

Stehn, Jürgen

Working Paper — Digitized Version

Wirtschaftshilfen an die DDR: die handelspolitische Alternative

Kiel Working Paper, No. 404

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1989) : Wirtschaftshilfen an die DDR: die handelspolitische Alternative, Kiel Working Paper, No. 404, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/523>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 404

Wirtschaftshilfen an die DDR:
Die handelspolitische Alternative

von

Jürgen Stehn

Dezember 1989

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Forschungsabteilung I
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 404
Wirtschaftshilfen an die DDR:
Die handelspolitische Alternative

von

Jürgen Stehn

Dezember 1989

AG 63 / 90 Weltwirtschaft
Kiel

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

**Wirtschaftshilfen an die DDR:
Die handelspolitische Alternative**

<u>Inhalt</u>	Seite
1. Einleitung: Mögliche Szenarien	1
2. Institutionelle Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels und des Handels zwischen der DDR und der EG	5
a. Institutionelle Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels	5
b. Institutionelle Rahmenbedingungen des Handels zwischen der DDR und der EG	7
3. Liberalisierungspotentiale	9
4. Liberalisierungswirkungen: Die Erfahrungen der ersten Nachkriegsjahre	16
5. Schlußfolgerungen	19
Anhang	20
Literaturverzeichnis	24

1. Einleitung: Mögliche Szenarien

Die politischen Reformansätze in der DDR verstärken in der Bundesrepublik die Stimmen, die nach einer wirtschaftlichen Unterstützung der ostdeutschen Reformbemühungen rufen. Obwohl die verantwortlichen Politiker und die Bevölkerung der Bundesrepublik eine besondere Bringschuld gegenüber den Bürgern im Osten Deutschlands empfinden und daher vor allem Wirtschaftshilfen von Seiten der Bundesrepublik fordern, wird auch den Europäischen Gemeinschaften (EG) eine Rolle im Rahmen der Hilfsmaßnahmen beigemessen. Über die Form und das Ausmaß solcher Wirtschaftshilfen besteht trotz einer breiten und intensiven öffentlichen Diskussion bisher wenig Klarheit. Die Gründe hierfür dürften in der weitgehenden Ungewißheit über den weiteren Weg der Reformen in der DDR zu finden sein. Angesichts der bisherigen Reformschritte scheinen insbesondere zwei alternative Szenarien von Bedeutung zu sein. Erstens ist es möglich, daß die politische Führung der DDR einerseits die politischen Reformen in Richtung auf freie und geheime Wahlen sowie eine weitere Öffnung der Grenzen zum Westen Europas vorantreibt, aber andererseits an den Grundprinzipien der sozialistischen Planwirtschaft festhält. Ein anderer Weg ist durch gleichzeitige politische und wirtschaftliche Reformen charakterisiert. Wirtschaftliche Veränderungen, die sich stärker an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierten, müßten unter anderem eine Anpassung der Preisstruktur für handelbare Güter und Dienstleistungen an die Weltmarktpreise, die freie Konvertibilität der Ost-Mark und die Aufhebung des Außenhandelsmonopols des Staates beinhalten.

Diesen denkbaren Entwicklungen in der DDR stehen zwei unterschiedliche Formen der Wirtschaftshilfe durch die Bundesrepublik gegenüber. Eine Alternative, die in der Öffentlichkeit besonders intensiv diskutiert wird, stellt die Initiierung finanzieller Hilfsprogramme durch die staatlichen Institutionen der Bundesre-

Der Verfasser dankt Hugo Dicke für wertvolle Anregungen.

publik dar. Die staatliche Vergabe von zinssubventionierten Krediten, die Übernahme von Bürgschaften für private Kredite an die DDR durch die Regierung der Bundesrepublik oder die direkte Förderung der für entwicklungsfähig gehaltenen Industrien in der DDR durch staatliche Subventionen gehören zu den häufig genannten Vorschlägen. Wenig Berücksichtigung in der politischen Diskussion finden dagegen Maßnahmen, die den Zugang von ostdeutschen Unternehmen zu den Märkten der Bundesrepublik und zum Europäischen Binnenmarkt erleichtern. Dies verwundert umso mehr, da ohne eine Erschließung ausländischer Märkte sowohl die wirtschaftlichen Reformbemühungen in der DDR als auch die erwähnten finanziellen Unterstützungen durch staatliche Institutionen in der Bundesrepublik weitgehend ohne Wirkung bleiben werden. Denn erst ein von Hemmnissen befreiter Zugang zu den Auslandsmärkten erlaubt eine internationale Arbeitsteilung, in der auch die Unternehmen in der DDR ihren Platz gemäß der Qualifikation und der Fähigkeiten ihrer Arbeitskräfte sowie ihrer Ausstattung mit Kapital einnehmen können. Wie wichtig eine solche Strategie der Wirtschaftshilfe ist, wird deutlich, wenn man die Wirkungen der gegensätzlichen Hilfskonzepte auf die alternativen Reformszenarien betrachtet.

Unternimmt die DDR keine Schritte in Richtung auf marktwirtschaftliche Reformen, behält aber die bisher erreichte Öffnung der Grenzen zum Westen bei oder baut sie gar aus, so wird sich - zumindest langfristig - die Zuwanderung von Arbeitskräften aus der DDR in die Bundesrepublik fortsetzen. Es dürfte dann eine ähnliche Entwicklung eintreten, wie sie vor der Schließung der Grenzen in den fünfziger Jahren zu beobachten war. Kurzfristig mögen weitergehende politische Reformen diese Wanderbewegung bremsen. Mittel- und langfristig werden die Bürger der DDR jedoch ihre produktiven Qualifikationen und Kenntnisse dort anbieten, wo ihre Arbeitskraft den höchsten Ertrag abwirft. Die Ausstattung der Bundesrepublik mit den für eine Entfaltung der produktiven Kräfte der Bürger aus dem Osten Deutschlands notwendigen komplementären Faktoren, wie sie ein weitgehend effizientes Wirtschaftssystem sowie die Verfügbarkeit über ausreichendes Sachkapital und überlegenes technologisches Wissen darstellen, wird

daher die Mobilität der Bevölkerung der DDR in Ost-West-Richtung weiter erhöhen. Abwanderungswillig werden vor allem die Arbeitskräfte sein, die aufgrund ihrer technischen oder handwerklichen Ausbildung in der Lage sind, die bestehenden Nischen im Arbeitsangebot der Bundesrepublik zu nutzen. Auch aus anderen Mitgliedstaaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wandern seit der Mitte der achtziger Jahre immer mehr Arbeitskräfte in die Bundesrepublik. Hierfür gibt es gute ökonomische Gründe, denn die Arbeitsteilung zwischen Ost und West hat, verglichen mit der zwischen anderen Regionen, aufgrund der ineffizienten Wirtschaftssysteme in den RGW-Mitgliedstaaten und der Importhemmnisse im Westen erheblich abgenommen. Wanderungen von Arbeitskräften stellen dann eine Kompensation für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen dar. Auch der Strom der Gastarbeiter aus den europäischen Mittelmeerländern in die Bundesrepublik in den sechziger Jahren hatte ähnliche Ursachen. Die Auswirkungen auf die Abwanderungsbereitschaft werden im innerdeutschen Bereich noch dadurch verstärkt, daß hier sprachliche und kulturelle Barrieren nicht von Gewicht sind und jeder Neuankömmling, gemessen an den Rechten und Pflichten, allen anderen Staatsbürgern der Bundesrepublik gleichgestellt wird. Diese Abwanderungen der qualifizierten Facharbeitskräfte ("brain drain") würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der DDR und somit letztlich auch die Lebensqualität der verbliebenen Bevölkerung, gemessen an der Kaufkraft der Einkommen, weiter verschlechtern.

