundesrepublik um DDR-Aufträge konkurrierenden Anbietern)¹⁵).

Der praktizierte *Sonderstatus* des innerdeutschen Handels erschöpft sich infolgedessen vornehmlich in *einseitig* gewährten, allgemeinen *Präferenzen* für die DDR-Exporte in die Bundesrepublik.

Weitgehende Unklarheit

Die ständigen politischen Auseinandersetzungen im In- und Ausland¹⁶) sowie die Art der öffentlichen Diskussion¹⁷) um den Sonderstatus des innerdeutschen Handels bestätigen freilich, daß weitgehend Unklarheit über die relevanten ökonomischen Zusammenhänge, vor allem in empirischer Hinsicht, herrscht. So konnte über das Ausmaß der wirtschaftlichen Vorteile der DDR aus dem Sonderstatus des innerdeutschen Handels, verglichen mit Drittländern, mangels umfassender und disaggregierter Analysen lange Zeit nur spekuliert werden¹⁸). Erst nach Abschluß des Grundlagenvertrages (1972), mit dem es der DDR gelang, auch weiterhin am Sonderstatus festzuhalten, wurden in der Bundesrepublik erste Schätzungen der DDR-Vorteile im innerdeutschen Handel vorgelegt¹⁹). Diese Untersuchungen beschränken sich auf das Erfassen von ökonomischen Bruttovorteilen der DDR und/oder Zolleinnahmeverzichten der Bundesrepublik bzw. der Europäischen Gemeinschaft²⁰). Andere empirisch wichtige Effekte der Präferenzen lassen sie ebenso unberücksichtigt wie die theoretischen Implikationen der einseitig gewährten Zollpräferenzen für die DDR im Rahmen der herkömmlichen zolltheoretischen Ansätze²¹).

¹⁵) Vgl. hierzu die plausible, empirisch orientierte Argumentation bei Reinhold Biskup: Deutschlands offene Handelsgrenze – Die DDR als Nutznießer des EWG-Protokolls über den innerdeutschen Handel, Frankfurt/M., Berlin 1976, S. 166 ff.

¹⁶) Vgl. dazu beispielsweise die verschiedenen parlamentarischen und ministeriellen Verlautbarungen: Europäische Gemeinschaften, Der Rat: Antwort 1911/70 (Ass 1159) auf die schriftliche Anfrage Nr. 474/69; Bundesministerium für Wirtschaft: Pressemitteilung Nr. 4143 vom 1. Juli 1970; Deutscher Bundestag: Drucksache 7/1554 vom 17. 1. 1974 und 7/4839 vom 9. 3. 1976, sowie aus der Sicht der DDR: o. V.: Dichtung und Wahrheit über den Außenhandel zwischen der DDR und der BRD, in: Neues Deutschland vom 7. Juni 1970. Einen Überblick verschafft auch Reinhold Biskup, a. a. O., S. 19 ff.

Um eine vorurteilsfreie Bewertung der Kosten und Nutzen des praktizierten Sonderstatus im innerdeutschen Handel zu erleichtern, hat der Verfasser an anderer Stelle²²) versucht, die ökonomischen Wirkungen der westdeutschen Präferenzen zugunsten der DDR-Exporte umfassender – als es bislang geschehen ist – zu analysieren und in ihrer Größenordnung empirisch zu quantifizieren²³).

Der empirische Befund

Die theoretische Grundlage für die empirischen Ermittlungen bildete ein einfaches komparativ-statistisches Außenhandelsmodell. Es zeigte sich, daß die verschiedenen Präferenzwirkungen abhängen von der Höhe der gegebenen Präferenzrate (sie entspricht der Rate der westdeutschen Einfuhrabgaben, mit der die Exporte der EG-Drittländer in die Bundesrepublik belastet werden), von der Preiselastizität des DDR-Exportangebots und von der Preiselastizität der Importnachfrage nach DDR-Gütern auf dem Markt der Bundesrepublik.

Da a priori nicht feststellbar ist, wie sich der preisliche DDR-Präferenzvorteil auf dem Markt der Bundesrepublik zwischen DDR-Anbietern und west-

¹⁷) Mit den Argumenten Für und Wider den Sonderstatus im innerdeutschen Handel beschäftigen sich beispielsweise Peter Hort: Der Swing – ein politischer Hebel? Zur Diskussion um den innerdeutschen Handel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 1976; o. V.: Handel mit der DDR erreicht acht Milliarden, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. August 1976; Klaus Bolz: Sanktionen gegen die DDR?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 9, S. 432; Reinhold Biskup: Handel und Politik – Zur Diskussion über die Vorteile im innerdeutschen Handel, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 26. Jg. (1977), S. 69 ff.

¹⁸) Eine sehr grobe Schätzung für die Jahre 1963 und 1969 unternahm lediglich Konrad Merkel: Die finanziellen und devisenpolitischen Auswirkungen einer Behandlung der DDR als Ausland bzw. als Drittland der EWG im Warenverkehr mit der Bundesrepublik (Bericht), TU Berlin, 4. März 1970 (Mimeo).

¹⁹) Vgl. hierzu beispielsweise Sighart Nehring, Frank Weiss: Domestic Price Distortions and Implicit International Transfers, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 189 (1975), S. 234 ff.; Sighart Nehring, a. a. O., S. 76 ff.; Reinhold Biskup (1976), a. a. O.

²⁰) Die steuerlichen Einfuhrabgaben vereinnahmen die EG-Partnerstaaten, während die nationalen Zolleinnahmen mittlerweile ganz in die „Gemeinschaftskasse“ fließen.

²¹) Dies verwundert angesichts der Tatsache, daß Präferenzen, wie die zwischen der Bundesrepublik und der DDR, heute keine einmalige Erscheinung sind. So werden einseitige Zollpräferenzen der Industrieländer für die Entwicklungsländer international nicht nur diskutiert, sondern – wie im „AKP-Abkommen“ von Lomé – bereits praktiziert.

²²) Vgl. hierzu ausführlich Sighart Nehring: Die Wirkungen von Handelspräferenzen im Warenaustausch zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Ein empirischer Beitrag zur impliziten Transfertheorie, Manuskript Kiel/Augsburg 1977. Erscheint in: Kieler Studien, hrsg. von Herbert Giersch bei Mohr/Siebeck in Tübingen.

²³) Die Eingrenzung auf den wichtigen und umstrittenen Teil des Sonderstatus, nämlich die Präferenzen zugunsten der DDR-Exporte in die Bundesrepublik, erschien vertretbar, weil sich der Zinsgewinn der DDR aus dem „Swing“ und der steuerliche Nachteil der DDR bei ihren Einfuhren aus der Bundesrepublik vergleichsweise exakt quantifizieren lassen. Vgl. zum Steuernachteil Deutscher Bundestag (1974 und 1976), a. a. O., S. 5 bzw. S. 6, sowie zu beiden Aspekten Sighart Nehring, a. a. O., S. 81 ff. Von mengenmäßigen Beschränkungen bei industriellen Einfuhren aus der DDR wurde abstrahiert, weil anzunehmen ist, daß die Kontingente im industriellen Sektor normalerweise so hoch festgesetzt werden, daß die DDR sie nicht voll ausnutzen kann. Vgl. Gerhard Ollig, a. a. O., S. 174 ff. Kontingente (und Abschöpfungen) im Agrar- und Ernährungssektor wurden hingegen mit Hilfe eines Preisvergleichs durch einen impliziten Zoll berücksichtigt.

deutschen Nachfragern tatsächlich aufteilt, mußte das Meßkonzept auf die maximalen Effekte der Präferenzen abstellen, d. h. die ermittelten Werte dürften überschätzt sein.