Die Wirkungen von Finanzhilfen und von handelspolitischen Liberalisierungen wären im Rahmen dieses Szenarios gering. Finanzielle Hilfeleistungen durch die staatlichen Institutionen der Bundesrepublik würden nur dann die Lebensqualität in der DDR erhöhen, wenn sie als Dauereinrichtung etabliert würden. Anreize zur Entfaltung der produktiven Kräfte in der DDR werden hierdurch aber nicht ausgelöst. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß staatliche Finanzhilfen den status quo in der DDR zementieren. Die handelspolitische Alternative würde dagegen die Anreize zu weitergehenden ökonomischen Reformen eher verstärken. Eine Befreiung der Märkte der Bundesrepublik von handelshemmenden Barrieren würde

zwar die Exportmöglichkeiten der DDR dauerhaft erhöhen, aber solange kaum zu einer nennenswerten Ausweitung der tatsächlichen Exporttätigkeit führen wie in der DDR am bisherigen Wirtschaftssystem festgehalten wird. Im Gegenteil: da die Produktion international wettbewerbsfähiger Güter aufgrund des "brain drain" weiter eingeschränkt würde, ginge die Exportfähigkeit sogar weiter zurück. Da die Kosten eines Erhaltens des wirtschaftlichen status quo unverzerrt zutage treten würden, bietet sich die handelspolitische Alternative als Sofortmaßnahme zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen in der DDR an. Sie kommt im Gegensatz zu staatlichen Finanzhilfen ohne Vorbedingungen aus.

Strebt die DDR-Führung dagegen marktwirtschaftliche Reformen an, werden der "brain drain" und seine Folgen mittel- bis langfristig zurückgedrängt. In der kurzen Frist bleiben die Einkommensdisparitäten zwischen Ost und West freilich bestehen. Dafür, daß es trotz dieser Unterschiede in der Entlohnung produktiver Arbeit zu keinen fühlbaren Wanderungsbewegungen von Ost nach West kommt, sprechen vor allem drei Gründe: Erstens dürften tatkräftige und glaubwürdige wirtschaftliche Reformen in der DDR bundesdeutsche Unternehmen dazu veranlassen, Beteiligungen und Direktinvestitionen in der DDR zu tätigen. Die im Vergleich zur Bundesrepublik höhere Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals in einer reformierten Wirtschaft der DDR und das dort verfügbare Angebot an qualifizierten Arbeitskräften würden hierzu ausreichende Anreize auslösen. Diese Wanderungen von Kapital von West nach Ost würde das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR wesentlich erhöhen und somit die Wanderung von Arbeitskräften von Ost nach West verlangsamen. Zweitens zeigen die Erfahrungen der Bundesrepublik in den ersten Nachkriegsjahren, daß eine Umstellung der Wirtschaft auf ein marktwirtschaftliches System zu schnellen wirtschaftlichen Verbesserungen führt, die nicht zuletzt auf die Attraktivität des reformierten Standorts für ausländische Investoren zurückzuführen sind. In Verbindung mit den Direktinvestitionen und Beteiligungen bundesdeutscher Unternehmen würden hierdurch vertrauenerweckende Signale an die Bevölkerung der DDR ausgesendet werden. Drittens könnten wirtschaftliche Hilfestellungen

der Bundesrepublik in Form des Abbaus handelshemmender Regulierungen die auf unterschiedlichen Faktorausstattungen beruhende Arbeitsteilung zwischen Ost und West vorantreiben und so Expansionsspielräume in der DDR freisetzen, die die produktiven Arbeitskräfte an ihre Heimat binden. In diesem Szenario spielen finanzielle Hilfeleistungen der staatlichen Institutionen in der Bundesrepublik keine Rolle. Auch für staatliche Kreditbürgschaften ist im Rahmen einer solchen Entwicklung kein Platz, denn privates Kapital wird bei tatkräftigen und glaubwürdigen Reformen auch ohne diese Garantieleistungen attrahiert. Glaubwürdige marktwirtschaftliche Reformen stellen daher die notwendige Bedingung für einen wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Muster der Bundesrepublik der fünfziger Jahre dar. Lediglich die hinreichenden Bedingungen für eine solche Entwicklung liegen in den Händen der Bundesrepublik und ihrer westeuropäischen Handelspartner. Sie sind durch eine weitestgehende Öffnung der heimischen Märkte zu erfüllen. Welche Maßnahmen hierfür ergriffen werden müssen, soll nach einer Darstellung der institutionellen Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels im folgenden diskutiert werden.

2. Institutionelle Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels und des Handels zwischen der DDR und der EG

a. Institutionelle Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels

Der innerdeutsche Handel basiert auf dem Interzonenhandelsabkommen vom 20. September 1951, dem sogenannten "Berliner Abkommen".¹ Demnach ist der Handel zwischen der Bundesrepublik und der DDR nicht als Außenhandel, sondern als Handel unter den besonderen Bedingungen der politischen Beziehungen zwischen den beiden Handelspartnern anzusehen (Seidel, 1989). In den internationalen Handelsabkommen ist dieser spezielle Handelsstatus sowohl durch

¹ Vgl. zu den hieraus resultierenden Sonderregelungen Nehring (1974).

eine Ergänzung des Torquay-Protokolls im Rahmen des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) im Jahre 1951 als auch durch ein Zusatzprotokoll zum Vertrag von Rom (EWG-Vertrag) im Jahre 1957 bestätigt worden. Als wichtigste Bestimmung legt das Berliner Abkommen fest, daß der Bezug von Gütern des Verarbeitenden Gewerbes aus der DDR in der Bundesrepublik zollfrei und der von landwirtschaftlichen Produkten abschöpfungsfrei ist. Diese liberale Grundprämisse im innerdeutschen Handelsverkehr, die eine notwendige Konsequenz aus den besonderen politischen Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik darstellt, wird durch ein spezielles Genehmigungsverfahren, dem alle innerdeutschen Handelsgeschäfte in der Bundesrepublik unterliegen, eingeschränkt. Dieses Verfahren gestattet den staatlichen Behörden in der Bundesrepublik grundsätzlich eine zentrale Lenkung der innerdeutschen Handelströme und weist somit in dieser Hinsicht Ähnlichkeit mit dem staatlichen Außenhandelsmonopol in der DDR auf. Allerdings wird für einen erheblichen Teil der Warenpositionen ein allgemeines Genehmigungsverfahren angewendet, das weder eine zeitliche noch eine wert- oder mengenmäßige Beschränkung der in die DDR lieferbaren oder von ihr beziehbaren Güter festlegt und lediglich eine einmal zu erstattende Meldung erfordert. Eine Vielzahl von Warenpositionen unterliegen einer Einzelgenehmigungspflicht. Für diese Güter werden wert- und mengenmäßige Kontingente festgelegt, die in einem Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Geschäftsverträge können im Rahmen dieses Verfahrens erst abgeschlossen werden, wenn ein westdeutscher Händler aufgrund der im Bundesanzeiger ausgeschriebenen Liefer- und Bezugskontingente einen Zuschlag erhalten hat. Sind die jährlichen Kontingente erschöpft, werden keine weiteren Einzelgenehmigungen vergeben. Ein Großteil dieser jährlichen Kontingente wird zeitlich unbefristet festgelegt. Für einige Warenpositionen werden jedoch von der Bundesregierung lediglich für jeweils ein Jahr gültige Kontingente ausgeschrieben.