Nachdem die Variablen des Meßkonzepts entweder gegeben (z. B. die realen Handelsströme und die Präferenzraten) oder ökonometrisch bestimmt waren (die Preiselastizitäten), konnten die verschiedenen Niveaueffekte der Präferenzen für die DDR-Exporte in die Bundesrepublik geschätzt werden. Die Ermittlungen beziehen sich insgesamt auf die Einzeljahre 1958 bis 1974 (sowie auf die Zeiträume 1958/74 und 1968/74) und auf fünf Produkthauptgruppen und 31 Untergruppen (des Warenverzeichnisses für die westdeutsche Industriestatistik sowie der Land-, Forst-Jagdwirtschaft und Fischerei). Sektoral konzentrieren sich die Schätzungsergebnisse für die Präferenzeffekte im wesentlichen auf etwa zehn Branchen; hierzu gehören Landwirtschaft, Ernährung und Genußmittel, Textilien, Bekleidung, Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik sowie Eisen- und Stahlerzeugung.

Niveaueffekte der Präferenzen

Die Schätzungen, die hier nur beispielhaft für das Jahr 1974 und aufsummiert über alle Produktuntergruppen sowie in *Preisen von 1962* angeführt werden, haben folgende Ergebnisse erbracht:

Die mengenmäßige *Erhöhung der DDR-Exporte* in die Bundesrepublik, die den Präferenzen zuzuschreiben ist, beläuft sich 1974 auf rd. 454 Mill. DM. Dies entspricht einem Anteil von 19,1 % an den zugehörigen DDR-Gesamtexporten in die Bundesrepublik.

Der *implizite Nettotransfer* zugunsten der DDR, also die Differenz zwischen DDR-Exporterlös (Bruttotransfer) und Produktionskosten, schlägt mit etwa 341 Mill. DM (oder 14,3 % der DDR-Gesamtexporte in die Bundesrepublik) zu Buche.

Deutlich größer als der Effekt „Nettotransfer“ bzw. „Exporterhöhung“ ist der *DDR-Handelsbilanzeffekt* der Präferenzen. Der Handelsbilanzeffekt gibt an, um wieviel sich die DDR-Devisenerlöse aus den Exporten in die Bundesrepublik wegen der Präferenzen erhöht haben, und er ist ein wichtiger Indikator für die – so verbesserte – Importkapazität der DDR. Im Jahre 1974 macht diese präferenzbedingte Erlöserhöhung ca. 757 Mill. DM (bzw. 31,8 %) aus.

Den Vorteilen der DDR steht als Nachteil der Bundesrepublik ein *volkswirtschaftlicher Verlust* von rd. 382 Mill. DM (bzw. 16,0 %) gegenüber. Dieser geht überwiegend auf den präferenzbedingten Einnahmeausfall, also den Verzicht der Bundesrepublik auf Zölle, Abschöpfungen und Einfuhrumsatzsteuern für Waren aus der DDR,

zurück. Der *Protektionseinnahmeverzicht* der Bundesrepublik, er entspricht dem „Bruttotransfer“ an die DDR, ist mit 378 Mill. DM (bzw. 15,9 %) anzusetzen.

Aus internationaler Sicht hat die Präferenzregelung zu einem *weltwirtschaftlichen Verlust* geführt. Dieser ergibt sich – gemäß dem theoretischen Meßkonzept – aus dem Saldo der tatsächlich transferierten Einkommensvorteile und Einkommensnachteile. Da die Drittländer wegen der Präferenzen für die DDR keinen – nicht anderweitig zu kompensierenden – Einkommensverlust aus der mengenmäßigen Exporteinbuße zugunsten der DDR-Exporte in die Bundesrepublik erleiden (dürften) und der Wohlfahrtsverlust der Bundesrepublik („Protektionseinnahmeverzicht“) nicht durch einen entsprechenden Wohlfahrtsgewinn der DDR („impliziter Nettotransfer“) ausgeglichen wird, verbleibt insgesamt ein weltwirtschaftlicher Verlust, den allein die Bundesrepublik trägt. Im Jahre 1974 beläuft sich der „weltwirtschaftliche Verlust“ auf ca. 38 Mill. DM oder 1,6 % der DDR-Gesamtexporte in die Bundesrepublik; verglichen mit anderen Präferenzeffekten ist dieser „negative Nettogewinn“ also recht bescheiden. Sektoral disaggregiert identifiziert er jene Branchen, in denen ins-

FRIEDRICH DOMAY

Handbuch der deutschen wissenschaftlichen Akademien und Gesellschaften

einschließlich zahlreicher Vereine, Forschungsinstitute und Arbeitsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Mit einer Bibliographie deutscher Akademie- und Gesellschaftspublikationen.

2., fully revised and enlarged new edition of »Handbuch der deutschen wissenschaftlichen Gesellschaften 1964«

1977. XVIII, 1209 pp., cloth bound DM 240,— ISBN 3-515-02172-8

The new edition of this valuable reference work with the latest, most accurate and comprehensive information and bibliographies.

Indispensable for:

reference collections in research libraries of every kind – university, college, and special.

It provides basic information about industrial, financial, cultural and educational organizations in Western Germany.

FRANZ STEINER VERLAG GMBH · WIESBADEN

besondere die Entwicklungsländer wegen ihrer komparativen Kostenvorteile auf den internationalen Märkten zunehmend konkurrenzfähig werden (z. B. Landwirtschaft, Textilien).

Struktureffekte

Neben den angeführten Niveaueffekten haben Präferenzen normalerweise auch Struktureffekte. Gemäß dem gegebenen Außenhandelsmodell kommt es im Mehr-Güter-Fall und bei verschiedenen hohen Präferenzen *cet. par.* zu einer präferenzinduzierten Veränderung der DDR-Exporte in die Bundesrepublik. Bei rationalem Verhalten der staatlichen DDR-Außenhandelsplaner ist also zu erwarten, daß sie versuchen, in jenen Güterbereichen überdurchschnittlich viel in die Bundesrepublik zu exportieren, in denen ihre Präferenzvorteile gegenüber Drittlandskonkurrenten überdurchschnittlich hoch sind und umgekehrt. Dieses Verhalten würde dann zu Abweichungen der gegebenen DDR-Exportstruktur für die Bundesrepublik von jener Struktur führen, die sich sonst eingestellt hätte.

Deshalb sind die DDR-Exportstrukturabweichungen hinsichtlich der gegebenen Präferenzen und weiterer Divergenzursachen mit Hilfe eines ökonomischen Ansatzes empirisch untersucht worden. Als Referenzsystem, von dem aus die Abweichungen der gegebenen DDR-Exportstruktur im innerdeutschen Handel gemessen werden können, wurde die Struktur der DDR-Exporte in die restlichen OECD-Länder gewählt.

Die Ergebnisse (der Querschnittsanalysen für die Stichjahre 1960, 1966, 1972 sowie zwischen diesen Jahren) haben gezeigt, daß sowohl die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit als auch der verbliebene effektive (nichttarifäre) Nachteil der DDR-Anbieter auf dem Markt der Bundesrepublik gegenüber heimischen Konkurrenten einer präferenzinduzierten gewinnmaximierenden Divergenz der DDR-Exportstruktur im innerdeutschen Handel entgegengewirkt haben. Was den (isolierten) Einfluß der jeweils gegebenen Präferenzstruktur auf die DDR-Exportstrukturdivergenzen angeht, so war dieser vor allem 1966 und abgeschwächt auch 1972 deutlich signifikant; für 1960 war er hingegen nicht auszumachen. Daß der partielle Einfluß der Präferenzen zeitlich differenziert verläuft und insbesondere in der Phase zwischen 1960 und 1966 virulent wird, bestätigt eine weitere Analyse der Veränderungen der DDR-Exportstrukturdivergenzen (zwischen 1960/66 und 1955/72 sowie 1960/72) in Abhängigkeit von der jeweils (perioden-)durchschnittlichen Struktur der Präferenzen. Bei den staatlich gelenkten DDR-Exporten in die Bundesrepublik kann also von einer gewissen mittelfristigen Anpassungsflexibilität an die durchschnittlich gegebene Struktur der Präferenzen

ausgegangen werden. Eine kürzerfristige Anpassungsflexibilität, die sich auch an den Veränderungen der Präferenzraten orientiert, ließ sich dagegen nicht feststellen.