Die Abwicklung des Güter-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR weist darüber hinaus zwei weitere Besonderheiten auf. Zum einen erfolgt der innerdeutsche

Güterhandel grundsätzlich bilateral mit der Folge, daß die Lieferungen und Bezüge sich zumindest langfristig ausgleichen müssen. Zum anderen werden jährliche Divergenzen zwischen Leistung und Gegenleistung im Hinblick auf den Zahlungsverkehr durch einen gegenseitigen und zinslosen Überziehungskredit ("Swing") ermöglicht, der aber grundsätzlich nur von der DDR in Anspruch genommen wird.

b. Institutionelle Rahmenbedingungen des Handels zwischen der DDR und der EG

Den durch das Berliner Abkommen von 1951 institutionalisierten Besonderheiten des innerdeutschen Handels trugen die Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch ein Zusatzprotokoll zum EWG-Vertrag Rechnung. Eine solche Ausnahme von den Grundsätzen der europäischen Zollunion wurde notwendig, da die DDR nach der Gründung der EWG den Status eines Drittlandes erhielt, den die Bundesrepublik aufgrund ihrer besonderen Beziehungen zur DDR jedoch nicht akzeptieren konnte. Daher wurde in einem Zusatzprotokoll festgelegt, daß die Anwendung des EWG-Vertrages "in Deutschland keinerlei Änderung des bestehenden Systems des Handels zwischen den deutschen Gebieten innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und den deutschen Gebieten außerhalb dieses Geltungsbereichs" erfordert. Somit ist die Anwendung des gemeinsamen Außenzolls der Europäischen Gemeinschaft auf den innerdeutschen Handel ausgeschlossen, während die anderen EG-Mitgliedstaaten ihren Handel mit der DDR den gleichen Regelungen zu unterwerfen haben wie den Gütertausch mit jedem anderen Drittland. In der Konsequenz folgt hieraus, daß die DDR Güter im Umweg über die Bundesrepublik zollfrei in jedes Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft exportieren kann. Diese "Quasi-Mitgliedschaft" in der EG hat in mehreren Mitgliedstaaten der EG die Besorgnis erregt, daß der interne Markt mit Gütern aus der DDR überschwemmt würde (Biskup, 1976). Die Befürchtung wurde noch dadurch verstärkt, daß ebenfalls Güter aus anderen RGW-Staaten über die DDR und die Bundesrepublik ihren Weg in Mitgliedsländer der Gemein-

schaft finden können. Die tatsächliche Handelsverflechtung spricht jedoch eindeutig gegen eine solche Befürchtung. Denn Schätzungen weisen nach, daß lediglich 0,02 vH der bundesdeutschen Exporte in andere Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft auf Reexporte ursprünglich aus der DDR bezogener Güter zurückzuführen sind. Auch wenn man hierzu die Güter addiert, die einen beträchtlichen Anteil an Vorprodukten aus der DDR enthalten, sind solche Dreiecksgeschäfte somit kaum von Bedeutung (Krämer, 1984).

Das geringe Ausmaß des Dreieckhandels dürfte auf die "Ausweichklausel" im Zusatzprotokoll zum EG-Vertrag beruhen. Denn hierin wird jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft das Recht zugebilligt, "geeignete Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, daß sich für den aus dem Handel eines anderen Mitgliedstaates mit den deutschen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland Schwierigkeiten ergeben". Auch wenn diese Maßnahmen nicht angewendet werden, so ermöglichen sie doch aufgrund ihres Drohpotentials jedem Mitgliedsland in inoffiziellen Verhandlungen mit den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR ein übermäßiges Anwachsen des Dreieckhandels zu verhindern. Hierzu stellt auch ein kürzlich ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs kein Gegengewicht dar. Mit diesem Urteil wurde die Klage eines niederländischen Händlers gegen die Praxis der Bundesrepublik Deutschland, Güter aus der DDR in die Niederlande zu reexportieren, abgewiesen. Unbeschadet dieses Urteils ist es den Regierungen der Mitgliedsländer weiterhin möglich, den Dreieckhandel durch "geeignete Maßnahmen" zu verhindern. Denn das Zusatzprotokoll zum EG-Vertrag verbietet nicht den Reexport von Gütern aus der DDR in andere Mitgliedsländer, sondern gibt den Handelspartnerländern in der EG das Recht, Barrieren gegen diese Dreiecksgeschäfte zu errichten. Der Dreieckhandel ist somit de jure möglich, aber de facto ausgeschlossen.

3. Liberalisierungspotentiale

Aufgrund der nationalen und internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen des innerdeutschen Handels üben Importbeschränkungen der Bundesrepublik gegenüber der DDR eine zweifach diskriminierende Wirkung aus. Zum einen verhindern sie eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den beiden deutschen Staaten und zum anderen beschränken sie die Zugangsmöglichkeit der DDR-Exporteure zum Europäischen Binnenmarkt. Daher dürfte der Abbau der zwischen der DDR und der Bundesrepublik bestehenden Quotenregelung erhebliche Expansionspotentiale für den Exportsektor der DDR freisetzen. In welchem Ausmaß der innerdeutsche Handel durch die Mengen- und Wertkontingentierungen behindert wird, ist schwer abzuschätzen, denn sowohl die Zahl der von Mengen- und Wertbeschränkungen betroffenen Warenpositionen als auch die Höhe der Quoten schwankt erheblich. Grobe Schätzungen führen zu dem Schluß, daß die diskriminierenden Wirkungen dieser Handelsbeschränkungen nicht unerheblich sind. Denn allein im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion sind ungefähr 90 vH der Bezüge aus der DDR kontingentiert. Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes ist der Regulierungsgrad nicht so hoch. Hier kommen jedoch neben den Mengen- und Wertkontingenten auch sogenannte Orientierungsgrößen zur Wirkung, mit deren Hilfe in den letzten Jahren zusätzliche Schranken errichtet wurden. Diese Orientierungsgrößen haben Ähnlichkeit mit den weithin bekannten "freiwilligen" Exportselbstbeschränkungsabkommen im Handel zwischen den westlichen Industrieländern. Sie dienen als Richtlinien ohne den bindenden Charakter von Kontingenten, erzielen jedoch eine ähnlich handelsbeschränkende Wirkung. Rechnet man neben den von Orientierungsgrößen betroffenen Gütern auch die Waren mit Einzelgenehmigungspflicht hinzu, so dürften unter Berücksichtigung aller Mengen- und Wertkontingente weniger als die Hälfte aller Bezüge aus der DDR ohne jede Reglementierung sein. Von einer offenen Grenze in Ost-West-Richtung zwischen der DDR und der Bundesrepublik kann daher im Güterhandel kaum die Rede sein.