Kurzgefaßt dürften die Analyseergebnisse die beiden folgenden Kernhypothesen unterstützt haben:

Westdeutsche Präferenzen zugunsten der DDR-Exporte in die Bundesrepublik führen zu erheblichen positiven impliziten Einkommenstransfers für die DDR einerseits, zu negativen impliziten Transfers für die Bundesrepublik andererseits und per Saldo zu einem weltwirtschaftlichen Verlust.

Die Präferenzen haben neben Niveaueffekten auch Struktureffekte. Das heißt, es ließ sich mittels eines ökonomischen Ansatzes ein signifikant divergierend wirkender Einfluß der gegebenen Präferenzstruktur auf die Struktur der DDR-Exporte im innerdeutschen Handel feststellen, verglichen mit der DDR-Exportstruktur für die übrigen OECD-Länder.

Wirtschaftspolitische Anmerkungen

Wie die Literatur zur Integrationstheorie zeigt, lassen sich unter dem Gesichtspunkt der weltwirtschaftlichen Effizienz im Prinzip keine theoretisch stichhaltigen Gründe für Zölle oder Zollpräferenzen finden, die andere Länder diskriminieren. Die Argumente, die aus der Sicht der Bundesrepublik dennoch zugunsten der innerdeutschen Präferenzregelung sprechen können, sind daher vornehmlich im politischen Raum zu suchen. Diese Tatsache impliziert, daß der Sonderstatus des innerdeutschen Handels auch weiterhin für politische Diskussionen offen ist. Abschließend dazu einige theoretisch orientierte, wirtschaftspolitische Anmerkungen:

Fühlt sich die Regierung der Bundesrepublik gegenüber den Menschen in der DDR zur mittelbaren Hilfe verpflichtet, dann hätte sie – streng theoretisch ausgedrückt – darauf zu achten, daß sie die Hilfeleistungen so lange ausdehnt, bis die sozialen Grenzkosten der Hilfe gleich sind dem sozialen Grenznutzen aus der Verlustminderung des „öffentlichen Gutes“ (definiert als „Einheit der Nation“; dieser Gedanke drückt sich heutzutage wohl eher in dem politisch über den „bargaining process“ angestrebten Grad der Intensität der beiderseitigen „humanitären Beziehungen i. w. S.“ aus).

Aus Gründen der Transparenz einer insgesamt sehr heterogenen Hilfeleistung sind offene Transfers den versteckten Transfers vorzuziehen. Denn explizite Transfers erleichtern den politischen Prozeß des „trial and error“, das Optimum zwischen Grenzkosten und Grenznutzen abzutasten.

Wollte man die impliziten Transfers²⁴⁾ durch explizite Transfers ersetzen – also beispielsweise die Präferenzen aufheben, ohne daß die DDR schlechter gestellt ist als zuvor –, dann wäre die direkte Ausgleichssubvention an die DDR vermutlich deutlich höher anzusetzen als der präferenzbedingte Einnahmeverlust der Bundesrepublik. Denn die präferenzinduzierte Exportausweitung der DDR führt zu einer Exporterlöserhöhung für die DDR, die stets größer ist als der implizite Zoll- und Steuertransfer von der Bundesrepublik an die DDR. Würde nur in Höhe dieses impliziten Transfers entschädigt, so wäre ein deutlicher Rückgang des innerdeutschen Handelsvolumens zu erwarten. Die Ausgleichssubvention hätte demzufolge auch die erhöhten DDR-Exportertlöse aus der Präferenz zu berücksichtigen.

Erst wenn die Höhe der direkten Subventionen für die DDR in der Bundesrepublik aus „politischen“ Gründen (die freilich einer regelmäßigen Überprüfung bedürfen) nicht durchsetzbar erscheint (das heißt, wenn die sozialen Grenzkosten abrupt über den sozialen Grenznutzen zu steigen drohen), kann die für die Öffentlichkeit weniger fühlbare, „verschleierte“ Hilfe durch Präferenzen weiterhin als zweitbeste Lösung betrachtet werden.