Übersicht 1 - Auszug aus der Bekanntmachung Nr. 9003/89 (B) über den Bezug von Waren aus dem Währungsgebiet der Mark der DDR

II. Mengenkontingente				Ausschreibungs-Nr.	Warenart	Statistische Meldenummer	Menge
Ausschreibungs-Nr.	Warenart	Statistische Meldenummer	Menge				
	Getreide						
A 9615	Mahlweizen 1), 3), 8)	aus 0111 11 aus 0111 12	79 000 t	A 9659	Süßwaren Kakao-Schnellgetränk (ohne Milchpulvergehalt) 6)	aus 6827 26	2 500 t
A 9616	Mahltroggen 1), 3)	aus 0111 21 aus 0111 22	15 000 t	A 9888	Kaugummi 6)	6827 62 6827 63	800 t
A 9699	Braugerste 1), 9), 25)	0111 32	90 000 t	A 9787	Fondantmasse (tabliert) 6)	aus 6827 79	9 000 t
A 9617	Braugerste 1), 3), 9), 28)	0111 32	25 000 t	A 9820	Grundmasse (Vormischung mit nicht mehr als 25% Vollmilchpulver mit höchstens 26% Milchfett und keinen sonstigen Milchbestandteilen und nicht mehr als 68% Raffinade) 6)	aus 6827 26 aus 6827 29 aus 6827 99	3 100 t
A 9690	Industriehafer 1), 28)	aus 0111 41	90 000 t				
	Mahl- und Schäl- mühlenerzeugnisse						
A 9734	Schlütermehl 1)	aus 6811 14	360 t	A 9505	Fruchtgetränkpulver 8)	aus 6827 99	600 t
A 9791	Haferschälkleie 1)	aus 6811 55	4 000 t				
A 9743	Gerstenschrot für Futtermittel 1)	aus 6811 65	2 000 t				
	Nährmittel						
A 9768	Backpulver 8)	6814 24	400 t	A 9651	Milch und Käse Milch mit einem Fettgehalt von nicht mehr als 3,6% (für die Herstellung von Konsummilch oder Milcherzeugnissen bestimmt) 3), 13)	aus 6832 12	13 000 000 t
A 9686	Vanillinzucker (mit mindestens 0,05% Vanillin bei der Abgabe in Packungen) 1)	aus 6814 27	1 000 t	A 9821	Sauermilchquark 25), 33)	6832 61	700 t
A 9886	Quellmehl 1)	aus 6814 31	200 t	A 9840	Sauermilchquark 8), 11), 34)	6832 61	700 t
A 9769	Backmittel für Weizenbrot, Weizenkleinbäck und feine Backwaren (auf Basis Diastase- und Stärkeprodukte) 6)	aus 6814 32	40 t				
A 9701	Roggenröstmehl 1)	aus 6814 34	400 t				
A 9658	Backfertiges Kuchenmehl 1), 6)	aus 6814 37	2 500 t				
A 9790	Malzmehl, Malzextrakt 1)	6814 38	3 000 t				
A 9792	Tafelfertige Suppen mit Fleisch-, Fisch- oder Gemüseanteilen 8)	aus 6814 64	300 t				
	Braumalz (einschl. Nebenprodukte)						
A 9850	Braumalz 1), 5)	aus 6872 10	4 800 t				
A 9611	Braumalz 1), 3)	aus 6872 10	5 600 t				

- 5) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nicht in Berlin (West) gebraucht oder verbraucht, bearbeitet oder verarbeitet werden.“
- 6) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen müssen Angaben über die Art und die Zusammensetzung der Ware enthalten.
- 7) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Bis zum 10. jeden Monats sind die im Vormonat durchgeführten Bezüge an das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und an das Bundesamt für Wirtschaft, aufgeschlüsselt nach Gewichtsklassen, mengen- und wertmäßig zu melden; Fehlanzeige ist erforderlich. Nach dem letzten Teilbezug ist die betreffende Meldung als Schlussmeldung zu kennzeichnen.“
- 8) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nur bis zum 31. Dezember 1989 bezogen werden.“
- 9) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen müssen Sortenangaben enthalten.
- 10) Die Ausschreibung gilt nur für Waren, die im Rahmen einer genehmigten passiven Lohnveredelung bezogen werden. Die Bezugsgenehmigungen werden mit einer entsprechenden Auflage erteilt.
- 11) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen können nicht vor dem 1. Juni 1989 gestellt werden.
Bis zum 15. Juni 1989 bei den Landesbehörden eingegangene Anträge werden als gleichzeitig eingereicht behandelt.
- 12) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen können nicht vor dem 1. September 1989 gestellt werden.
Bis zum 15. September 1989 bei den Landesbehörden eingegangene Anträge werden als gleichzeitig eingereicht behandelt.
- 13) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Es dürfen im ersten Halbjahr nicht mehr als 8 500 000 l Milch bezogen werden.“
- 14) Bezugsgenehmigungen können mit Auflagen versehen werden, die die Verwendung der Tiere zur Mast oder Schlachtung sicherstellen.
- 15) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Tiere dürfen nur im Bundesgebiet geschlachtet werden.“
- 16) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Außenstelle Hamburg) ist – aufgeschlüsselt nach Fischart, Aufmachungsart, Menge und Wert – die im Laufe eines Monats bezogene Ware bis zum 5. des Folgemonats zu melden. Mit der Meldung über den letzten Teilbezug ist eine entsprechende, als Schlussmeldung zu kennzeichnende Meldung über die insgesamt bezogenen Waren einzureichen.“
- 17) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nur bis zum 25. Juni 1989 bezogen werden.“

A 9735	Nebenprodukte des Malzes 1), 6)	aus 6872 51 bis 6872 59	590 t
Eier und Eiprodukte			
A 9825	Hühnereier der Güteklasse „A“ 3), 7)	aus 0292 19	150 000 000 St.
A 9757	Eiweiß, flüssig oder gefroren 7)	aus 6814 81 aus 6814 87	500 t
A 9756	Vollei, flüssig oder gefroren (davon 500 t ausschließlich zur Verarbeitung zu Trockenvollei) 7), 21)	aus 6814 81 aus 6814 87	2 100 t
A 9758	Eigelb, flüssig oder gefroren 7)	aus 6814 81 aus 6814 87	500 t
A 9755	Vollei, getrocknet 7)	aus 6814 84	250 t
Stärke und Stärkeerzeugnisse			
A 9599	Kartoffelstärke, ausgenommen verunreinigte Kartoffelstärke 25)	aus 6816 11	1 500 t
A 9824	Kartoffelstärke, ausgenommen verunreinigte Kartoffelstärke 8), 11)	aus 6816 11	1 500 t
A 9600	Verunreinigte Kartoffelstärke	aus 6816 11	900 t
A 9856	Maisstärke, ausgenommen verunreinigte Maisstärke	aus 6816 12	400 t
A 9857	Verunreinigte Maisstärke	aus 6816 12	100 t
A 9606	Getrockneter Glukosesirup, Dextrose	aus 6816 43 6816 47	300 t
A 9759	Maiskleber 1)	aus 6810 45	500 t
Zucker (einschließlich Nebenprodukte)			
A 9601	Kristallzucker 1), 3), 8)	aus 6821 30	22 000 t
A 9819	Flüssige Raffinade und Flüssigzucker, auch karamelisiert, mit einem Trockensubstanzgehalt von mindestens 65 % 1)	aus 6821 90	3 500 t
A 9657	Rübenzuckermelasse 1)	aus 6821 71	25 000 t
Verarbeitetes Obst und Gemüse			
A 9654	Fruchtsaft aus Äpfeln	aus 6825 52	7 000 000 l
A 9661	Apfelsaftkonzentrat 6), 31)	aus 6825 64	3 000 t
A 9786	Fruchtsirup (ohne Rübensirup) 6)	aus 6825 66	5 000 t

A 9764	Wirkstoffhaltige Vormischungen mineralischer Wirkstoffzusammensetzung 1), 6)	aus 6889 80	1 000 t
A 9763	Sonstige wirkstoffhaltige Vormischungen 1), 6)	aus 6889 80	800 t
Spiritus (einschl. Nebenprodukte und Hefen)			
Q 9892	Rohbrand (aus Wein) 6)	aus 6873 10	500 000 l r. A.
Q 9893	Weindestillat 6)	6873 35	500 000 l r. A.
Q 9896	Backhefe, frisch, berechnet auf einen Trockensubstanzgehalt (HTS) von 32 %	6873 52	1 500 t
Q 9897	Backhefe, trocken	6873 53	150 t
Spirituosen			
Q 9845	Echter Nordhäuser Doppelkorn (38 % Vol.) 22)	aus 6875 10	1 275 000 l
Q 9894	Kornbranntwein, ausgenommen Echter Nordhäuser Doppelkorn (38 % Vol.) 23)	aus 6875 10	1 575 000 l
Q 9818	Eierlikör 23)	aus 6875 78	1 050 000 l
Q 9619	Sonstige Spirituosen, ausgenommen Eierlikör 6), 23)	aus 6875 30 bis 6875 71 aus 6875 78 bis 6875 99	3 950 000 l
Nebenprodukte der Bierherstellung			
Q 9894	Treber, trocken	6871 92	2 500 t

Anmerkungen:

- 1) Die Ware ist der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung zum Kauf anzubieten.
- 2) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen brauchen Mengenangaben nicht zu enthalten, wenn den Anträgen Proformarechnungen oder Preislisten in zweifacher Ausfertigung für die zum Bezug beantragten Waren beigelegt sind.
- 3) Die Ausschreibung gilt nur für Firmen mit Sitz in Berlin (West). Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nur in Berlin (West) gebraucht oder verbraucht, bearbeitet oder verarbeitet werden.“
Beim Bezug von Hühneriern wird diese Auflage um folgenden Satz ergänzt:
„Dies gilt auch für die daraus hergestellten Eiprodukte.“
Beim Bezug von Milch wird diese Auflage um folgenden Satz ergänzt:
„Dies gilt auch für die daraus hergestellten Erzeugnisse.“
- 4) Die Ausschreibung gilt nur für Firmen mit Sitz in Berlin (West). Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Schlachtung der Tiere hat im Schlachtbetrieb Berlin zu erfolgen. Die Ware darf nur in Berlin (West) gebraucht oder verbraucht, bearbeitet oder verarbeitet werden.“

- 18) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Heringe, die in ganzer Form mehr als 8 Stück per Kilogramm enthalten, dürfen nicht bezogen werden.“
- 19) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Es dürfen wöchentlich frische Ostseeheringe bis zum Wert von 150 000 VE bezogen werden.“
- 20) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen müssen Angaben über die Fischart und ggf. über die Aufmachungsart enthalten.
- 21) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Verarbeitung von Vollei, flüssig oder gefroren, zu Trockenvollei ist der Genehmigungsbehörde nachzuweisen.“
- 22) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nur originalverpackt in Flaschen bezogen werden.“
- 23) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Spirituosen, die nicht in Flaschen bezogen werden, sind im Betrieb des Beziehers unter Zollaufsicht unverändert auf Flaschen abzufüllen. Eine Be- oder Verarbeitung durch den Bezieher oder einen Dritten ist nicht zulässig.“
- 24) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware ist nur zur industriellen Verarbeitung bestimmt.“
- 25) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Die Ware darf nur bis zum 30. Juni 1989 bezogen werden.“
- 26) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Das Lebendgewicht der bezogenen Tiere darf bei der Vorführung zur Abfertigung durch die Zolldienststellen im Durchschnitt je Transport 300 kg/Tier nicht überschreiten. In Einzelfällen dürfen die Tiere jedoch ein Lebendgewicht bis zu 310 kg erreichen.“
- 27) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„Das Lebendgewicht eines Schlachtschafes darf bei der Vorführung zur Abfertigung durch die Zolldienststelle 44 kg nicht übersteigen.“
- 28) Bezüge sind ab 1. Dezember 1988 möglich.
- 29) Anträge auf Erteilung von Bezugsgenehmigungen müssen Angaben über die genaue Bezeichnung des Produkts enthalten.
- 30) Bezugsgenehmigungen für Wermutwein dürfen nur bis zu einer Höchstmenge von 2 000 000 l erteilt werden.
- 31) Bezugsgenehmigungen werden mit folgender Auflage erteilt:
„2000 t der Ware müssen bis zum 31. August 1989 bezogen sein.“
- 32) Bezugsgenehmigungen werden mit folgenden Auflagen erteilt:
1. Die geschlachteten Tiere dürfen – auch nach Zerlegung in Hälften, Vierteln oder Teilstücke – nur im Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) verarbeitet oder verbraucht werden.
2. Der Vertrieb der o. g. Ware ist auf Verlangen nachzuweisen.

Die beschriebenen Regulierungen setzen nicht nur Grenzen für die Bezüge aus der DDR fest, sondern schränken auch die Anreize, Güter aus der DDR zu beziehen, wesentlich ein. Hierfür ist vor allem die fehlende Übersichtlichkeit der Regelungen verantwortlich. Eine Vielzahl der Kontingente wird jährlich neu im Bundesanzeiger ausgeschrieben¹, während ein anderer Teil der Mengen- und Wertbeschränkungen für mehrere Jahre Gültigkeit hat, aber häufig durch mehrmals jährlich vorgenommene Teiländerungen korrigiert wird. Unternehmen, die sich neu im innerdeutschen Handel engagieren wollen, sind daher gezwungen, sich zunächst einen zeitraubenden und kostenintensiven Überblick über die vielfältigen Regelungen und Ergänzungen zu verschaffen. Darüber hinaus wird durch die häufige Änderung der Quoten die Erwartungssicherheit für die Unternehmen reduziert und daher eine langfristige Planung der Bezüge aus der DDR wesentlich behindert. Der möglichst weitgehende Abbau dieser Regulierungen im innerdeutschen Handel sollte daher im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen für die DDR höchste Priorität genießen. Flankierend sollte auch der Subventionsabbau in den Branchen der westdeutschen Wirtschaft vorangetrieben werden, die mit Hilfe leicht imitierbarer Technologien produzieren. Denn in diesen Branchen, die wie die Textil- und Bekleidungsindustrie nicht nur durch tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse, sondern auch durch Subventionen vor dem Wettbewerb mit den industrialisierten Schwellenländern geschützt werden, bieten sich der DDR-Wirtschaft erhebliche Wachstumspotentiale.

Nun hat die bisherige Diskussion über einen Subventionsabbau in der Bundesrepublik verdeutlicht, daß sich einflußreiche wirtschaftliche Interessengruppen diesen Liberalisierungsmaßnahmen erfolgreich widersetzen. Dies dürfte auch im Falle der Streichung der Kontingente im innerdeutschen Handel, die insbesondere auf einen Schutz strukturschwacher Branchen abzielen, nicht anders sein. Um die politökonomische Durchsetzbarkeit einer solchen

¹ Einen Auszug aus der "Bekanntmachung Nr. 9003/89(B) über den Bezug von Waren aus dem Währungsgebiet der Mark der DDR" vom 31. Oktober 1988 enthält Übersicht 1.

Entscheidung zu fördern, sollte auf die alternativen Entwicklungen hingewiesen werden, die sich ergeben, wenn der Marktzugang für Güter aus der DDR weiterhin beschränkt bleibt. Unter diesen Bedingungen würde sich die Wanderung von qualifizierten Arbeitskräften von Ost nach West auch dann fortsetzen, wenn marktwirtschaftliche Reformen in der DDR initiiert werden. Hierdurch dürften die Arbeitskräfte in den strukturschwachen Wirtschaftszweigen der Bundesrepublik unter einen ähnlichen Anpassungsdruck geraten wie er durch eine Marktöffnung für Güter aus der DDR ausgelöst wird. Denn auf mittlere Sicht dürfte infolge einer solchen Entwicklung das Lohnniveau in diesen Branchen aufgrund des intensivierten Wettbewerbs unter den Anbietern von Arbeit sinken. Neben dem Quoten- und Subventionsabbau sollte eine handelspolitische Wirtschaftshilfe für die DDR auch die strikte Anwendung des Ursprungslandprinzips beinhalten. Dies hätte zur Folge, daß alle in der DDR rechtmäßig hergestellten Güter in der Bundesrepublik angeboten werden könnten, ohne die meist höheren Standards und Normen der Bundesrepublik zu erfüllen. Dem Verbraucherschutz würde durch eine Kennzeichnungspflicht für diese Güter ausreichend Rechnung getragen werden. Den Produzenten in der DDR würde mit einer solchen Regelung die Möglichkeit eröffnet, mit Hilfe eines intensiven Preiswettbewerbs auf den Märkten der Bundesrepublik Fuß zu fassen und so die zunächst bestehenden Nachteile im Qualitätswettbewerb zu kompensieren.

Über die innerdeutschen Liberalisierungspotentiale hinaus kann auch die Europäische Gemeinschaft zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen in der DDR beitragen. In einem ersten Schritt ist hier vor allem an eine Änderung des Zusatzprotokolls zum EG-Vertrag zu denken. Die bisherige Regelung gestattet einerseits den westdeutschen Unternehmen die zollfreie Einfuhr von Gütern aus der DDR und ermöglicht somit indirekt auch den Reexport von Gütern in andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft. Andererseits räumt das Zusatzprotokoll den EG-Mitgliedsländern jedoch die Möglichkeit ein, sich gegen den Reexport von Gütern aus der DDR zu schützen, falls dieser "Schwierigkeiten" im Importland zur Folge hat. Daß diese Regelung nicht ohne Wirkung ist, wird daran

deutlich, daß die Bundesrepublik nur etwa 0,7 vH ihrer Bezüge aus der DDR reexportiert. Der zollfreie Zugang zum Europäischen Binnenmarkt außerhalb der Bundesrepublik bleibt der DDR daher de facto verwehrt. Dafür, die DDR stärker als bisher in den Europäischen Binnenmarkt zu integrieren, sprechen jedoch mindestens drei Gründe.

Erstens wurde das Berliner Abkommen, das die innerdeutschen Handelsbeziehungen regelt, bereits weit vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschlossen. Die Auswirkungen dieses Abkommens auf die im EG-Vertrag festgelegten Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern waren also hinreichend bekannt. Aus einer chronologischen Perspektive gesehen entstanden somit weniger den EG-Mitgliedern Nachteile durch die besonderen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR; vielmehr verloren die der DDR von seiten der Bundesrepublik eingeräumten Handelspräferenzen durch die Gründung der EWG an Wert (Krämer, 1984).

Zweitens hat die Öffnung der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten zur Folge, daß im Rahmen der geltenden Bestimmungen die Richtung der Faktorwanderungen zwischen Ost und West ausschlaggebend für die zolltechnische Behandlung der mittels dieser Faktoren hergestellten Güter ist. Die mit Hilfe von zugewanderten Arbeitskräften aus der DDR in der Bundesrepublik produzierten Güter können ohne Anwendung des EG-Außenzolls in jedes Mitgliedsland der Gemeinschaft exportiert werden, während den mit Maschinen und technischem Know-how westdeutscher Unternehmen in der DDR produzierten Waren die zollfreie Einfuhr in die EG verwehrt wird. Diese Regulierungen führen letztlich dazu, daß dem brain drain aus der DDR Vorschub geleistet und der für die wirtschaftliche Entwicklung der DDR notwendige private Kapitaltransfer von West nach Ost behindert wird. Denn die Möglichkeit des freien Zugangs zum Europäischen Binnenmarkt dürfte für die Investitionsentscheidung westdeutscher Unternehmen eine wichtige Rolle spielen.

Drittens stellt die Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Ausnahme des Prinzips der unbedingten Meistbegünstigung im Rahmen des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) dar. Durch die Anwendung eines gemeinsamen Außenzolls diskriminieren die Mitglieder der Zollunion die Importe aus Drittländern zugunsten des innergemeinschaftlichen Handels. Aus ökonomischer Sicht ist daher die Existenz der Europäischen Gemeinschaft nur dann zu rechtfertigen, wenn sie als ein offener Liberalisierungsclub fungiert, d.h. allen reform- und öffenungsbereiten Staaten die Möglichkeit bietet, der Liberalisierungsgemeinschaft unter Anerkennung der geltenden Klubregeln beizutreten.

Ein erster Schritt der Öffnung gegenüber der DDR wäre die Aufhebung der "Ausweichklausel" im Zusatzprotokoll zum EG-Vertrag. Er würde den Exporteuren der DDR einen uneingeschränkten indirekten Zugang zum EG-Binnenmarkt ermöglichen und so die wirtschaftlichen Reformbemühungen in der DDR wesentlich unterstützen. Im Hinblick auf die Sonderstellung der EG im Rahmen des GATT ist jedoch auch an eine weitergehende Öffnung zu denken. Der Extremfall einer regulären Mitgliedschaft in der EG ist jedoch zumindest auf kürzere Sicht aufgrund der Verbindung zwischen wirtschaftlichen und politischen Zielen innerhalb der Gemeinschaft ausgeschlossen. Die EG-Mitgliedsstaaten könnten ihre ökonomische Bringschuld gegenüber der DDR und anderen Drittländern jedoch dadurch einlösen, daß sie eine "EG mit zwei Zuständigkeiten" initiieren. Jedes Land außerhalb der Gemeinschaft, daß bereit ist, seine Handelsgrenzen zu öffnen und die Liberalisierungsregeln der EG zu beachten, aber sich mit den politischen Zielen der Gemeinschaft nicht identifizieren kann, sollte freien Zugang zu einer neu zu gründenden "Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftszone (GEWZ)" haben, in der Handelsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit garantiert werden. Die Zuständigkeit für weitergehende politische Ziele könnte in den Händen der bisherigen EG ("Polit-EG") verbleiben. Ein solches Angebot sollte nicht nur für die reformwilligen Staaten im Osten Europas gelten, sondern für alle Länder, die bereit sind, die Regeln der GEWZ anzuerkennen. Als Alternative besteht für die DDR auch die Möglichkeit, über eine Mitgliedschaft in der

EFTA den handelspolitischen Weg in die EG zu finden.¹ Dies hätte jedoch im Vergleich zur Alternative der Handels-EG für die DDR und andere Drittländer den Nachteil, daß sie zunächst Verhandlungen mit den EFTA-Mitgliedsländern erfolgreich abschließen müßten, um dann mit der EG über ein Präferenzabkommen zu verhandeln, das schließlich den unbeschränkten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt ermöglicht.

4. Liberalisierungswirkungen: Die Erfahrungen der Nachkriegsjahre

Es ist zu erwarten, daß die vorgeschlagene Marktöffnung für Produkte aus der DDR wesentlich zu einer verstärkten Integration der ostdeutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung beiträgt, da die Liberalisierungsmaßnahmen zu einer erheblichen Ausweitung der potentiellen Absatzmärkte der DDR führen dürften. Während die tatsächliche Nutzung dieses Potentials ausschließlich vom Ausmaß der marktwirtschaftlichen Bestrebungen der DDR-Führung abhängt und somit weitgehend unbestimmt ist, lassen sich für eine grobe Bestimmung des Marktpotentials Hinweise aus den Liberalisierungsbemühungen der Nachkriegsjahre ableiten. Vor allem der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse im Rahmen der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) kam aufgrund seiner Koppelung an die U.S-amerikanische Marshall-Plan-Hilfe zwischen 1948 und 1957 zügig voran und dürfte daher zu einer erheblichen Ausweitung des europäischen Handels geführt haben.

Für eine Abschätzung der handelsschaffenden Wirkungen der OEEC-Liberalisierungsmaßnahmen lassen sich die zur Messung der statischen Wohlfahrtseffekte der europäischen Integration von Balassa (1967), Kreinin (1969) und Truman (1969) entwickelten Importwachstumsmodelle nutzen und entsprechend der hier interessierenden Fragestellung anpassen.

¹ Der Vorschlag, die EFTA für die reformwilligen Staaten im Osten Europas zu öffnen, wurde von Kostrzewa und Schmieding (1989) aufgegriffen.

Die mit Hilfe des im Anhang abgeleiteten Importwachstumsmodells ermittelten handelsschaffenden Wirkungen der OEEC-Liberalisierungsmaßnahmen (Tabelle 1) bestätigen die Vermutung, daß eine weitgehende Marktöffnung wesentlich zur Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung beiträgt. Gleichzeitig wird deutlich, daß sich die Exportmöglichkeiten für die Mitglieder dieses "Liberalisierungsklubs" erheblich erhöht haben, denn das Marktpotential hat sich in den untersuchten Mitgliedsländern, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, im Zuge des Liberalisierungsprozesses annähernd verdoppelt. Dies dürfte nicht zuletzt einer der Gründe für den raschen wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik Deutschland in der ersten Nachkriegsdekade sein. Ob der skizzierte Abbau von Handelshemmnissen zwischen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Bundesrepublik und der DDR ähnliche Marktpotentiale für die ostdeutschen Exporteure schafft, ist unklar. Dies hängt wesentlich von der handelshemmenden Wirkung der bestehenden Barrieren ab. Die regionale Struktur des Außenhandels der DDR verdeutlicht jedoch, daß marktwirtschaftliche Reformen im Osten Deutschlands in Verbindung mit einer Handelsliberalisierung im Westen die Integration der DDR-Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung wesentlich intensivieren können. Denn der Anteil der westlichen Industrieländer am Außenhandelsumsatz der DDR betrug im Jahre 1988 lediglich 27,6 vH, der der Bundesrepublik 5,7 vH. Die skizzierten handelspolitischen Maßnahmen dürften daher erheblich dazu beitragen, die weitgehend einseitig auf die sozialistischen Staaten (Anteil an Außenhandelsumsatz der DDR im Jahre 1988: 69,1 vH) und hier insbesondere auf die Sowjetunion (37,5 vH) ausgerichteten Handelsbeziehungen mehr in westliche Richtung zu lenken und so die Marktpotentiale für die Unternehmen der DDR zu erhöhen.¹

¹ Näheren Aufschluß über die Wirkungen des Abbaus von Handelshemmnissen gegenüber der DDR könnte auch ein Vergleich der sektoralen Struktur des Handels zwischen der DDR einerseits und den RGW-Staaten bzw. der Bundesrepublik andererseits geben. Ein solcher Vergleich scheitert aber, wie die Beantwortung vieler anderer Fragestellungen auch, an der wenig aussagekräftigen Wirtschaftsstatistik der DDR.

Tabelle 1 - Handelsschaffende Wirkung der Handelsliberalisierung im Rahmen der OEEC nach ausgewählten Ländern, 1948 - 1957 (a)

Land	Handelsschaffung (Mio. US-\$)	Liberalisierungs- bedingtes Import- wachstum (b) (vH)
BR Deutschland (c)	2.878	138
Frankreich	2.598	78
Vereinigtes Königreich	1.823	25
Niederlande	1.319	82
Belgien/Luxemburg	1.474	76
Italien	2.165	152
Schweiz	986	88

(a) Schätzungen mit Hilfe eines Importwachstumsmodells.
Erläuterungen siehe Text.

(b) In vH des Importwerts des Basisjahres 1947.

(c) Basisjahr: 1950.

Quelle: International Monetary Fund, International Financial Statistics, Computer Data Tapes; United Nations, Statistical Yearbook, versch. Jgg., Yearbook of International Trade Statistics, versch. Jgg.; eigene Berechnungen im Rahmen des Importwachstumsmodells.

5. Schlußfolgerungen

Die hier vorgeschlagene Öffnung der Märkte der Bundesrepublik und anderer EG-Mitgliedsländer für Güter und Dienstleistungen aus der DDR kann als Soforthilfe ohne Vorbedingungen initiiert werden. Die Erfahrungen mit der Handelsliberalisierung in der ersten Nachkriegsdekade verdeutlichen, welche Entwicklungspotentiale diese handelspolitische Alternative der Wirtschaft der DDR eröffnet. In welchem Ausmaß das bestehende Potential genutzt wird, hängt dann wesentlich von der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Reformen in der DDR ab. Im Gegensatz zu finanziellen Hilfeleistungen durch staatliche Institutionen in der Bundesrepublik verstärkt daher die handelspolitische Alternative die Anreize zu marktwirtschaftlichen Reformen, ohne durch Vorbedingungen direkt in den Reformprozeß in der DDR einzugreifen. Die Konsequenzen der verschiedenen Reformwege bleiben in diesem Fall für die Bürger der DDR sichtbar und fühlbar. Die handelspolitische Alternativebürdet den Menschen in der Bundesrepublik erhebliche Anpassungskosten auf. Sie werden umso höher ausfallen, je weiter die marktwirtschaftlichen Reformen in der DDR voranschreiten. Im Zuge der wirtschaftlichen Reformbemühungen in der DDR wird sich jedoch auch der brain drain und die damit verbundenen Eingliederungskosten, die durch die zugewanderten Arbeitskräfte ausgelöst werden, vermindern. Eine Marktöffnung setzt daher im Gegensatz zu staatlichen Finanzhilfen ökonomische Signale, die sowohl die Anreize zu marktwirtschaftlichen Reformen in der DDR als auch den Willen der Bundesbürger zur Unterstützung der Reformprozesse verstärken. Ergänzende finanzielle Hilfen an die DDR dürften jedoch dann notwendig werden, wenn sich im Laufe des Anpassungsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft die Lebensbedingungen kurzzeitig so weit verschlechtern, daß humanitäre Hilfe erforderlich ist. Aber auch in diesem Fall sollte sorgfältig geprüft werden, ob diese Hilfen nicht effizienter direkt durch die Bürger der Bundesrepublik oder mit Hilfe privater Hilfsorganisation erreicht werden können. Denn es gibt keine Hinweise darauf, daß humanitäre Hilfe ein öffentliches Gut darstellt und daher ausschließlich von staatlichen Institutionen geleistet werden kann (Dicke, Stehn, 1987).

Anhang: Ein Konzept zur Messung handelspolitischer Integrationswirkungen

Die Wirkungen handelspolitischer Liberalisierungsmaßnahmen lassen sich im Rahmen eines ex-post Importwachstumsmodells messen. Um das Ausmaß der auf die ökonomische Integration zurückzuführenden Handelsausweitung zu bestimmen, ist eine Schätzung des hypothetischen Gesamtimports eines jeden Untersuchungslandes zum Nach-Integrationszeitpunkt t_2 für den Fall der Nicht-Integration durchzuführen. Der handelsschaffende Effekt ergibt sich dann als:

$$HS = t_2^{MI} - t_2^{MN} \quad \text{mit:}$$

t_2^{MI} : gemessener (tatsächlicher) Gesamtimport nach vollzogener Integration zum Zeitpunkt t_2 .

t_2^{MN} : geschätzter Gesamtimport bei Nicht-Integration zum Zeitpunkt t_2 .

Im Rahmen dieses ex-post Importwachstumsmodells kann der Gesamtimport in einem Basisjahr der Vorintegrationsphase als Ausgangspunkt zur Schätzung des hypothetischen Importwachstums verwendet und mit Hilfe des inländischen Importwachstums in der Vorintegrationsphase oder des Importwachstums eines Kontrollandes, das nicht Mitglied des Integrationsraumes ist, korrigiert werden. Im folgenden wird ein Kontrolland-Ansatz verwendet, da aufgrund kriegsbedingter Verzerrungen Vergleiche mit der Vorintegrationsphase kaum aussagekräftige Ergebnisse erlauben. Es ist daher sinnvoll, die Gesamtimporte eines jeden Untersuchungslandes im Basisjahr mit Hilfe des Importwachstums eines Kontrollandes in der Nach-Integrationsphase zu korrigieren und so die handelsschaffenden Wirkungen der OEEC-Liberalisierungsmaßnahmen abzuschätzen. Die Handelsschaffung eines jeden Untersuchungslandes ergibt sich dann als:

$$HS = t_2^{M_u} - (t_1^{M_u} t_1 t_2^{\hat{M}_k} + t_1^{M_u}) \quad \text{mit:}$$

u: Untersuchungsland u

k: Kontrollland k

$t_1 t_2^M_k$: Importwachstum im Kontrollland k zwischen Basisjahr t_1 und Nach-Integrationsjahr t_2 .

Dieser Ansatz setzt voraus, daß das Importwachstum des Kontrolllandes während der Nach-Integrationsphase identisch mit dem hypothetischen Importwachstum der Untersuchungsländer im Falle der Nicht-Integration ist. Es werden somit ein identisches Einkommenswachstum, identische Inflationsraten und feste Wechselkurse in den Kontroll- und Untersuchungsländern während der Nach-Integrationsphase unterstellt. Diese recht heroischen Annahmen können durch eine Anpassung des Importwachstums des Kontrollandes an die ökonomische Entwicklung in den jeweiligen Untersuchungsländern vermieden werden. Fällt das Einkommenswachstum in den integrierten Ländern höher aus als im Kontrollland, so werden die handels-schaffenden Wirkungen der Integration überschätzt. Diese Verzerrung kann korrigiert werden, indem die Gesamtimporte des Kontrollandes zum Zeitpunkt t_2 gemäß der Wachstumsdifferenz der Einkommen zwischen den Vergleichsländern erhöht oder vermindert werden. Über die Höhe der Anpassung gibt die zu schätzende Einkommenselastizität der Importnachfrage des Kontrollandes Auskunft. Schätzt man darüber hinaus die Preis-Substitutionselastizität im Kontrollland k, so können auch die aus unterschiedlichen Preisentwicklungen und differierenden effektiven Wechselkursänderungen resultierenden Auswirkungen auf das Importwachstum erfaßt und die gemessene Handelsschaffung korrigiert werden. Das Importwachstum im Kontrollland stellt dann ein Maß für das "Normalmuster" der Handelsentwicklung im jeweiligen Untersuchungsland dar. Formal berechnet sich die Handelsschaffung im Rahmen dieses Importwachstumsmodells wie folgt:

$$HS_u = M - \left[\frac{t_2^M_k \left[\frac{a_k (\dot{Y}_u - \dot{Y}_k) + b_k [(\dot{P}_u - \dot{P}_k) + (\dot{eff}_u^W - \dot{eff}_k^W)]}{100} \right] + t_2^M_k - t_1^M_k}{t_1^M_k} \right] t_1^M_u + t_1^M_u$$

mit

- \hat{Y} : Wachstum des Bruttosozialprodukts zu konstanten Preisen im Integrationszeitraum.
- \hat{P} : Veränderung des relativen Importpreises im Integrationszeitraum.
- \hat{W}^{eff} : Veränderung des effektiven Wechselkurses im Integrationszeitraum.
- a_k : Einkommenselastizität der Importnachfrage im Kontrollland k
- b_k : Preis-Substitutionselastizität der Importnachfrage im Kontrollland k.

Das abgeleitete Modell läßt sich auf die Liberalisierungsmaßnahmen der ersten Nachkriegsdekade anwenden. Der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse im Rahmen der OECC vollzog sich im wesentlichen zwischen 1948 und 1957, so daß sich in diesem Zeitraum eine spürbare Handelsausweitung zwischen den Mitgliedsländern feststellen lassen müßte. Als Kontrollland zur Bestimmung des "Normalmusters" bietet sich Kanada an, das erst 1961 der OECD, dem Nachfolger der OEEC, beiträt. Die für die Berechnung der handelsschaffenden Wirkung der Liberalisierungsmaßnahmen notwendigen Einkommens- und Preis-Substitutionselastizitäten der Importnachfrage Kanadas wurden mit Hilfe der folgenden Schätzgleichung für den Zeitraum 1948 - 1963 bestimmt¹:

$$\log M = - 2,89 + 1,65 \log Y - 1,82 \log P$$

(-9,79*) (28,08*) (-4,84*)

$$\bar{R}^2 = 0,986$$

$$F^* = 533,11$$

$$DW = 2,34$$

¹ Datenquellen siehe Tabelle 1.

mit:

M: realer Importwert

Y: reales Bruttosozialprodukt

P: relativer Importpreis

*statistisch signifikant auf einem Niveau von 1 vH:

Die geschätzten Einkommens- und Preis-Substitutionselastizitäten weichen leicht von den Elastizitäten ab, die Houthakker und Magee (1969) für den Zeitraum 1951-1966 ermittelten. Sie schätzten eine Einkommenselastizität der kanadischen Importnachfrage von 1,20 und eine Preis-Substitutionselastizität von -1,46. Die hier berechneten Elastizitäten entsprechen aber weitestgehend den theoretischen Erwartungen.

Literaturverzeichnis

- BALASSA, Bela, "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". *Economic Journal*, Vol. 77, 1967, S. 1-21.
- BISKUP, Reinhold, Deutschlands offene Handelsgrenze. Frankfurt/Main 1976.
- DICKE, Hugo, Jürgen STEHN, "Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 172-182.
- KOSTRZEWA, Wojciech, Holger SCHMIEDING, Die EFTA-Option für Ost-europa: Eine Chance zur wirtschaftlichen Reintegration des Kontinents. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 154, September 1989.
- KRÄMER, Hans R., "'German Internal Trade' under EEC-Rules". *Geo Journal*, Vol., 9, 1984, S. 434-436.
- KREININ, Mordechai E., "Trade Creation and Trade Diversion by the EEC and EFTA". *Economia Internazionale*, Vol. 22, 1969, S. 273-280.
- NEHRING, Sighart, "Zu den Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR". *Die Weltwirtschaft*, 1974, H. 2, S. 61-88.
- SEIDEL, Martin, Innerdeutscher Handel und Europäischer Binnenmarkt. Mittelrheinische Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie Bonn. Unveröffentlichtes Manuskript.
- TRUMAN, Edwin M., "The European Economic Community: Trade Creation and Trade Division". *Yale Economic Essays*, Vol. 9, 1969, S. 201-257.