Bestände das wirtschaftspolitische Ziel darin, den strukturellen Verzerrungstendenzen der Präferenzen für die DDR entgegenzuwirken, ohne daß die Bundesrepublik von sich aus die Initiative dazu ergreifen will, dann kann dies künftig mehr oder weniger automatisch durch einen multilateralen Zollabbau im Welthandel bewerkstelligt werden, wie er in den gegenwärtigen Zollverhandlungen im Rahmen des GATT (Tokio-Runde) angestrebt wird. Die DDR würde dann bei ihren Exporten in die Bundesrepublik zu einer stärkeren Beachtung ihrer internationalen Kostenvorteile angehalten werden. Unabhängig davon wäre freilich zu beantworten, welche Maßnahmen die Bundesrepublik zur Kompensation für die unwirksam werdenden Präferenzvorteile der DDR ergreifen sollte.

Eine selektive oder allgemeine Aufhebung der Präferenzen für die DDR, also zum Beispiel die Einführung des EG-Drittländerzolls auf spezielle oder alle Einfuhren aus der DDR, ist ein Vorschlag, der in der Bundesrepublik regelmäßig zur Diskussion gestellt wird²⁵⁾ ²⁶⁾. Die Realisierung dieses Vorschlags würde z. B. das strukturelle Anpassungsproblem der Handelsströme einseitig auf die DDR verlagern. Darüber hinaus dürfte ein künftiger Anstieg des innerdeutschen Warenaustausches wegen der empirisch ermittelten Preis-

²⁴⁾ Der Unterschied zum direkten Transfer an die DDR aus Steuermitteln der Bundesrepublik besteht darin, daß der implizite Transfer von der Bundesrepublik an die DDR einmal von den Nachfragern nach DDR-Produkten in der Bundesrepublik (über erhöhte Inlandspreise, verglichen mit Weltmarktpreisen) und zum anderen vom westdeutschen Fiskus geleistet wird.

abhängigkeit der DDR-Exporte in die Bundesrepublik längerfristig deutlich gebremst werden. Schwerer wiegt jedoch, daß zusätzliche Zölle, also auch Zölle auf Importe aus der DDR, in einer Welt von zahlreich gegebenen Handelshemmnissen, verglichen mit einem künftig mehr oder weniger stark forcierten internationalen Protektionsabbau, tendenziell eher einem Rückschritt als einem Fortschritt gleichkämen.

Insgesamt bewertet können die westdeutschen Präferenzen für die DDR als zweitbeste ökonomische Lösung zwar einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, doch gilt dies nur so lange, wie politische Prioritäten die beste Lösung, nämlich einen liberalisierten Welthandel verhindern.

²⁵⁾ Vgl. hierzu beispielsweise Reinhold Biskup (1977), a. a. O.

²⁶⁾ Demgegenüber wäre eine Rückführung des „Swing“ auf seine ursprüngliche Höhe bzw. eine marktorientierte Verzinsung der Überziehungskredite verzerrungstheoretisch wünschenswert. Längerfristig sollte außerdem über eine Änderung des (historischen) Verrechnungsverhältnisses von 1 DM-West zu 1 Mark-Ost verhandelt werden, um währungspolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrungen im innerdeutschen Handel abzubauen und (wenig erfolgreiche) steuerliche Ersatzaufwertungen der Bundesrepublik, wie 1970 im Gefolge der DM-Paritätsveränderungen, künftig zu vermeiden.

HANDWÖRTERBUCH DER WIRTSCHAFTS- WISSENSCHAFT (HdWW)

Das neunbändige Nachfolgewerk
für das „Handwörterbuch der
Sozialwissenschaften“

(HdSw).

Ende 1977 werden bereits
3 Bände vollständig vorliegen.
Abschluß des Werkes für Ende
1981 geplant.

Bitte fordern Sie den ausführ-
lichen Sonderprospekt an.

Gustav Fischer, Stuttgart
J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen