

Donges, Juergen B.; Schatz, Klaus-Werner

Working Paper — Digitized Version

Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 119/120

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Donges, Juergen B.; Schatz, Klaus-Werner (1986) : Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 119/120, ISBN 3925357297, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48101>

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.

21.3.85
25.5.90

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

119/120

Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland

Umfang, Struktur, Wirkungen

von Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz

AUS DEM INHALT

A 2197 / 86
Weltwirtschaft
Kiel

- Markt und Wettbewerb sind in der Bundesrepublik Deutschland als ordnungspolitische Konzeption nicht konsequent verwirklicht worden. Schon das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen stellte sieben Wirtschaftsbereiche (darunter die Landwirtschaft, den Steinkohlenbergbau, die Eisenschaffende Industrie und die Nachrichtenübermittlung) außerhalb der sonst geltenden Ordnung und sanktionierte Kartelle, Monopole und Preisabsprachen.
- Darüber hinaus mehrten sich die staatlichen Interventionen auch in Bereichen, in denen Wettbewerb vorgeschrieben ist. Zölle und vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse werden gezielt eingesetzt, um Importkonkurrenz abzuwehren (z.B. bei der Textil- und Bekleidungsindustrie). Mit sektorspezifischen Subventionen wird versucht, sowohl unrentable Produktionen und Arbeitsplätze zu erhalten (z.B. Schiffbau) als auch zukunftssträftig erscheinende Aktivitäten zu stimulieren (z.B. Luft- und Raumfahrzeugbau). Häufig muß der Staat Subventionszwecke zusätzlich durch Regulierungen des Marktzugangs, der Mengen oder der Preise absichern (z.B. in der Eisen- und Stahlindustrie), und mitunter werden Subventionen notwendig, weil reguliert wird (z.B. intern bei der Deutschen Bundespost).
- Werden auch noch die zahlreichen sektorübergreifenden Interventionen hinzugezählt, so zeigt sich, daß das an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gemessene Segment der Wirtschaft, in dem noch Wettbewerb herrscht, mittlerweile auf deutlich unter 50 vH zusammengeschrumpft ist.
- Die meisten staatlichen Interventionen lassen sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht begründen. Es gibt weitaus weniger Marktversagen, als gemeinhin angenommen wird, und wo Märkte unvollkommen funktionieren, geht dies häufig auf unbedachte staatliche Eingriffe oder auf Staatsversagen zurück. Tatsächlich überwiegen die politischen Begründungen. Vielfach werden dabei übergeordnete Gesichtspunkte auch dann geltend gemacht, wenn es erkennbar um Partikularinteressen geht (die der etablierten Unternehmen, der Arbeitsplatzinhaber oder der Verbandsfunktionäre).
- Der Staat behindert und verzerrt den Wettbewerb weitaus mehr, als es Private über Absprachen je könnten, denn die Kartellbehörden und die (potentielle) Auslandskonkurrenz sorgen dafür, daß privatwirtschaftlich herbeigeführte Funktionsstörungen des Marktes begrenzt bleiben.
- Bedenklich sind die gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen, die von überzogenen und oft inkonsistenten staatlichen Eingriffen ausgehen: Der wachstumsnotwendige Strukturwandel kommt nicht zügig genug voran; es entstehen zu wenig neue, zukunftssträftige Unternehmen und zu wenig zusätzliche, rentable Arbeitsplätze. Strukturschwache Regionen tun sich mit der aktiven Sanierung schwer. Der technische Fortschritt wird nicht schnell genug aktiviert und nicht an der richtigen Stelle genutzt. Die Preise für zahlreiche Güter und Dienstleistungen sind überhöht; die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leidet, und die Realeinkommen sind niedriger, als sie es sein könnten.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Einleitung	3
II.	Begründungen für staatliche Interventionen	4
1.	Die ökonomische Sicht	4
2.	Politische Erwägungen	8
3.	Fazit	10
III.	Instrumente staatlicher Interventionen	10
1.	Außenwirtschaftliche Protektion	11
a.	Zölle	12
b.	Nichttarifäre Handelshemmnisse	15
2.	Binnenmarktorientierte Interventionen	18
a.	Subventionen	18
b.	Regulierungen	23
IV.	Zum sektoralen Muster der staatlichen Interventionen	29
1.	Beispiele aus den wettbewerblichen Ausnahmebereichen	30
a.	Landwirtschaft	30
b.	Steinkohlenbergbau	34
c.	Eisenschaffende Industrie	37
d.	Nachrichtenübermittlung	41
2.	Beispiele aus den Wettbewerbsbereichen	46
a.	Textil- und Bekleidungsindustrie	46
b.	Schiffbau	49
3.	Beispiele für sektorübergreifende Interventionen	50
a.	Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	51
b.	Maßnahmen zum Umweltschutz	53
c.	Handwerksordnungen	55
V.	Gesamtwirtschaftliche Bewertung	57
1.	Interventionen und private wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen im Vergleich	57
2.	Fehlentwicklungen und Kosten	60
VI.	Zusammenfassung	64
	Literaturverzeichnis	67

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Donges, Juergen B.:

**Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik
Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen / von
Juergen B. Donges u. Klaus-Werner Schatz. Inst.
für Weltwirtschaft, Kiel. – Kiel: Inst. für
Weltwirtschaft, 1986.**

(Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120)

ISBN 3-925357-29-7

NE: Schatz, Klaus-Werner.; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455-0420

Bei den Subventionen insgesamt ist das Durchforsten und Reduzieren eine wichtige Daueraufgabe...

...bleiben Deregulierung und Entbürokratisierung eine Daueraufgabe...

Die Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung ist darauf gerichtet, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß sich die internationale Arbeitsteilung in offenen Märkten dynamisch entfalten kann.

Jahreswirtschaftsbericht 1986
der Bundesregierung

I. Einleitung

1. Am 1. Januar 1958 ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Kraft getreten. Es war in seiner Art neu für die Bundesrepublik Deutschland, richtete es sich doch ausdrücklich gegen wettbewerbshemmende Absprachen Privater, z.B. durch Kartellbildung, und gegen den Zusammenschluß von Unternehmen, wenn dabei bestimmte Marktanteile überschritten werden. Das GWB stellt allerdings einen bedeutsamen Teil der Wirtschaft außerhalb marktlicher und wettbewerblicher Regulierungsmechanismen und sanktioniert dort z.B. Kartelle, Monopole, Preisabsprachen. Außerdem greift der Staat selbst in solche Bereiche reglementierend ein, in denen ansonsten Wettbewerb vorgeschrieben ist.

2. Für die Eingriffe mag es gute Gründe geben. Man muß diese immer wieder auf ihre Stichthaltigkeit hin überprüfen, vor allem dann, wenn die Interventionen umfangreich und selektiv sind und die Gefahr besteht, daß sie mehr schaden als nutzen. Im folgenden wird zunächst dargestellt, wie die staatlichen Eingriffe im allgemeinen motiviert werden und wie ihre Begründungen bewertet werden müssen. Anschließend wird analysiert, mit welchen Instrumenten der Staat interveniert. Die Vielfältigkeit der Interventionen im Detail und deren Wirkungen werden am Beispiel ausgewählter Sektoren der Wirtschaft und sektorübergreifender Maßnahmen aufgezeigt. Bei der sich daran anschließenden gesamtwirtschaftlichen Bewertung wird auch der Frage nachgegangen, wie man die Vor- und Nachteile staatlicher Interventionen im Vergleich zu den wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen Privater einzuschätzen hat, die durch das GWB in den dort bestimmten Fällen verhindert werden sollen. Zum Schluß wird versucht, Folgerungen für die Wirtschaftspolitik zu ziehen.

Gekürzte und überarbeitete Fassung eines Gutachtens, das im Auftrage der Monopolkommission erstellt wurde. Wir danken unseren Kollegen A. Busch, H. Dicke, K. H. Jüttemeier, C.-F. Laaser, A. D. Neu, R. Weichert und D. Witteler für zahlreiche Anregungen und wertvolle Hinweise zu den verschiedenen Interventionsformen.

II. Begründungen für staatliche Interventionen

3. Es gibt in der Bundesrepublik keine wie auch immer geartete, in sich geschlossene wirtschaftspolitische Konzeption, mit der die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft begründet werden. Anstelle einer solchen Konzeption für Eingriffe gibt es dagegen das Grundbekenntnis zur Marktwirtschaft und zum Wettbewerb als jene Allokationsmechanismen, die die größten gesamtwirtschaftlichen Vorteile versprechen. Zuweilen wird bei einzelnen Interventionen als pauschale Begründung ein Marktversagen angeführt. Viel häufiger wird allerdings staatliches Eingreifen mit übergeordneten Gesichtspunkten gerechtfertigt, und zwar oft auch dann, wenn es erkennbar um Partikularinteressen geht. Nicht selten fehlen Begründungen überhaupt; an ihrer Stelle werden Ziele angeführt. Und daß im übrigen auch interveniert wird, um Fehlentwicklungen zu korrigieren, die durch frühere staatliche Eingriffe in den Marktprozeß verursacht wurden, bleibt der Öffentlichkeit im allgemeinen verborgen.

1. Die ökonomische Sicht

4. Im ökonomischen Sinn versagt der Markt,

- wenn ein einzelner Anbieter die nachgefragten Güter oder Dienstleistungen einer bestimmten Art stets billiger herstellen kann, als es andere Unternehmen vermögen (natürliches Monopol);
- wenn Produzenten nicht alle Kosten der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen selbst tragen müssen oder wenn bei der Herstellung zugleich Kostenvorteile für andere Produzenten anfallen (externe Erträge und Kosten);
- wenn Güter und Dienstleistungen von beliebig vielen Menschen in Anspruch genommen werden können, niemand aber vom Konsum ausgeschlossen werden kann (öffentliche Güter).

Unter solchen Bedingungen wird bei alleiniger Marktsteuerung und in gesamtwirtschaftlicher Sicht entweder zu wenig oder zu viel produziert [Sohmen, 1976]. Ein staatlicher Interventionsbedarf läßt sich dann allokationstheoretisch gut begründen.

5. Ein Unternehmen, das ein natürliches Monopol wahrnimmt, kann seine Strategie allein an den eigenen, betriebswirtschaftlichen Interessen ausrichten. Weil es keiner direkten Konkurrenz ausgesetzt ist, kann es die Preise so (über die privaten und sozialen Grenzkosten hinaus) anheben, daß die möglichen Monopolgewinne auch voll ausgeschöpft werden. Die Preise signalisieren Knappheiten, die künstlich bewirkt sind (monopolistische Verknappung) und den tatsächlichen volkswirtschaftlichen Gegebenheiten nicht entsprechen. Es wird dann zu wenig produziert und abgesetzt. Wichtiger als die so bewirkten gesamtwirtschaftlichen statischen Verluste sind die dynamischen: sie fallen an, weil es keine Konkurrenz gibt, die das Monopolunternehmen

zwingen könnte, Effizienzsteigerungen eine besondere Bedeutung zuzumessen, also billiger und damit ressourcenschonender zu produzieren. Typische Bereiche, für die natürliche Monopole vermutet werden, sind die Netze für die Telekommunikation und wichtige Teile des Bodenverkehrs, bei denen es tatsächlich auch vielfältige staatliche Interventionen gibt [Busch et al., 1986b, Kapitel C und E].

6. Durch Regulierungen verschiedenster Art soll der ruinöse Wettbewerb unter den Anbietern und damit zugleich das Herausbilden des sonst zu erwartenden natürlichen Monopols verhindert werden. In einigen Fällen darf nur tätig werden, wer dafür vom Staat eine Lizenz erhält (z.B. im Straßengüter- und Straßenpersonenverkehr); in anderen Fällen werden Mindestpreise vorgeschrieben, oder der Staat läßt beschränkte Monopole (etwa Gebietsmonopole bei Versorgungsunternehmen) zu. Zugleich sollen die Regulierungen idealerweise die Konsumenten vor Machtmißbrauch schützen und überdies noch bewirken, daß Effizienzsteigerungen möglichst hoch ausfallen und dann aber nicht etwa in den Unternehmen verbleiben, sondern in Form niedrigerer Preise an die Verbraucher weitergegeben werden. Außer zu regulieren, neigt der Staat dazu, bestimmten Unternehmen ein faktisches Monopol einzuräumen, wenn er die Voraussetzungen für natürliche Monopole als gegeben ansieht. Es handelt sich in der Regel um staatliche Unternehmen, wie die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost. Der Grundgedanke ist, daß die staatlichen Monopolunternehmen sich so verhalten, "als ob" Wettbewerb herrsche, und damit Ineffizienzen vermeiden, was bei privaten Monopolunternehmen nicht der Fall sei.

7. Wo externe Kosten oder externe Erträge vorliegen - die zweite Variante von Marktversagen -, sind die privaten Grenzkosten niedriger bzw. größer als die sozialen Grenzkosten der Produktion, und mithin fallen die Preise der in Frage stehenden Güter und Dienstleistungen geringer bzw. höher aus, als es den gesamtwirtschaftlichen Knappheitsverhältnissen entspricht. Es werden beispielsweise zu viel umweltbelastende Güter hergestellt, wenn die Kosten der Umweltbelastung nicht in die betriebswirtschaftliche Kalkulation der Unternehmen eingehen, weil sie nach außen auf die Allgemeinheit verlagert werden können - sichtbar als Waldschäden oder Verschmutzungen von Flüssen. Oder: müssen Unternehmen befürchten, daß die Erfindungen, die ihnen gelingen, von anderen Unternehmen ausgebeutet werden, dann wird insgesamt weniger geforscht, weil die privaten Erträge geringer ausfallen und unter die volkswirtschaftlichen Erträge sinken.

8. Aus diesen Überlegungen heraus ist eine Vielzahl verschiedenartiger staatlicher Interventionen in die Wirtschaft entstanden.

- So spielt beim Banknotenmonopol der Deutschen Bundesbank die Sorge eine Rolle, daß es zu negativen Externalitäten in Form von Inflation käme, weil private Geschäftsbanken unbegrenzt Geld schaffen würden, um im Wettbewerb miteinander ihr Geschäftsvolumen auszuweiten. Im Umweltschutz wird durch Verbote versucht, negative Externalitäten - Umweltbelastungen - einzugrenzen; dem gleichen Ziel dient auch die Abwasserabgabe, mit der die Kostenkalkulation der Unternehmen verändert werden soll.

- Damit Anreize zur Forschung erhalten bleiben, wird Patentschutz gewährt, der es den forschenden Unternehmen erlauben soll, positive Externalitäten zu internalisieren; ein weiteres Instrument ist die Vergabe von Forschungssubventionen mit der Begründung, die Ergebnisse kämen allen Steuerzahlern zugute. Ähnlich gelagert sind die Argumente, mit denen Subventionen für gänzlich neue Aktivitäten von Unternehmen motiviert werden, die beispielsweise im Arbeitsmarkt keine für ihre Zwecke qualifizierten Arbeitskräfte finden und die Ausbildung selbst vornehmen müssen. Unternehmen, die dies leisten, eröffnen für andere Unternehmen die Chance, durch Abwerbung billig in den Besitz von Know-how zu gelangen. Mit Hilfe von Subventionen soll diese Leistung abgegolten werden, damit die ausbildenden Unternehmen in ihren Qualifizierungsanstrengungen nicht nachlassen und auf diese Weise der Wirtschaft laufend Humankapital zuwächst.

9. Was die drittgenannte Form von Marktversagen anlangt - die Existenz öffentlicher Güter -, so ist hier das Fehlen von Konsumkonkurrenz entscheidend. Beispielsweise wird niemand am Empfang eines Fernsehprogramms gehindert, wenn weitere Personen ihre Geräte zum Empfang einschalten. Durch die zusätzlichen Konsumenten des Programms steigen auch die Sendekosten nicht; die diesen Konsumenten zurechenbaren Grenzkosten sind somit gleich Null.

10. Für manche öffentlichen Güter bedeutet dies, daß zugleich Monopole auftreten, und zwar dann, wenn sie homogen sind und der billigere Produzent alle Nachfrage auf sich ziehen könnte (Beispiel: Leuchtturm). Schon diese Gefahr des Monopols, aber auch die Sorge vor einer letztlich eher überflüssigen Doppelproduktion, hat wohl dazu bewogen, die Produktion mancher öffentlichen Güter in Staatsregie zu übernehmen, an staatliche Unternehmen zu übertragen oder sonst zu regulieren. Für andere öffentliche Güter ist, wie gesagt, typisch, daß niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann (Beispiel: äußere und innere Sicherheit). Zu einer gesamtwirtschaftlich effizienten Allokation käme es bei öffentlichen Gütern nur, wenn die Konsumenten entsprechend ihren jeweiligen Grenznutzen Anteile an den Grenzkosten der Produktion übernehmen würden (wie es bei Verwendungskonkurrenz der Fall ist). Die Preise für den Konsum öffentlicher Güter müßten also unterschiedlich sein, wenn es die Grenznutzen sind. Da nun aber die Konsumenten nicht am Konsum gehindert werden können, kann auch nicht erwartet werden, daß sie sich an der Finanzierung öffentlicher Güter überhaupt oder in angemessener Weise beteiligen. Eine privatwirtschaftliche Produktion käme dann nicht zustande, jedenfalls nicht im angemessenen Umfang. Weil solche Güter gleichwohl gesamtwirtschaftlich nützlich sind, kann ihre Produktion durch den Staat erforderlich sein. Sie kann auch Eingriffe in die Wirtschaft begründen, wenn private Unternehmen öffentliche Güter bereitstellen.

11. Zusammen gesehen sind die Argumente, mit denen staatliche Interventionen aus Marktversagen heraus allokationstheoretisch fundiert werden können, sehr stringent. Wichtige Modifizierungen ergeben sich aus der Entwicklung der Theorie der Eigentumsrechte. Bestand lange Zeit Einmütigkeit darüber, daß der Staat durch Steuern bzw. Subventionen eingreifen müsse, um Marktversagen, das auf Externalitäten beruht, zu korrigieren, wird mittlerweile dem Umstand größere Aufmerksamkeit gewidmet, daß an sich alle beteiligten Parteien Vorteile erlangen

könnten, wenn sie durch privatwirtschaftliche Verhandlungen Externalitäten internalisieren [Coase, 1960]. Eine notwendige Bedingung dafür, daß solche Verhandlungen stattfinden, ist jedoch, daß Eigentumsrechte klar definiert und zugeordnet sind. Dies ist aber gewöhnlich dann, wenn Marktversagen konstatiert wird, nicht der Fall, wie sich an aktuellen Problemen wie der Umweltverschmutzung, der Überfischung der Meere oder den Klimaschäden durch Überweidung zeigen läßt [Dales, 1968; Kim, 1984].

12. Demnach liegt eine wichtige Aufgabe des Staates darin, Eigentumsrechte zu schaffen und zuzuordnen, damit überhaupt die Bedingungen gegeben sind, unter denen der Markt funktionieren kann. Mit dem Patentrecht sind beispielsweise solche Eigentumsrechte geschaffen worden, mit der Folge, daß positive Externalitäten Dritter durch Lizenzgebühren an den Patentinhaber abgegolten werden. Bei derartigem Recht handelt es sich im übrigen um ein öffentliches Gut. Bietet der Staat es nicht an und werden folglich Externalitäten nicht internalisiert, muß das Marktversagen, das beobachtet wird, auf Staatsversagen zurückgeführt werden. Die Theorie der Eigentumsrechte gelangt zu dem Schluß, daß im allgemeinen nicht Subventionen, Steuern oder andere direkte Staatseingriffe die angezeigte Therapie bei solchem Marktversagen sind, sondern Verbesserungen des rechtlichen Rahmens. Darüber hinaus gilt in bezug auf positive Externalitäten, daß zumindest in hochentwickelten Ländern wie der Bundesrepublik wegen der vielfältigen Verflechtungen in der Volkswirtschaft eine ständige gegenseitige Begünstigung stattfindet, die es weder angeraten noch durchführbar erscheinen läßt, mögliche Begünstigungsunterschiede durch den Staat auszugleichen. Damit leisten auf Externalitäten gegründete Argumente weit weniger, als es zunächst scheint und früher die in der Theorie herrschende Auffassung war, und sie geben wohl nur in ganz besonderen Einzelfällen berechtigten Anlaß für staatliche Interventionen.

13. Konsequenzen hat die Theorie der Eigentumsrechte auch für den Bereich der öffentlichen Güter. Wie bei allen anderen Gütern und Dienstleistungen gilt auch hier, daß der billigste Produzent zum Zuge kommen sollte, gleich, ob es sich dabei um staatliche oder private Unternehmen handelt. In diesem Zusammenhang ist es allerdings wichtig, daß fehlende Rechte private Unternehmen daran hindern können, Preise für von ihnen angebotene öffentliche Güter zu verlangen, die Preise zu differenzieren oder zahlungsunwillige Nutzer vom Konsum auszuschließen. Sind hingegen solche Rechte gegeben, dann ist nicht ersichtlich, warum der Staat Umfang und Struktur der von den Bürgern gewünschten öffentlichen Güter von vornherein besser kennen sollte als Private. Vielmehr muß vermutet werden, daß private Unternehmen die effizienteren Anbieter sind. Ein privates Unternehmen erwirtschaftet nämlich seinen höchsten Gewinn, wenn es den Konsumenten eben das Angebot macht, das ihren Nutzen am ehesten entspricht. Man mag beklagen, daß es natürlich auch zahlungswillige Konsumenten ausschließen wird, und man mag darin einen gesamtwirtschaftlichen Schaden sehen, weil ihnen ein Konsum und damit Nutzen entzogen wird, der keine zusätzlichen Kosten verursacht. Aber zu den Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gehört auch die glaubhafte Androhung des Ausschlusses vom Konsum. Nur dies wird die Verbraucher veranlassen, die Preise zu zahlen, die den Vorteilen des Konsums entsprechen. Bietet dagegen der Staat öffentliche Güter an, muß man

insbesondere dann damit rechnen, daß deren Umfang zu groß ist, wenn die Finanzierung über Steuern erfolgt: Das Angebot wird für die Nutzer systematisch verbilligt, so daß die Gesamtnachfrage nach einzelnen öffentlichen Gütern zu hoch ausfällt ("moral hazard"-Problematik). Politiker, die auf die Wählerwünsche Rücksicht nehmen, werden das entsprechend überhöhte Angebot bereitstellen.

14. Vielfach wird das staatliche Angebot an öffentlichen Gütern mit dem Verweis auf natürliche Monopole begründet. Allerdings hat dieses Argument viel an Zugkraft verloren, weil in früher als typisch angesehenen Bereichen Substitutionskonkurrenz entstanden oder möglich ist. Beispiele finden sich bei Rundfunk und Fernsehen oder im Telekommunikationssektor [Monopolkommission, 1981]. Gerade die Tatsache, daß man dort einzelnen staatlichen Unternehmen oder Betreibern beispielsweise weitgehende Schutzrechte gegen Substitutionskonkurrenz (Telekommunikation) oder alleinige Ansprüche auf Gebühren (Rundfunk, Fernsehen) einräumt, spricht dafür, daß natürliche Monopole nicht bestehen - andernfalls wären solche Maßnahmen nicht erforderlich. Außerdem stützen die Erfahrungen aus anderen Ländern die Ansicht, daß Wettbewerb inzwischen auch in Bereichen möglich ist, die ursprünglich einmal vielleicht mit Berechtigung als natürliche Monopole galten. Aus diesen Gründen kommt dem theoretisch fundierten Argument des Marktversagens wegen natürlicher Monopole praktisch wohl nur wenig Gewicht zu, ganz abgesehen davon, daß den allokativen Verzerrungen, die befürchtet werden, auch durch marktkonforme Maßnahmen begegnet werden könnte, z.B. durch eine periodische Versteigerung der Monopolrechte [Wegehenkel, 1980].

15. Die Relevanz der theoretischen Überlegungen zum Problem des Marktversagens, auf die man staatliche Interventionen stützen kann, ist zusammengenommen für die wirtschaftliche Wirklichkeit nicht so groß, wie vermutet werden könnte, und sie könnte noch wesentlich geringer sein, wenn die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Marktes verbessert würden. Schon in dem Mangel an solchen Verbesserungen kann Staatsversagen erblickt werden. Aber abgesehen von diesen Überlegungen ist wichtig, daß die Chancen für die Korrektur von systemimmanentem Marktversagen durch den Staat gering sind, weil dazu eine Vielzahl von Informationen erforderlich ist, die der Staat nicht haben kann. Wichtig ist auch die Erfahrung, daß Schäden, einmal entstanden durch mutmaßliches Marktversagen, noch größer werden können, wenn der Staat in gutgemeinter Absicht Marktverzerrungen korrigieren will und sich dazu falscher Instrumente bedient [Donges, 1985].

2. Politische Erwägungen

16. Die meisten staatlichen Interventionen in die Wirtschaft sind politisch begründet, auch wenn sich dies oft anders anhört. Verdeutlichen kann man dies am Beispiel der Zielsetzungen "gesamtwirtschaftliches Wachstum" und "Beschäftigung": Bedeutsam ist nicht so sehr, daß ein bestimmtes - möglichst hohes - Wachstum und ein bestimmter - möglichst hoher - Grad der

Teilnahme der Menschen am Arbeitsleben erreicht wird. Wichtig ist vor allem, daß dem Wachstum der Wirtschaft und den Beschäftigungswünschen der Menschen keine künstlichen Hemmnisse entgegenstehen. Die Beseitigung solcher Hemmnisse fällt teilweise in den Staatsbereich. Aber auch andere Stellen kommen in Frage - z.B. für den Arbeitsmarkt die Tarifvertragsparteien, die über den Preis, den sie für den Produktionsfaktor Arbeit auf verschiedenen Qualifikations- und Altersstufen festsetzen, bestimmen, wieviel Arbeit mit Aussicht auf Rentabilität von den Unternehmen jeweils nachgefragt wird. Interventionen in die Wirtschaft mit dem Ziel, das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu steigern oder den Beschäftigungsgrad zu erhöhen, können somit ökonomisch gesehen allein dadurch gerechtfertigt werden, daß es gilt, Marktversagen zu korrigieren; alle anderen Interventionen sind politisch begründet, das bedeutet, sie beruhen auf Werturteilen.

17. Solche politischen Interventionen sind natürlich legitim. Nur können sie aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht begründet werden. Dies trifft, abgesehen von der besonderen Förderung von Wachstum und Beschäftigung, auch für andere Interventionen zu, die von der Bundesregierung immer wieder für erforderlich gehalten werden, etwa die Forschungs- und Technologiepolitik oder die Regionalpolitik. Hier messen die Politiker einer bestimmten Technologie einen besonderen Wert zu oder halten eine bestimmte Verteilung der Bevölkerung im Raum für wichtig - aber genauso gut könnte man es auch anders wollen.

18. Häufig kommt es zu staatlichen Interventionen, weil die Politiker Gruppeninteressen ein hohes Gewicht beimessen. Die Landwirtschaft, der Schiffbau, der Kohlenbergbau, aber auch das Handwerk sind Beispiele für Bereiche, in denen Maßnahmen in erster Linie der Sicherung von Produzenteneinkommen einschließlich der Einkommen der dort beschäftigten Arbeitnehmer dienen. Mit der Wohnungsbaupolitik wiederum soll bestimmten Bevölkerungsgruppen zu einem verbilligten Angebot verholfen werden. Daß anderen Gruppen hierdurch notwendigerweise Nachteile erwachsen, spielt politisch keine Rolle, solange die Betroffenen ihre eigenen Interessen nicht koordinieren und sich zur Wehr setzen.

19. Weitere Begründungen für staatliche Interventionen betreffen unter anderem die Versorgungssicherheit (beispielsweise in bezug auf Nahrungsmittel, Kohle oder die Handelsflotte) und den Verbraucherschutz (wie man vor allem beim Handwerk weiß, aber auch im Banken- und Versicherungsgewerbe). Warum die Versorgung sicherer - übrigens auch billiger - sein soll, als sie es ohne Staatseingriffe wäre, und warum ein besserer Verbraucherschutz erzielt werden kann, wenn sich der Staat seiner annimmt - dies sind Fragen, auf die nur Politiker eine passende Antwort wissen.

3. Fazit

20. Nur wenige der Interventionen in der Bundesrepublik werden mit Marktversagen in einem wissenschaftlich haltbaren Sinne zu begründen versucht. Dies gilt in bezug auf natürliche Monopole beispielsweise für die Netzträgerschaften von Bundespost und Bundesbahn. Mit positiven Externalitäten wird die Forschungs- und Technologiepolitik motiviert. Negative Externalitäten liegen der Umweltpolitik zugrunde. Öffentliche Güter werden bei Fernsehen und Rundfunk vermutet. Während man nur für die Umweltpolitik staatliche Interventionen wissenschaftlich überzeugend stützen kann - dies gilt allerdings nicht für die konkrete Ausgestaltung der Politik (Ziff. 122 ff.) -, gibt es bei den übrigen Bereichen eher Zweifel. Wenig hilfreich ist die in bestimmten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Kreisen verbreitete Neigung, die tatsächliche Funktionsweise von Märkten mit dem Prinzip der vollkommenen Konkurrenz zu vergleichen und dann von den beobachteten Abweichungen auf Marktversagen zu schließen. Vollkommene Konkurrenz gibt es in den Lehrbüchern (primär aus didaktischen Gründen); der Preismechanismus läßt sich aber als Instrument zur Steuerung des Faktoreinsatzes und der Produktion und als Wegweiser für Problemlösungen auch in einer unvollkommeneren - der realen - Welt nutzen, vorausgesetzt, es herrscht wirksamer Wettbewerb.

21. Politische Begründungen für staatliche Interventionen können zwar nicht wissenschaftlich gestützt, sie können aber auch nicht wissenschaftlich verworfen werden. In der wissenschaftlichen Analyse geht es primär um die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig zu prüfen, inwieweit die politisch begründeten Interventionen zieladäquat und untereinander konsistent sind und ob sie sich dem Umfange und der Struktur nach mit den Leitvorstellungen "Markt und Wettbewerb" vereinbaren lassen, die dem Wirtschaftssystem der Bundesrepublik zugrunde gelegt wurden und nach dem GWB durchgesetzt werden sollen.

III. Instrumente staatlicher Interventionen

22. Träger staatlicher Interventionen sind nicht nur der Bund und die Länder. Es gibt auch Eingriffe durch die Organe der Europäischen Gemeinschaften (EG), an die die Bundesrepublik vertragsgemäß Kompetenzen dazu abgetreten hat. Ferner können die Gemeinden bei der ihnen übertragenen Ausführung von Rechts wegen auf verschiedene Weise in die Wirtschaft eingreifen, z.B. durch die Ausgestaltung des Baurechts. Schließlich überläßt der Staat aber auch nichtstaatlichen Institutionen verschiedene Interventionsmöglichkeiten, z.B. den Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften und Arbeitgebern), die Verträge mit bindender Wirkung für Dritte schließen können, oder den Kammern und anderen Selbstverwaltungsorganen, die einen großen Spielraum haben, um die Interessen ihrer Mitglieder gegen die Konkurrenz von Außenseitern wahrzunehmen.

23. Unterschieden wird im folgenden zwischen außenwirtschaftlicher Protektion und binnenmarktorientierten Interventionen. Zu der ersteren rechnen wir vor allem Zölle und sonstige nichttarifäre Maßnahmen, die eingesetzt werden, um Importkonkurrenz abzuwehren. Als Binnenmarktinterventionen sehen wir solche staatlichen Eingriffe an, die primär mit dem Ziel erfolgen, bestimmte Produktionsverhältnisse im Inland abzusichern, und zwar unabhängig davon, ob dies nun auch Konsequenzen für ausländische Anbieter hat oder nicht. Wir sind uns bewußt, daß die Einteilung Elemente der Willkür hat, und manche Eingriffe lassen sich zweifelsfrei weder der einen noch der anderen Kategorie zuordnen. Aber das Ziel dieser Untersuchung liegt auch nicht so sehr darin, ein möglichst unumstrittenenes Klassifikationsschema für staatliche Interventionen zu entwickeln; vielmehr geht es darum, typische Kennzeichen herauszuarbeiten und die Wirkungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht abzuschätzen.

1. Außenwirtschaftliche Protektion

24. Die Wettbewerbsintensität in der deutschen Wirtschaft hängt entscheidend davon ab, wie offen die Binnenmärkte für ausländische Anbieter sind. Je ungehinderter der Marktzugang für diese ist, um so mehr werden im Inland monopolistische Verhaltensweisen auf den Güter- und Faktormärkten verhindert, Oligopole in ihrer Ruhe gestört und Kartellabsprachen zur mißbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht um ihre Wirkung gebracht. Als Vertragspartei des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ist die Bundesrepublik zur Offenheit der Märkte verpflichtet: sie muß nicht Freihandel (im klassischen Sinne) einführen, aber sie soll bei staatlichen Eingriffen in den grenzüberschreitenden Warenverkehr möglichst preisliche Maßnahmen wählen (Zölle statt nichttarifärer Interventionen), davon möglichst wenig Gebrauch machen (im Interesse einer weitgehenden Importliberalisierung) und zwischen ausländischen Anbietern handelspolitisch möglichst nicht diskriminieren (sieht man von international sanktionierten Ausnahmeregelungen der Allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer oder des Zollabbaus innerhalb der EG ab).

25. Bislang hat sich noch jede Bundesregierung ausdrücklich zu den Postulaten einer liberalen Außenhandelspolitik bekannt, was für ein marktwirtschaftlich orientiertes Land nur konsequent ist. Diese ordnungspolitische Konzeption wurde auch beibehalten, als nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Zuständigkeit für die Außenhandelspolitik nach und nach auf den Ministerrat und die Kommission der EG übergang (gemäß Art. 113 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - EWGV - aus dem Jahre 1957). Bei der praktischen Umsetzung stand dabei die gewerbliche Wirtschaft im Vordergrund, nicht die Landwirtschaft oder der Dienstleistungssektor, denen niemals ein allzu intensiver Wettbewerb von außen zugemutet wurde. Trotz der zahlreichen Liberalisierungsmaßnahmen, die von der jeweiligen Bundesregierung ergriffen bzw. - auf EG-Ebene - veranlaßt oder mitgetragen wurden, sind im Inland die protektionistischen Kräfte nie ganz erlahmt und haben seit Anfang der siebziger Jahre sogar erneut Auftrieb bekommen.

a. Zölle

26. Immer wieder heißt es, daß die "klassische" Interventionsform im Außenhandel, nämlich die Erhebung von Zöllen auf Importe aus Nicht-EG-Ländern, viel von ihrer ursprünglichen Bedeutung verloren hat. In der Tat wird sich nach Vollzug der zuletzt im Rahmen der Tokio-Runde des GATT vereinbarten schrittweisen Zollsensungen der Gemeinsame Außenzoll der EG auf Einfuhrgüter der gewerblichen Wirtschaft im Jahre 1987 bei Rohstoffen auf 1,6 vH, bei Halbwaren auf 6,2 vH und bei Fertigwaren auf 7 vH belaufen, insgesamt durchschnittlich auf 6,4 vH [GATT, 1980, Tabelle 2]. Von der nominalen Zollprotektion aus betrachtet erscheint damit der Zugang zum deutschen Inlandsmarkt als offen. Bei zahlreichen Gütern sind die Kostendifferenzen zwischen In- und Ausland wesentlich größer als die jeweiligen Zollraten, wie namentlich die Produzenten in der Verbrauchsgüterindustrie wissen, die mit besonders offensiven Anbietern aus Japan und den Schwellenländern konkurrieren müssen.

27. Dennoch greift die bestehende Zollprotektion in nicht unerheblichem Maße in die Wettbewerbsverhältnisse auf den Güter- und Faktormärkten ein. Denn die Einfuhrzölle sind nicht für alle Erzeugnisse gleich; sie belasten Endprodukte in der Regel höher als die jeweiligen Rohstoffe und Zwischenprodukte, die in das Enderzeugnis eingehen, und der Tendenz nach steigen die Zölle mit zunehmendem Verarbeitungsgrad und zunehmender Verbrauchernähe. Die meisten Rohstoffimporte sind zollfrei oder nahezu zollfrei; in der rohstoffintensiven Produktion werden die vorwiegend benötigten Rohstoffe (z.B. Rohstahl, Holz, Leder, Garne) mit niedrigeren Zöllen belegt als die Verarbeitungsprodukte (etwa Gießereierzeugnisse, Holzwaren, Schuhe oder Strickwaren); und nichtdauerhafte Konsumgüter (z.B. Bekleidungserzeugnisse) haben einen höheren Zoll als dauerhafte (z.B. Personenkraftwagen). Im Zolltarif sind demnach Eskalationseffekte eingebaut, die bewirken, daß die effektive Zollprotektion von der nominalen abweicht, ein im Vergleich zum Freihandelszustand vergrößerter Wertschöpfungsspielraum entsteht und dieser auch noch von Branche zu Branche variiert (1). Je höher in einer Industrie der Effektivzoll ist, um so mehr Produktionsfaktoren werden dort gebunden und um so mehr wird die Produktion ausgedehnt (im Vergleich zum Freihandelszustand und im Vergleich zu anderen, effektiv weniger geschützten Industrien).

28. Einen zusammenfassenden Überblick über Höhe und Struktur der effektiven Zollraten in der Bundesrepublik gegenüber Importen aus Drittländern gibt Tabelle 1. Wegen des Gemeinsamen Außenzolls werden deutsche Unternehmen nicht nur als Anbieter auf dem deutschen Inlandsmarkt geschützt, sondern auch als Exporteure in andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft (2). Es zeigt sich,

- daß der tatsächliche Zollschatz, den das Verarbeitende Gewerbe genießt, gut ein Drittel hö-

(1) Ausführliche Analysen finden sich bei Hiemenz, von Rabenau [1973]; Donges et al. [1973]; Weiss [1985].

(2) Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurde die in früheren Protektionsstudien des Instituts für Weltwirtschaft verwandte Berechnungsformel ergänzt. Sie lautet nunmehr:

Tabelle 1 - Nominaler und effektiver Zollschatz im Verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik Deutschland (vH)

Branche	Nominalzoll	Effektivzoll (a)	Importquote (b)		Exportquote (c)	
	1982	1982	1970	1983	1970	1983
<u>Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien</u>	7,2	13,6	18,5	27,1	18,9	27,5
Steine und Erden	4,9	6,8	8,4	12,9	5,2	13,2
Eisen- und Stahlerzeugung	6,4	13,9	18,6	33,5	22,0	43,3
Gießereien	6,9	10,2	2,4	5,0	4,8	11,0
Ziehereien und Kaltwalzwerke	7,5	9,5	11,0	17,3	24,6	28,3
NE-Metallerzeugung	7,0	15,0	50,1	52,3	25,3	45,1
Mineralölverarbeitung	4,0	14,0	9,4	21,3	3,5	4,8
Chemische Industrie	9,9	16,0	16,7	28,0	29,9	39,3
Säge- und Holzverarbeitungswerke	5,7	17,3	24,3	32,3	7,6	13,7
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	10,7	31,2	38,3	47,3	14,3	32,4
Gummi- und Asbestverarbeitung	7,1	7,5	13,7	25,3	15,8	28,4
<u>Investitionsgüterindustrien</u>	7,4	6,4	13,5	24,8	30,2	42,6
Stahl- und Leichtmetallbau	5,0	3,2	3,5	6,8	9,3	21,9
Maschinenbau	5,6	2,4	15,0	21,0	39,4	48,9
Büromaschinen, ADV-Geräte	5,9(d)	6,4(d)	48,1	76,9	52,2	75,1
Straßenfahrzeugbau	10,3	11,2	11,9	20,1	33,4	46,3
Schiffbau	2,7	-3,5	22,0	8,7	31,2	28,9
Luft- und Raumfahrzeugbau	7,2(d)	15,8(d)	41,4	103,0	27,0	103,8
Elektrotechnik	7,0	6,1	11,8	23,3	21,8	32,8
Feinmechanik, Optik, Uhrenindustrie	8,0	7,5	19,9	45,4	38,1	54,9
Eisen-, Blech-, Metallwaren	6,8	6,2	10,5	18,8	26,0	32,1
<u>Verbrauchsgüterindustrien</u>	10,3	15,2	15,1	29,9	14,0	27,3
Feinkeramik	10,3	12,9	20,5	39,0	39,5	40,2
Glasindustrie	8,8	12,3	14,3	25,3	19,4	38,9
Holzverarbeitung	7,1	8,7	5,1	13,8	7,7	13,3
Musikinstrumente, Sport- und Spielwaren	8,2	8,9	32,4	64,8	33,3	64,8
Papier- und Pappeverarbeitung	12,7	26,5	4,4	9,7	7,0	16,9
Druckerei, Vervielfältigung	3,8	0,7	4,4	5,9	10,0	15,3
Kunststoffverarbeitung	12,0	19,1	12,5	18,4	22,0	27,5
Leder, Lederwaren, Schuhe	7,9	8,9	21,0	46,9	11,9	23,9
Textilindustrie	13,0	17,7	24,0	49,8	17,3	43,6
Bekleidungsindustrie	15,3	27,5	14,0	43,9	7,2	27,4
<u>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</u>	7,9	10,7	15,0	25,0	20,6	31,7

(a) Zur Berechnung vgl. Text. - (b) Wert der Einfuhr in vH des inländischen Verbrauchs. - (c) Wert der Ausfuhr in vH des Umsatzes. - (d) Unter Berücksichtigung der Zollaussetzungen auf Vorleistungen [Weiss, 1985, S. 94].

Quelle: Deutscher Gebrauchsolltarif, 1982; Statistisches Bundesamt [a; b; c; e; f]; Witteler [1986]; Datenbank des Instituts für Weltwirtschaft über tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse der Bundesrepublik Deutschland; eigene Berechnungen.

her ist, als es der durchschnittliche Nominalzoll anzeigt (die Eskalationsrate (1) beträgt 2,6 vH);

- daß der im Zollsystem eingebaute Eskalationseffekt besonders ausgeprägt ist in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie und in der Verbrauchsgüterindustrie (mit Eskalationsraten von 6,0 bzw. 4,4 vH), in denen der Effektivzoll deutlich über dem Gesamtdurchschnitt liegt;
- daß der Eskalationseffekt gerade bei Branchen ausgeprägt ist, die im Wettbewerb mit Anbietern aus Entwicklungsländern stehen, allen voran die Textil- und Bekleidungsindustrie (die Eskalationsraten von 4,2 bzw. 10,6 vH aufweisen);
- daß es freilich auch De-Eskalationseffekte gibt, wenn auch wenige, und zwar in der Investitionsgüterindustrie insgesamt und insbesondere in einigen Branchen, die mit ihrem Umsatz, ihrer Beschäftigung und ihrer Exportorientierung ins Gewicht fallen (wie der Maschinenbau und die Elektrotechnische Industrie) (2).

29. Die Außenhandelsinterventionen mit Hilfe von Einfuhrzöllen sind infolgedessen nicht wettbewerbsneutral, sondern wettbewerbsverzerrend. Die Standardabweichung der Effektivzölle im Verarbeitenden Gewerbe ist zwar mit einem Wert von 7,84 nicht besonders groß, aber doch erheblich höher als die der Nominalzölle ($s = 2,95$). Außerdem ist sie kaum niedriger als 1972 ($s = 7,92$ auf der Grundlage von 33 Branchen in Donges et al. [1973, Tabelle 4]). Im übrigen sind jene Branchen, die schon damals besonders hoch geschützt wurden, auch heute noch in der Spitzengruppe der effektiven Zollprotektion zu finden (z.B. Chemische Erzeugnisse, Holzschliff, Papier- und Pappwaren, Kunststoffserzeugnisse, Textilien, Bekleidung); je stärker diese Branchen ihre Exporttätigkeit auf den Gemeinsamen Markt ausrichten, um so größer wird der effektive Zollschatz.

30. Es war unter diesen Umständen richtig, daß in der Tokio-Runde eine Harmonisierung der Zollstruktur angestrebt wurde und daß die sogenannte Schweizer Formel, auf die sich die Vertragsparteien des GATT letztlich einigten, vorsieht, die hohen nominalen Ausgangszölle absolut

$$E_j = [1 - \sum_i a_{ij}] / [\frac{g_j}{1 + t_j} + (1 - g_j) - \sum_i a_{ij} \frac{1}{1 + t_i}] - 1$$

Es bedeuten: E_j = Effektivzoll der Branche j ; t_j, t_i = Nominalzoll auf das Endprodukt j und die Inputs i ; a_{ij} = wertmäßiger Inputkoeffizient der Branche j ; g_{ij} = der Teil des Umsatzes, den die Branche j im Inland und der übrigen EG erzielt. Die Zölle für die einzelnen Branchen sind arithmetische Mittel, die jeweils mit den inländischen Bruttoproduktionswerten gewichtet werden [Witteler, 1986].

(1) Berechnet als $[(1 + E_j) / (1 + t_j - 1)] \cdot 100$.

(2) Der negative Effektivzoll für den Schiffbau ergibt sich zum einen daraus, daß für wesentliche Bereiche dieser Branche (z.B. Kriegsschiffe, Seeschiffe) der Nominalzoll sowohl für die Vorleistungen als auch für das Endprodukt Null ist. Zum anderen schlagen in der Produktion anderer Wasserfahrzeuge die vergleichsweise höheren Zölle auf wichtige Vorprodukte (z.B. Stahl) durch. Das Endprodukt wird vor allem durch Subventionen geschützt (vgl. Ziff. 41, 109 ff.).

und relativ stärker zu senken als die niedrigen. Bei der Anwendung dieser Formel wird es freilich zahlreiche Abweichungen geben, meistens in Form von geringeren Zollsenkungen (besonders ausgeprägt bei NE-Metallerzeugnissen, Straßenfahrzeugen, Schuhen, Textilien und Bekleidung) und nur vereinzelt in Form von größeren Zollsenkungen (so etwa im Maschinenbau, in der Holzverarbeitung, in der Kunststoffverarbeitung und in der Ledererzeugung). Dennoch lassen Berechnungen [z.B. von Werner, Willms, 1984, Tabelle 8] erwarten, daß die effektive Zollprotektion für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt und für die einzelnen Branchen (mit Ausnahme des Straßenfahrzeugbaus) sinken und die Streuung abnehmen wird.

b. Nichttarifäre Handelshemmnisse

31. Damit rücken die nichttarifären Handelshemmnisse als Instrument der Außenprotektion in den Vordergrund. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, "freiwillige" Exportselbstbeschränkungsabkommen, Mindestpreisregelungen, Zollkontingente und Zollvariationen, Anti-Dumping-Maßnahmen, technische Normen und Schutzvorschriften sowie das öffentliche Beschaffungswesen bilden den Kern des Problems. Zwar ist der weitaus größte Teil der in die Bundesrepublik importierten Güter von nichttarifären Handelshemmnissen unberührt, auch haben diese Maßnahmen hierzulande ein geringeres Gewicht als im Durchschnitt der EG-Mitglieder, außerdem macht die Bundesregierung von der Möglichkeit, gemäß Art. 115 EWGV Importe aus Drittländern von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, nur wenig Gebrauch (in den beiden vergangenen Jahren gar keinen), aber unbedeutend sind die Interventionen nicht, wie aus Tabelle 2 hervorgeht (1).

32. Für die meisten nichttarifären Handelshemmnisse ist kennzeichnend, daß sie zwischen Herkunftsländern (z.T. erheblich) diskriminieren und in sektoraler Hinsicht selektiv angewandt werden.

- Mengenmäßige Importbeschränkungen, die in der Bundesrepublik (wie auch in anderen Industriestaaten) die längste Geschichte haben, gelten vor allem gegenüber Staatshandelsländern. "Freiwillige" Exportselbstbeschränkungsabkommen, die in den letzten Jahren immer wieder für Aufsehen gesorgt haben, gibt es insbesondere mit Japan und den stark wettbewerbsfähigen Schwellenländern. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden in der Regel westdeutsche Unternehmen bevorzugt, insbesondere (aber nicht nur) wenn diese im Wettbewerb mit Anbietern aus Osteuropa stehen. Anbieter aus Nicht-EG-Ländern (meist aus Staatshandelsländern außer der DDR sowie aus Finnland, Schweden und Österreich) haben es schwer, Bau- und Montagearbeiten in der Bundesrepublik mit ihren eigenen Beschäftigten zu verrichten, wenn diese niedrigere Löhne beziehen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer, weil dann keine Arbeitserlaubnis erteilt wird.

(1) Die in dieser Tabelle angegebenen Anteile unterzeichnen die wahre Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse in dem Maße, wie es eine Grauzone an solchen Eingriffen gibt,

Tabelle 2 - Die Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse im deutschen Warenverkehr mit Ländern außerhalb der EG 1983 (Anteil der betroffenen Importe an der wertmäßigen Gesamteinfuhr in vH)

	Bundesrepublik Deutschland gegenüber den		EG-10 (Durchschnitt) gegenüber den	
	Industrie- ländern	Entwicklungs- ländern	Industrie- ländern	Entwicklungs- ländern
<u>Nach Formen (a)</u>				
Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen	12,2 / 0,1	7,1 / 2,1	21,3 / 1,9	14,1 / 10,7
Freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen	0 / 1,5	0 / 25,8	0 / 0,1	0 / 17,0
Preisregulierung	18,7 / 2,9	9,0 / 1,0	27,2 / 2,1	13,4 / 0,9
Zollkontingente und Zollvariationen	6,2 / 2,2	7,3 / 1,6	8,0 / 1,7	6,5 / 2,0
Einfuhrüberwachung und Anti-Dumping-Verfahren	0,1 / 11,0	1,0 / 1,8	2,2 / 12,9	2,7 / 14,7
<u>Nach Gütern</u>				
Agrarerzeugnisse	28,5	16,6	47,7	26,9
Rohöl und Mineralölerzeugnisse	0	0	14,7	22,3
Gewerbliche Halb- und Fertigwaren	13,3	30,2	15,2	29,9
darunter: Eisen und Stahl	51,6	32,2	51,8	31,9
Elektrotechnische Erzeugnisse	8,5	0,2	15,8	7,0
Straßenfahrzeuge	20,2	0	49,0	8,4
Schuhe	0,5	2,9	0,6	8,9
Textilien und Bekleidung	6,8	71,9	15,6	68,0
Alle Güter	11,5	18,1	18,6	25,4

(a) Ohne Rohöl und Mineralölerzeugnisse sowie Kohle. Der erstgenannte Wert bezieht sich auf Agrarerzeugnisse, der zweitgenannte auf gewerbliche Halb- und Fertigwaren.

Quelle: Zusammengestellt nach Nogués et al. [1985, verschiedene Tabellen]; Revisionen aufgrund eigener Schätzungen.

- Bei den über Jahre hinweg besonders geschützten Bereichen handelt es sich um die Landwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik der EG), den Steinkohlenbergbau ("Hüttenvertrag" mit der deutschen Stahlindustrie, "Jahrhundertvertrag" mit den deutschen Kraftwerksbetreibern), die Eisen- und Stahlindustrie (EG-Stahlmarktordnung) und die Textil- und Bekleidungsindustrie (Welttextilabkommen). Ein wesentlicher dauerhafter Schutz vor Auslandskonkurrenz wird auch den Herstellern von feinkeramischen Erzeugnissen, den Säge- und Holzbearbeitungswerken, der Lederindustrie und der Schuhindustrie gewährt (meist in Form von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen).
- In anderen Bereichen sind nichttarifäre Handelshemmnisse weniger dauerhaft, so etwa die verschiedenen "freiwilligen" Exportselbstbeschränkungsabkommen der EG mit Japan bei Personenkraftwagen und anderen Straßenfahrzeugen, bei numerisch gesteuerten Werkzeugmaschinen oder bei Gütern der Unterhaltungselektronik [Anjaria et al., 1985, S. 51].

über die sich konkret nichts sagen läßt, und wie das mit der Intervention verfolgte Ziel - die Einfuhr einzudämmen - erreicht wird.

33. Eine besondere Spielart nichttarifärer Handelshemmnisse bilden die vielfältigen Vorschriften, Regeln und Vereinbarungen über die Eigenschaften und Nutzung von Waren und Dienstleistungen, die es mittlerweile in der Bundesrepublik gibt und deren Einhaltung, anders als in den meisten übrigen EG-Ländern, weitgehend gewährleistet ist. Bezweckt wird, die Rationalisierungsmöglichkeiten in der Produktion laufend zu erweitern, die Qualitätsstandards auf hohem Niveau zu halten, dem Sicherheits- und Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer und Verbraucher Rechnung zu tragen und die Umweltbelastung zu begrenzen. Die Behinderung des Außenhandels ist im allgemeinen nicht Gegenstand dieser Maßnahmen. Dennoch kommt es zu handelshemmenden Wirkungen [Witteler, 1986], so z.B.

- weil ausländischen Anbietern bei der Erfüllung der hierzulande geltenden technischen Normen (DIN-Normen), die bei der Produktion für andere Absatzmärkte nicht erforderlich sind, Zusatzkosten infolge kleinerer Losgrößen entstehen;
- weil Einfuhrgüter, die nicht normiert sind, einer Verwendungsprüfung unterzogen werden müssen (gemäß Gesetz über technische Arbeitsmittel - Gerätesicherheitsgesetz von 1968), was langwierig und kostspielig sein kann;
- weil bei der Herstellung bestimmter Erzeugnisse Materialien eingesetzt werden müssen, die es nur oder fast ausschließlich in der Bundesrepublik gibt (etwa Spezialstähle für Dampfkessel);
- weil Vorschriften über die zu verwendenden Vorprodukte (Reinheitsgebot für Bier, Käse aus pasteurisierter Milch) auf ein Importverbot für ausländische Konkurrenzprodukte hinauslaufen.

34. Anders als bei den (mengen- oder preisbezogenen) nichttarifären Handelshemmnissen, sind bei den technischen Interventionen praktisch alle Wirtschaftsbereiche betroffen. Wie auch immer der Protektionsgrad eingeschätzt werden mag (quantifizieren kann man ihn ohnehin nicht), das Fehlen einer innergemeinschaftlichen Harmonisierung des Normen- und Vorschriftensystems verstärkt die handelshemmenden Effekte.

35. Die nichttarifären Handelshemmnisse in ihren verschiedenen Formen bewirken, daß der Marktzugang für ausländische Anbieter letztlich doch beschwerlicher ist, als die Zollprotektion vermuten läßt. Hierüber sollte der Umstand nicht hinwegtäuschen, daß die Importquoten auch in den hochgeschützten Bereichen gestiegen sind (Tabelle 1); denn zum einen kommt hierin die Intensivierung des innergemeinschaftlichen Handels zum Ausdruck, und zum anderen kann nicht ausgeschlossen werden, daß ohne Protektion die Importquoten höher wären. Schwer wiegt auch, daß wegen der nichttarifären Handelshemmnisse die Verzerrungen der inländischen Preisrelationen erheblich größer sind, wobei in den durch nichttarifäre Handelshemmnisse gezielt geschützten Bereichen das inländische Preisniveau deutlich über dem Weltmarktpreisniveau liegt; die effektiven Protektionsraten ziehen vor allem beim Steinkohlenbergbau, bei der Textilindustrie und im Bekleidungsgewerbe kräftig an [Weiss, 1985, Tabelle 5]. Und bedenklich ist schließlich, daß viele dieser Interventionen im Vergleich zur Zollprotektion undurchsichtig sind und damit den Investoren und Importeuren ein zusätzliches Kalkulationsrisiko aufbürden.

36. Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel wird auf diese Weise verlangsamt, aufgehalten werden kann er indes nicht, wie die Erfahrung zeigt. Alle hochgeschützten Branchen haben im Laufe der Jahre Sachkapazitäten und Arbeitsplätze nachhaltig abbauen müssen, wobei der Anpassungsprozeß für die unmittelbar Betroffenen durch das Hinauszögern nicht weniger schmerzlich wurde. Diese Form der Intervention verursacht stets gesamtwirtschaftliche Kosten: es entstehen zu wenig neue, rentable Arbeitsplätze (weil zu viel Kapital in den geschützten Bereichen gebunden wird); die Preise für zahlreiche Güter und Dienstleistungen sind überhöht (weil der Preiswettbewerb von außen geschwächt ist); und die Realeinkommen sind niedriger, als sie sein könnten (weil Spezialisierungs- und Wachstumsgewinne, die bei einer effizienten internationalen Arbeitsteilung winken, verschenkt werden). So gesehen verlangt die außenwirtschaftliche Protektion einen sehr hohen Preis.

2. Binnenmarktorientierte Interventionen

a. *Subventionen*

37. Unter den vielfältigen Maßnahmen, mit denen der Staat in den inländischen Marktprozeß eingreift, verdienen Subventionen große Aufmerksamkeit: Sie beeinflussen die interpersonellen, die intersektoralen und die interregionalen Einkommensrelationen; sie können einzelne Wirtschaftsbereiche unabhängig davon, ob diese binnenmarktorientiert oder außenhandelsintensiv sind, gezielt begünstigen oder diskriminieren; sie wirken auf Richtung und Tempo des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels; sie prägen Verhaltensweisen und Motivation der Wirtschaftssubjekte; sie verändern die Risikoverteilung zwischen Privaten und Staat; und sie belasten die öffentlichen Haushalte und engen staatliche Handlungsspielräume ein.

38. Tatsächlich geben bei der Gewährung von Subventionen politische Überlegungen den Ausschlag. So heißt es im Zehnten Subventionsbericht der Bundesregierung: "In einer Sozialen Marktwirtschaft dürfen Subventionen nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zum Ausgleich politisch nicht hinnehmbarer Nachteile bzw. zum Anreiz bestimmter Aktivitäten gewährt werden. Im Rahmen dieser Grundorientierung gibt es eine Reihe von wirtschafts-, finanz- und gesellschaftspolitischen Zielen, die für die Gewährung von Subventionen eine Rolle spielen" [BMF, 1985, S. 7]. Um welche Ziele es sich konkret handelt, wird nicht gesagt. Der Hinweis auf die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannten makroökonomischen Ziele (Geldwertstabilität, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes wirtschaftliches Wachstum) ist ebenso pauschal wie die in früheren Subventionsberichten gegebene Begründung, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sichern und neue Wachstumschancen eröffnen zu wollen.

39. Es paßt zur mangelnden Transparenz der Subventionsziele, daß der Umfang der Subventio-

nen, die in der Bundesrepublik gewährt werden, umstritten ist. Dem Zehnten Subventionsbericht zufolge beliefen sie sich im Jahre 1985 auf 78,5 Mrd. DM, nach Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft jedoch auf 121,5 Mrd., davon rund zwei Drittel als Finanzhilfen und ein Drittel als Steuervergünstigungen (Tabelle 3). Bezogen auf das Bruttosozialprodukt sind dies 4,3 bzw. 6,6 vH (1975: 4,4 bzw. 6,5 vH). Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird das Subventionsvolumen noch niedriger ausgewiesen als im Subventionsbericht (3,4 vH des Bruttosozialprodukts im Jahre 1985 verglichen mit 3,1 vH im Jahre 1975). Und während der Zehnte Subventionsbericht "nur" 220 Programme des Bundes aufführt, zählen wir rund 10000 Subventionstatbestände auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene und bei der EG.

Tabelle 3 - Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1985

Institutionen	Absoluter Umfang			Jährliche Veränderung		
	1975	1980	1985 (a)	1975-80	1980-85	1975-85
Subventionen						
	Mrd. DM			vH		
Institut für Weltwirtschaft	66,5	100,5	121,5	8,6	3,9	6,2
Bundesregierung (b)	45,6	65,3	78,5	7,5	3,8	5,6
Statistisches Bundesamt (c)	31,4	49,3	62,3 (d)	9,4	6,0 (e)	7,9 (f)
Subventionen je Beschäftigten						
	DM			vH		
Institut für Weltwirtschaft	3010	4510	5800	8,4	5,2	6,8
Bundesregierung (b)	2060	2930	3750	7,3	5,1	6,2
Statistisches Bundesamt (c)	1420	2210	2960 (d)	9,3	7,6 (e)	8,5 (f)

(a) Vorläufige Ergebnisse. - (b) Subventionsberichte. - (c) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. - (d) 1984. - (e) 1980-1984. - (f) 1975-1984.

Quelle: Gerken et al. [1985]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

40. Der entscheidende Grund für diese Diskrepanzen liegt darin, daß die Bundesregierung und das Statistische Bundesamt Subventionen sehr viel enger definieren, als dies aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sinnvoll und für wirtschaftspolitische Zwecke geboten erscheint. So werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beispielsweise Steuervergünstigungen nicht als Subventionen erfaßt, und das gleiche gilt in den Subventionsberichten in bezug auf staatliche Zuschüsse an die Bundesbahn und die Bundespost, die Ausgleichsabgabe für die deutsche Steinkohle (Kohlepfennig), die finanzielle Förderung sogenannter marktferner Forschung, die Hilfen an die deutsche Landwirtschaft aus der EG-Kasse und vieles mehr [vgl. im einzelnen Jüttemeier, Lammers, 1979; Jüttemeier, 1984]. Hinzu kommt, daß der Bund seinen Subventionsbegriff von Zeit zu Zeit ändert, so daß staatliche Hilfen, die bislang gewährt wurden, plötzlich nicht mehr als solche ausgewiesen werden. Amtlich kann dann für den einen oder anderen Bereich ein Rückgang der Subventionen dargestellt werden, obwohl in Wirklichkeit genau das Gegenteil geschieht.

41. Wie Subventionspolitik im einzelnen betrieben wird, mit welcher Dynamik und mit welcher Schwerpunktbildung, schält sich bei einem Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre deutlich heraus [Jüttemeier, 1984; 1986; Gerken et al., 1985, S. 5 ff.]. Dann zeigt sich nämlich,

- daß die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zusammengekommen schneller gestiegen sind als die Wertschöpfung der subventionierten Bereiche, als das Bruttosozialprodukt insgesamt und als die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden;
- daß die größten Subventionsempfänger außerhalb der Industrie anzutreffen sind, und zwar im Wohnungswesen, im Verkehr, in der Landwirtschaft, bei den Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und bei den sonstigen Dienstleistungen (die zusammengekommen gut vier Fünftel der Hilfen erhalten);
- daß die strukturschwachen Branchen innerhalb der Industrie (z.B. Steinkohlenbergbau, Schiffbau) ständig oben in der Subventionshierarchie rangieren (was die Hilfen zu Erhaltungssubventionen macht);
- daß zu den traditionellen Subventionsnehmern neue Hilfeempfänger aufschließen, sei es, weil sie als zukunftssträftig gelten (Luft- und Raumfahrzeugbau), sei es, weil sie von chronischen Überkapazitäten geplagt werden (Eisen- und Stahlindustrie), sei es, weil politisch bedingte Standortnachteile zum Tragen kommen (Tabakverarbeitung in West-Berlin);
- daß es nur wenige Branchen gibt, bei denen das Subventionsvolumen absolut abgenommen hat (z.B. Gummiverarbeitung, Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten).

42. In welchem Ausmaß die Subventionspolitik einzelne Branchen begünstigt, sollte nicht aus der absoluten Höhe der jeweils gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hergeleitet werden, wie es in der öffentlichen Diskussion laufend geschieht. Denn die Branchen unterscheiden sich hinsichtlich der Beschäftigtenzahl und der Wertschöpfung, so daß sich hinter gleich hohen Subventionssummen unterschiedliche Förderungsgrade verbergen können.

43. Im Jahre 1985 wurde jeder Arbeitsplatz in der deutschen Wirtschaft durchschnittlich mit 5800 DM subventioniert (Tabelle 3), im Kohlenbergbau war es mehr als fünfmal so viel (1984: 30000 DM), in der Landwirtschaft über das Doppelte (1984: 13500 DM) und im Dienstleistungsbereich immer noch rund 50 vH mehr (1984: 8300 DM) [Gerken et al., 1985, Tabelle 5]. Im Verarbeitenden Gewerbe hingegen werden die Arbeitsplätze kaum halb so hoch subventioniert wie in der Wirtschaft insgesamt (1984: 2270 DM), wobei innerhalb dieses Wirtschaftssektors dem Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe überdurchschnittlich hohe Subventionen je Erwerbstätigen zufließen, dem Investitionsgütergewerbe, dem Nahrungs- und Genußmittelgewerbe und vor allem dem Verbrauchsgütergewerbe jedoch unterdurchschnittlich hohe [ibid., Tabelle 8].

44. Auf die wirtschaftliche Leistung einzelner Branchen bezogen ist die effektive Subvention ebenfalls recht breit gestreut [ibid., Tabelle 5]. Besonders stark wird die Landwirtschaft begünstigt (im Jahre 1983 mit 220 vH ihrer Wertschöpfung), besonders wenig das Baugewerbe (1,5 vH). Für alle Wirtschaftsbereiche zusammengekommen betrug 1983 der effektive Subven-

tionsgrad 10,3 vH (im Jahre 1985 waren es 10,5 vH). Die Standardabweichung auf der Grundlage von 13 Wirtschaftsbereichen wies schon im Jahre 1973 (dem ersten, für das Berechnungen über die effektiven Subventionsgrade vorliegen) mit 53,5 einen recht hohen Wert auf, der bis zum Jahre 1980 auf 89,4 hochschnellte und im Jahre 1983 immer noch 71,0 lautete (1).

45. An dieser Streuung werden bereits die Allokationsverzerrungen deutlich, die die Subventionspolitik bewirkt. Wie bei der Außenhandelsprotektion gilt auch hier: Je höher (niedriger) der effektive Subventionsgrad für eine Branche im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ist, um so größer (kleiner) ist deren Wertschöpfungsspielraum, d.h. um so mehr (weniger) Produktionsfaktoren können eingesetzt und um so höher (niedriger) können diese entlohnt werden. Wenn die Bundesregierung in ihren Subventionsberichten den Grundsatz aufstellt, daß die Subventionen den Wettbewerb nicht verzerren dürfen, dann müßte sie die Maßnahmen so dosieren, daß alle Branchen den gleichen effektiven Subventionsgrad hätten. Keine wäre dann diskriminiert und keine wäre begünstigt, so daß man auf die Subventionierung eigentlich ganz verzichten könnte.

46. Bei einer sektorspezifischen Subventionspolitik ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen auch aus dem Umstand, daß die Subventionen finanziert werden müssen, und zwar durch Steuern, was in der Öffentlichkeit häufig übersehen wird. Verrechnet man die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die den Unternehmen zugute kommen, mit der Einkommens-, Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer, die sie zu entrichten haben (jeweils bezogen auf die Wertschöpfung), so entpuppen sich die Landwirtschaft, der Bergbau und der Verkehrssektor als gewaltige Netto-Subventionsempfänger. Was an sie umverteilt wird, finanzieren der Dienstleistungsbereich und, in geringerem Umfang, die Industrie, allerdings mit der bemerkenswerten Ausnahme des Schiffbaus, der ebenfalls Netto-Subventionsempfänger ist [Schmidt et al., 1984, S. 117 ff.; Jüttemeier, 1986].

47. Vor dem Hintergrund solcher Wettbewerbsverzerrungen erscheint die populäre These von der Arbeitsplatzsicherung durch Subventionen in einem anderen Lichte. Selbstverständlich kann der Staat mit gezielten Subventionen Arbeitsplätze in einer bestimmten Region oder Branche erhalten. Wenn die Subventionen nur hoch genug sind, läßt sich immer Nachfrage nach den Gütern und Leistungen der geförderten Unternehmen schaffen, so daß die Produktion steigt, bestehende Sachkapazitäten besser ausgelastet werden und die Beschäftigungsmöglichkeiten zunehmen. Auch helfen Subventionen, überhöhte Kosten, die Arbeitskosten eingeschlossen, zu neutralisieren, so daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird. Und natürlich werden neue Arbeitsplätze in neuen Bereichen entstehen, wenn die Subventionierung sicherstellt, daß die betreffenden Unternehmen ohne Rücksicht auf Verluste technisch hochwertige Produkte herstellen und vermarkten können. Doch sind diese positiven Wirkungen viel-

(1) Auf der Grundlage von 49 Branchen (Tabelle 4) ergeben sich Standardabweichungen von 37,9 und 145,6 für den Durchschnitt der Jahre 1973-1974 bzw. 1979-1982.

fach künstlich und nur bei kurzfristiger und partial-analytischer Betrachtungsweise zu vermelden.

48. Die Wirkungen sind künstlich, weil mit Hilfe von Subventionen die Symptome, nicht aber die Ursachen von Strukturschwäche und Beschäftigungseinbußen, die in zu hohen Arbeitskosten, einer zu unattraktiven Produktpalette oder einer zu geringen Innovationstätigkeit liegen können, bekämpft werden. Die Erfahrung zeigt, daß nichts so beständig ist, wie "vorübergehende" Krisen. Die Erklärung ist einfach. Hängen Unternehmen erst einmal am Subventionstropf, so können sie auch dann eine passable Verzinsung des eingesetzten Kapitals erzielen, wenn sie nicht ständig alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung im Management, in der Organisation, in der Produktion und im Absatz konsequent nutzen, wie es im freien Wettbewerb unweigerlich geschehen müßte. Selbstgefälligkeit und Risikoscheu machen sich breit, und die Anpassung an die veränderten Marktverhältnisse wird nur halbherzig betrieben oder immer wieder hinausgeschoben. Dabei ist ein derartiges Verhalten aus der Sicht der Begünstigten gar nicht einmal irrational. Denn hat der Staat erst einmal dem Drängen nach spezifischen Subventionen nachgegeben, so hat er eine Mithaftung für die Vermeidung privatwirtschaftlicher Verluste übernommen. Die Unternehmen können sich dann darauf verlassen, daß sie schon nicht im Stich gelassen werden, wenn die wirtschaftlichen Schwierigkeiten fortbestehen oder wenn, bei Subventionierung sogenannter zukunftssträchtiger Aktivitäten, der erwartete Erfolg ausbleibt.

49. Auf diese Weise wird das Subventionsrad in Schwung gehalten: Obwohl laut Subventionsbericht die staatlichen Hilfen grundsätzlich nur temporär und mit im Zeitablauf abnehmenden Raten gewährt werden und nur in Ausnahmefällen - nach besonderer Prüfung - verlängert werden sollen, zeigen sie in der Praxis ein großes Beharrungsvermögen; sie laufen selten aus, und wenn sie es mal tun, dann werden sie häufig unter einer neuen Bezeichnung wieder eingeführt. Außerdem wird die Regierung erpreßbar; denn hat sie erst einmal bestimmten Unternehmen, Branchen oder Bevölkerungsgruppen Subventionen gewährt, so wird sie sich schwer tun, das Hilfsbegehren anderer abzuwehren - selbst in Zeiten, in denen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einen hohen Stellenwert in der staatlichen Wirtschaftspolitik bekommt, wie das auf Bundes- und Landesebene seit Anfang der achtziger Jahre der Fall ist. Die Anhebung der Mehrwertsteuerpauschale für die deutsche Landwirtschaft (als Ausgleich für den Abbau des Agrar-Grenzausgleichs innerhalb der Gemeinschaft), die zusätzliche staatliche Förderung der Bauwirtschaft (in Form eines erhöhten Schuldzinsenabzugs bei Erwerb und Eigennutzung neuer Eigenheime und Wohnungen) oder die immer länger werdenden staatlichen Förderlisten im Hochtechnologie-Bereich (wobei insbesondere moderne Industrieparks und als zukunftsweisend geltende Innovationen vom Steuerzahler finanziert werden) sind Beispiele aus den letzten Jahren, die für sich sprechen.

50. Wie bei der außenwirtschaftlichen Protektion wird es unter diesen Umständen auch bei der Subventionspolitik immer schwieriger, das Konzept zu ergründen, auf dem sie beruht. Regio-

nal-, struktur-, technologie- und wettbewerbspolitische Motive vermischen sich mit sozialpolitischen Anliegen, und was als Ergebnis herauskommt, ist eine Struktur der Subventionen, die mehr den relativen Erfolg oder Mißerfolg von Lobbyaktivitäten widerspiegelt als Unterschiede in ökonomischen Tatbeständen - etwaige Marktunvollkommenheiten und unternehmensspezifische oder menschliche Notlagen eingeschlossen.

b. Regulierungen

51. Mit Hilfe von Regulierungen schränken der Staat oder andere von ihm dazu befugte Instanzen die sonst allgemein gewährte Gewerbe- oder Vertragsfreiheit für bestimmte Bereiche ein. Typisch für Regulierungen ist die besondere hoheitliche Kontrolle und Vorbestimmung der Allokation, die innerhalb der allgemein gültigen Wirtschaftsordnung eigentlich dem Marktgeschehen und dem Wettbewerb überlassen bleiben sollte. Regulierungen betreffen insbesondere den Marktzugang, die Mengen und die Preise.

52. Marktzugangsbeschränkungen bewirken, daß die Zahl der im Markt tätigen Anbieter nicht Ergebnis der Auslese durch den Wettbewerb ist, sondern hoheitlich gesteuert wird. Es gibt subjektive und objektive Beschränkungen.

- Bei den subjektiven Beschränkungen geht es darum, daß der Staat den Zutritt zum Markt von bestimmten persönlichen und fachlichen Voraussetzungen abhängig macht. Zu den persönlichen Voraussetzungen zählt das Erfordernis der rechtlichen Unbescholtenheit. Ein anschauliches Beispiel für fachliche Voraussetzungen ist die Meisterprüfung, die in der Regel bestehen muß, wer einen Handwerksbetrieb führen will (Ziff. 127 ff.). In anderen Fällen, zum Beispiel beim Straßengüterverkehr (auf Grund der Güterkraftverkehrsordnung von 1952), im Flugverkehr (kraft Luftverkehrsgesetz von 1959), bei den Banken (gemäß dem Gesetz über das Kreditwesen von 1961) oder im Versicherungsgewerbe (laut Versicherungsaufsichtsgesetz von 1901) werden Zuverlässigkeit und fachliche Eignung der Betreiber sowie der Nachweis der Leistungsfähigkeit und einer Mindestkapitalausstattung des jeweiligen Unternehmens verlangt.
- Anders als die subjektiven Beschränkungen stellen die objektiven Beschränkungen Hemmnisse dar, die selbst dann noch nicht überwunden werden können, wenn etwaige erforderliche persönliche und fachliche Voraussetzungen gegeben sind. Beispielsweise richtet sich die Zulassung von Notaren nicht nach der Qualifikation der Bewerber um ein Notariat, sondern nach den "Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege" (Bundesnotarordnung, § 4 Abs. 1). Die objektiven Beschränkungen können sich im Extremfall aus dem Bestehen von Monopolen ergeben, seien diese rechtlich sanktioniert (Bundespost, Bundesbahn) oder faktisch gewährt (Deutsche Lufthansa). Gerade im Verkehrssektor ist es auch eine verbreitete Übung, den Marktzugang für neue Anbieter zu sperren, wenn die Genehmigungsbehörde "öffentliche Verkehrsinteressen" beeinträchtigt sieht, was in der Regel nichts anderes heißt, als daß die bereits etablierten Unternehmen vor potentieller Außenseiterkonkurrenz geschützt werden

sollen (dies sehen im übrigen auch die einschlägigen gesetzlichen und sonstigen Bestimmungen so vor); ähnlich liegen die Verhältnisse in der Versorgungswirtschaft, wo Marktzutrittsbarrieren aus dem "Gemeinwohl" hergeleitet werden.

53. In ebenso vielfältiger Form und in ebenso vielen Bereichen, wie es Marktzugangsregulierungen gibt, bestehen Mengen- und Preisregulierungen.

- Die Mengenregulierungen können bestimmen, wie hoch die gesamte Produktion eines Wirtschaftszweigs ist (z.B. die des Steinkohlenbergbaus oder der Eisen- und Stahlindustrie) oder wieviel ein einzelner Produzent anbieten darf (Beispiele: Zucker- und Milchquotierung in der Landwirtschaft; Festlegung der Lizenzen im Güterfernverkehr für Lastkraftwagen oder im Taxigewerbe; Beschränkung eines genehmigten gewerbsmäßigen Flugverkehrs auf bestimmte Strecken). Ferner gibt es auch Mindestmengenangebote, so etwa für die Bundesbahn, die nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz von 1951 und dem Bundesbahngesetz von 1981 eine Bedienungspflicht für bestimmte Strecken hat; diese Betriebspflicht bedeutet, daß die Bahn zu Lasten des Steuerzahlers auch völlig unrentable Verkehrsleistungen anbieten muß, weil Stilllegungsgenehmigungen gegen den politischen Widerstand aus den betroffenen Regionen nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung zu erhalten sind (private Verkehrsunternehmen können in einem solchen Fall eine Konzession einfach zurückgeben). Als Gegenstück zu Mindestmengenangeboten gibt es auch Angebotsverbote. So ist es z.B. den Banken nach dem Kreditwesengesetz untersagt, DM-Anleihen ausländischer Schuldner mit weniger als fünf Jahren Laufzeit öffentlich zu emittieren; und nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz ist es den Versicherungsunternehmen nicht erlaubt, Leistungen in allen Versicherungszweigen anzubieten (Spartentrennungsprinzip).
- Bei Preisregulierungen geht es häufig darum, daß festgesetzte Preise von den Marktteilnehmern eingehalten werden müssen, so bei nahezu allen gewerblichen Verkehrsträgern, im Versicherungswesen, bei den Versorgungsunternehmen oder im Falle bestimmter freier Berufe (Rechtsanwälten, Architekten). Mitunter wird amtlich angeordnet, daß Preise nicht über- bzw. unterschritten werden dürfen; Höchstpreise gibt es beispielsweise in der Wohnungsvermietung, Mindestpreise in der Eisen- und Stahlindustrie.

54. Anders als Subventionen erlegen Regulierungen den Marktteilnehmern bestimmte Zwänge auf. Subventionen muß kein Unternehmen, geschweige denn ein ganzer Wirtschaftszweig, annehmen; der Subventionsnehmer behält insofern die Vertrags- und die Gewerbefreiheit. Freilich können sie, wie gesagt, zu Lasten nicht subventionierter Dritter gehen, die Wettbewerbsnachteile erleiden. Regulierungen haben dagegen in mancherlei Hinsicht Ähnlichkeit mit den außenwirtschaftlichen Protektionsmaßnahmen. Importkontingente beschneiden beispielsweise die Vertragsfreiheit von Importeuren ebenso, wie dies bei Mengenregulierungen für inländische Produzenten der Fall sein kann. Einfuhrzölle haben ihr Gegenstück in Mindestpreisen für inländische Anbieter, mit denen die wettbewerbsschwachen Produzenten - jetzt: jeweils - im Inland geschützt werden sollen.

55. Je nach Intensität des Eingriffs sind für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung in Anlehnung an eine frühere Arbeit aus dem Institut für Weltwirtschaft [Fels, Schmidt, 1981, S. 268 ff.] vier Kategorien von regulierten Wirtschaftszweigen unterschieden worden, nämlich

- nicht oder kaum regulierte Bereiche (in Tabelle 4 mit dem Symbol 0 gekennzeichnet);
- teilweise regulierte Bereiche (x);
- stark regulierte Bereiche (xx);
- sehr stark oder vollständig regulierte Bereiche (xxx).

Wie die Bestandsaufnahme zeigt, dominieren zwei Extreme. Auf der einen Seite gibt es viele Wirtschaftszweige, die überhaupt nicht reguliert sind. Dies sind vorwiegend Zweige aus dem Verarbeitenden Gewerbe sowie die Bauwirtschaft. Auf der anderen Seite gibt es eine große Gruppe mit sehr starken Regulierungen. Auffällig bei dieser Gruppe ist weiterhin, daß zumeist mehrere Regulierungsinstrumente eingesetzt werden. Es werden also gewöhnlich gleichzeitig der Marktzutritt behindert, in die Preise amtlich eingegriffen und die Mengen administriert.

56. Zu der Gruppe der durchgreifend regulierten Wirtschaftszweige gehören alle wettbewerblichen Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

- Dies sind die Land- und Forstwirtschaft (§ 100 GWB); der Steinkohlenbergbau (§ 101 GWB); die Eisenschaffende Industrie (§ 101 GWB); die Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen (§ 102 GWB); der Verkehr und die Nachrichtenübermittlung (§ 99 GWB); die (öffentliche) Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung (§ 103 GWB).
- Was den Steinkohlenbergbau und die Eisenschaffende Industrie anlangt, verweist das GWB auf die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, nach denen diese Bereiche reguliert werden (Ziff. 72 ff., 80 ff.). Die Versorgung mit Fernwärme wird im GWB selbst nicht erwähnt, besonderer Eingriffsbedarf wird aber aus ähnlichen Gründen wie bei der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser gesehen, daß nämlich die Versorgung an bestimmte Leitungswege gebunden sei, daß Energie und Wasser nur in begrenzten Mengen gespeichert werden könnten, daß der Transport über größere Entfernungen unwirtschaftlich sei und daß deshalb "im Interesse der Verbraucher" der Markt behördlich organisiert werden müsse, mit Hilfe von Versorgungsmonopolen bei den einzelnen Netzen und in den einzelnen Regionen.
- Nicht ganz so stark fallen die Regulierungen bei Kreditinstituten und Versicherungsgesellschaften aus. Doch das Kreditwesengesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz schaffen den Rahmen, den die Unternehmen in beiden Branchen brauchen, wenn sie den Wettbewerb untereinander und damit auch wettbewerbsbedingte Konkursrisiken mindern wollen.

57. Im GWB nicht angesprochen, aber dennoch stark oder sehr stark reguliert sind aufgrund gesetzlicher Sonderregelungen auch die Wohnungsvermietung, große Teile aus dem Bereich der sonstigen Dienstleistungen (Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik; Gesundheits- und Veterinärwesen; Ubrige Dienstleistungen) sowie die Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. Reguliert werden im übrigen sowohl schrumpfende als auch wachsende Wirtschaftszweige, worin sich zeigt, daß die Regulierungsmotive im einzelnen sehr unterschiedlich sind.

58. In Tabelle 4 konnten nur sektorspezifische Regulierungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus gibt es aber noch eine Reihe von Regulierungen, die sektorübergreifend angelegt sind. Besonders bedeutsam sind Handwerksordnungen, Tarifverträge und ihre Allgemeinverbindlich-erklärung sowie gesetzliche Bestimmungen zum Umweltschutz (Ziff. 115 ff.).

59. Je stärker einzelne Aktivitäten reguliert sind, desto weniger und desto träger kann eine Volkswirtschaft den Strukturwandel bewerkstelligen, den Änderungen wichtiger Parameter (weltwirtschaftlicher Konkurrenzdruck, neue Technologien, Preisänderungen bei Erdöl und anderen Rohstoffen, Verschiebungen der Nachfragestruktur) abverlangen. Bestenfalls schlagen sich die Regulierungen dann in niedrigerem Wachstum der Wirtschaft nieder, weil die Produktionsfaktoren nicht in den Verwendungsarten eingesetzt werden, in denen ihre Effizienz und die Verbesserungsmöglichkeiten dazu am größten sind. Aber es kann schlimmer kommen, wenn nämlich Arbeitslosigkeit hinzutritt, weil Regulierungen es verhindern, daß Arbeitskräfte, die durch den Strukturwandel an anderer Stelle freigesetzt werden oder neu in den Arbeitsmarkt eintreten, eine Beschäftigung finden. Zu denken ist beispielsweise an den Fall, daß das rechtliche oder faktische Mindestlohniveau durch Regulierung zu hoch gesetzt wird und sich infolgedessen die zusätzliche Einstellung von Arbeitskräften, die Arbeit suchen, für die Unternehmen nicht lohnt. Bedenklich ist auch, wenn zu wenig neue Arbeitsplätze entstehen, weil für Arbeitskräfte oder Unternehmen der Zutritt zu an sich expandierenden Märkten verwehrt oder erschwert ist. Anders gewendet: Mit Zunahme der Regulierung verkrusten Wirtschaft und Gesellschaft. Zwar läßt sich das Ausmaß an Verkrustung, die regulierungsbedingt ist, nicht exakt fassen (und sei es auch nur deshalb, weil man die Regulierungen nur qualitativ beschreiben, nicht aber quantitativ bemessen kann), doch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik legt die Vermutung nahe, daß es den Märkten an ausreichender Flexibilität mangelt.

60. Einigen Aufschluß darüber, in welchem Umfang sich der Strukturwandel in unserer Wirtschaft noch weitgehend spontan vollziehen kann, weil Wettbewerb und Marktsignale nicht durch Regulierungen der einen oder anderen Art behindert oder ganz außer Kraft gesetzt sind, kann man aus Tabelle 4 gewinnen. Die dort erfaßten Unternehmen (ohne Private Organisationen ohne Erwerbszweck) tragen 84 vH (1983) zur Wertschöpfung und 81 vH zur Beschäftigung in der Bundesrepublik bei. Nun unterliegt ein großer Teil der Branchen, in denen sie tätig sind, spezifischen staatlichen Regulierungen. Auf jene Branchen, die stark und sehr stark oder vollständig (gemäß Ziff. 55, ohne Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen) reguliert sind, entfallen 31 vH der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und 23 vH der Beschäftigten. Dies bedeutet, daß nur etwa die Hälfte (53 vH) der Wertschöpfung und drei Fünftel (58 vH) der Beschäftigung in der Bundesrepublik im Wettbewerb entstehen und marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen unterliegen. Die restliche Wertschöpfung und Beschäftigung wird weitgehend vom Staat durch Regulierung bestimmt oder ist Wertschöpfung und Beschäftigung im Staatssektor selbst (1). Tatsächlich ist das Ausmaß staatlicher Bestimmung wohl noch wesent-

(1) Nicht zum Unternehmenssektor zählen auch die Privaten Organisationen ohne Erwerbs-

Tabelle 4 - Ausgewählte Arten staatlicher Interventionen nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	Regulierungen(a)			Subventionen (Subventions- grad) (b)		Anteile an der gesamtwirt- schaftlichen Wertschöpfung		Beschäftigung	
	Markt- zugang	Mengen	Preise	1973-74	1979-82	1970	1983	1970	1983
<u>Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</u>	xxx	xxx	xxx	87,9	180,4	3,51	1,61	9,52	5,50
<u>Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung</u>	xxx	x	xxx	4,0	3,4	1,90	2,15	0,91	1,08
<u>Bergbau</u>				28,5	84,8	1,28	1,15(d)	1,17	0,91
Kohlenbergbau	x	xxx	x	30,2	92,5	1,13	0,97(d)	1,07	0,85
Übriger Bergbau	x	x	0	15,9	18,6	0,15	0,18(d)	0,10	0,06
<u>Verarbeitendes Gewerbe</u>				2,3	2,5	36,73	31,17	38,09	32,21
Steine und Erden	0	0	0	1,2	1,4	1,40	0,85	1,06	0,83
Eisen- und Stahlerzeugung	x	xxx	xxx	1,0	4,0	1,50	0,90	1,42	1,03
Gießereien	0	0	0	1,1	1,0	0,63	0,37	0,60	0,42
Ziehereien und Kaltwalzwerke	0	0	0	0,4	0,6	1,25	0,90	1,15	1,01
NE-Metallerzeugung	0	0	0	3,0	3,2	0,49	0,27	0,40	0,29
Mineralölverarbeitung	0	x	0	4,4	3,6	0,14	0,35	0,18	0,15
Chemische Industrie	0	0	0	2,0	3,4	3,57	3,25	2,47	2,35
Holzbearbeitung	0	0	0	1,4	2,8	0,25	0,19(d)	0,30	0,21
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	0	0	0	2,0	1,8	0,29	0,22(d)	0,30	0,21
Gummi- und Asbestverarbeitung	0	0	0	1,0	0,6	0,56	0,44	0,55	0,43
Stahl- und Leichtmetallbau									
Schienenfahrzeugbau	0	0	0	2,0	1,7	0,78	0,73	0,70	0,64
Maschinenbau	0	0	0	2,3	2,6	4,94	3,91	4,62	4,09
Büromaschinen, ADV-Geräte	0	0	0	6,3	3,2	0,58(d)	0,51	0,40	0,30
Straßenfahrzeugbau	0	0	0	1,4	0,9	3,69	4,05	3,31	3,69
Schiffbau	x	0	x	12,2	29,5	0,22	0,15	0,29	0,22
Luft- und Raumfahrzeugbau	x	0	x	64,6	32,1	0,15	0,26	0,15	0,23
Elektrotechnik	0	0	0	3,2	3,1	4,50	4,20	4,53	4,02
Feinmechanik, Optik, Uhrenindustrie	0	0	0	1,4	1,8	0,75	0,72	0,90	0,90
Eisen-, Blech-, Metallwaren	0	0	0	1,2	1,5	1,35	1,13	1,53	1,21
Feinkeramik	0	0	0	1,7	2,0	0,22	0,16	0,27	0,21
Glasindustrie	0	0	0	1,3	1,3	0,41	0,26	0,38	0,30
Holzverarbeitung	0	0	0	0,9	1,2	1,16	1,00(d)	1,49	1,29
Musikinstrumente, Sport- und Spiel- waren	0	0	0	0,8	1,0	0,30	0,24	0,40	0,34
Papier- und Pappeverarbeitung	0	0	0	1,5	3,1	0,59	0,40(d)	0,62	0,47
Druckerei, Vervielfältigung	0	0	0	4,1	4,1	1,02	0,75	1,05	0,77
Kunststoffverarbeitung	0	0	0	2,0	1,9	0,73	0,90	0,68	0,87
Leder, Lederwaren, Schuhe	0	0	0	0,4	0,6	0,50	0,24	0,77	0,40
Textilindustrie	0	0	0	1,2	1,2	1,74	0,77	2,11	1,09
Bekleidungsindustrie	0	0	0	1,2	1,4	1,16	0,59	1,86	1,02
Ernährungsindustrie	x	x	0	0	0	3,53	2,96	3,35	3,25
Tabakverarbeitung	0	0	0	8,0	14,2	0,24	0,12	0,15	0,09

(wird fortgesetzt)

Fortsetzung Tabelle 4 - Ausgewählte Arten staatlicher Interventionen nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	Regulierungen (a)			Subventionen (Subventions- grad) (b)		Anteile an der gesamtwirt- schaftlichen Wertschöpfung			
	Markt- zugang	Mengen	Preise	1973-74	1979-82	1970	1983	1970	1983
<u>Baugewerbe</u>	0	0	x	1,3	2,1	8,70	6,62	9,73	7,51
<u>Handel</u>	0	0	x	0,8	1,4	10,87	10,87	12,61	13,14
<u>Verkehr und Nachrichtenübermittlung</u>				34,6	40,8	5,96	6,06 (d)	5,30	5,69
Eisenbahnen	xxx	xxx	xxx	168,3	>1000	1,60	1,14 (d)	1,55	1,32
Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	xx	x	xxx	28,3	20,8	0,45	0,34 (d)	0,35	0,26
Übriger Verkehr	xx	xx	xx	16,1	17,4	2,01	2,15 (d)	1,70	2,11
Nachrichtenübermittlung (Deutsche Bundespost)	xxx	x	xxx	3,7	9,7	1,95	2,28 (d)	1,69	2,01
<u>Kreditinstitute und Versicherungs- unternehmen</u>				3,1	2,6	3,49	6,11	2,25	3,02
Kreditinstitute	x	0	0	2,6	1,0	2,86	5,10	1,55	2,20
Versicherungsunternehmen	x	0	xx	5,3	10,1	0,62	1,01	0,70	0,82
<u>Wohnungsvermietung</u>	x	xx	xx	50,6 (e)	56,6 (e)	3,83	4,68	0,34	0,47
<u>Sonstige Dienstleistungsunternehmen</u>				5,8	6,0	9,41	13,69 (d)	8,80	11,62
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	0	0	0	3,0	2,3	1,28	1,29 (d)	2,51	3,06
Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	xx	xx	x	22,0	17,7	1,06	1,45 (d)	0,79	0,97
Gesundheits- und Veterinärwesen	xx	xx	xxx	13,4	16,9	1,70	2,41 (d)	1,10	2,09
Übrige Dienstleistungen	x	x	xx	1,8	2,2	5,37	8,81 (d)	4,06	5,03
<u>Private Organisationen ohne Erwerbs- zweck, nicht für Unternehmen tätig</u>	xx	xx	.	187,1	179,6	1,45	2,06	.	.
<u>Alle Wirtschaftszweige</u>				9,4	10,6	89,00	86,38	86,35	90,69

(a) Durch spezifische Interventionen kaum: 0; teilweise: x; stark: xx; sehr stark oder vollständig durch den Staat regulierte Wirtschaftszweige: xxx. - (b) Subventionen in vH der Netto-Wertschöpfung zu Faktorkosten. - (c) Netto-Wertschöpfung zu laufenden Faktorkosten. - (d) 1982. - (e) Einschließlich Nutzung von Eigentümerwohnungen.

Quelle: Zusammenstellungen des Instituts für Weltwirtschaft [Fels, Schmidt, 1981; Busch et al., 1986b; Jüttemeier, 1986]; Statistisches Bundesamt [g]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

lich größer und dementsprechend das unreglementierte Segment der Wirtschaft noch kleiner, als in diesen Zahlen zum Ausdruck kommt, weil auch sektorübergreifend reguliert wird und Wettbewerb und Marktallokationen durch andere Instrumente wie Subventionen und Außenhandelsprotektion ebenfalls verzerrt oder sogar außer Kraft gesetzt werden.

zweck, die ebenfalls stark reguliert sind, sowie die Privaten Haushalte, bei denen Regulierungen spezifischer Art kaum eine Rolle spielen; sie tragen zur Wertschöpfung jedoch weniger als 1 vH bei und zur Beschäftigung schätzungsweise weniger als 0,5 vH.

61. Die Tatsache, daß es zumeist nicht nur bei einer Regulierungsmaßnahme bleibt, sondern daß gewöhnlich und insbesondere in den stark betroffenen Bereichen zugleich bei Marktzugang, Mengen und Preisbildung interveniert wird, ist teils die notwendige Folge ursprünglicher Einzeleingriffe, teils grundsätzlich durch die Motive für Regulierungen bedingt und teils Beleg dafür, daß Gründe, die angeführt werden, tatsächlich nicht stichhaltig sind. Beispielsweise reizen staatlich garantierte Mindestpreise, die oberhalb der Marktpreise fixiert werden, zur Überproduktion an mit der Folge, daß dann die Produktion reguliert werden muß, es sei denn, der Staat kann steigende Überschußmengen unbegrenzt aufkaufen, d.h., die Erzeuger unentwegt subventionieren. Tatsächlich gibt es hier aber Grenzen, wie jetzt die Milchquotenregelung bei der Landwirtschaft zeigt. Dagegen entspricht die Beobachtung, daß im Straßengüterfernverkehr Preise, Mengen und (faktisch) Marktzutritt reguliert werden, wohl der Vorstellung, andernfalls käme es immer wieder zu ruinöser Konkurrenz und damit zur Verschwendung von Ressourcen. Die ebenfalls gleichzeitige Regulierung der drei Parameter im Falle der Bundesbahn kann mit der Auffassung motiviert werden, sie nähme ein natürliches Monopol wahr; die Preis- und Mengenregulierungen könnten damit begründet werden, daß der Verbraucher vor möglichen monopolistischen Strategien der Bahn geschützt werden muß.

62. Ebenso wie im Falle der Bundesbahn zeigen die Regulierungen im Nachrichtenverkehr aber auch, daß die verbreitete Vorstellung, es lägen natürliche Monopole vor, nicht schlüssig ist [Busch et al., 1986a, Ziff. 267 ff., 405 ff.]. Der wichtigste Beleg dafür ist, daß es in beiden Fällen Substitutionskonkurrenz gibt, die ebenfalls kräftig reguliert wird. Deshalb wohl wird hier wie in anderen Fällen eine Fülle weiterer Argumente angeführt, die oft tatsächlich Regulierungen erfordern, damit die angestrebten Ziele auch erreicht werden können. Bei der Bahn und der Post sind es beispielsweise die Versorgung der Fläche oder die Subventionierung bestimmter Verbrauchergruppen über niedrige Tarife. In anderen Fällen mögen es die Versorgungssicherheit (Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau) oder der Verbraucherschutz sein (Banken, Versicherungen, Handwerk). Vielfach scheint das Instrument Regulierung aber auch selbst mit zum Ziel geworden zu sein, so daß Möglichkeiten außer Betracht bleiben, die Kernziele (etwa hinsichtlich der Einkommen der Landwirte oder der räumlichen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen) mit anderen Instrumenten billiger, das bedeutet mit geringeren schädlichen Nebenfolgen, zu verwirklichen. Ganz gleich wie die Regulierungen im einzelnen motiviert sein mögen, unverkennbar ist, daß es einen immanenten Hang zur Verselbständigung (auf administrativer Ebene) und zur Ausdehnung (auf politischer Ebene) gibt.

IV. Zum sektoralen Muster der staatlichen Interventionen

63. Wie vielseitig die staatliche Interventionspolitik in der Bundesrepublik ist, läßt sich noch deutlicher zeigen, wenn auf konkrete Fälle Bezug genommen wird, was im folgenden geschieht.

Wir unterscheiden dabei zwischen sektorspezifischen (Ziff. 64-114) und sektorübergreifenden (Ziff. 115-130) Interventionen. Bei den sektorspezifischen Eingriffen sind vor allem die vom GWB sanktionierten wettbewerblichen Ausnahmebereiche (Ziff. 65) angesprochen. Alle hier diskutieren zu wollen würde nicht nur den Rahmen des Beitrags sprengen, sondern unvermeidlich auch viele Wiederholungen bringen. Es werden deshalb Fallbeispiele herausgegriffen, mit deren Hilfe sich die Problematik recht gut nach allen Richtungen hin ausleuchten läßt und bei denen die Interventionen vielfach eine wichtige internationale Dimension haben (1).

1. Beispiele aus den wettbewerblichen Ausnahmebereichen

a. Landwirtschaft

64. Gemäß § 100 GWB genießt die Landwirtschaft wettbewerbspolitisch einen Sonderstatus, dank dessen sie unter staatlichem Schutz steht (2). Schon bevor das GWB in Kraft trat, war dieser Sonderstatus durch das Landwirtschaftsgesetz von 1955 festgeschrieben worden. Es galt zum einen, die Landwirte an der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung teilhaben zu lassen, sie also die Wirkungen einer niedrigen Einkommenselastizität der Inlandsnachfrage nach Ernährungsgütern möglichst wenig spüren zu lassen. Zum anderen war mit dem Gesetz beabsichtigt, die Nahrungsmittelversorgung der deutschen Bevölkerung zu angemessenen Preisen zu sichern, indem der Agrarsektor - mit staatlicher Hilfe - in den Stand gesetzt wird, seine Produktivität zu steigern. Diese einkommens- und versorgungspolitischen Vorstellungen prägen auch heute noch weitgehend Formen und Umfang der Reglementierung der Landwirtschaft durch die Agrarpolitik der Bundesregierung und der Landesregierungen [BMELF, 1985, S. 56 ff.]. Der EWG-Vertrag zielt in die gleiche Richtung [Art. 39 EWGV]. Für eine Rechtfertigung zusätzlicher staatlicher Interventionen werden unter dem Stichwort der Landschaftspflege vermehrt auch noch Externalitäten geltend gemacht, die die Landwirtschaft zum Wohle der Allgemeinheit hervorbringe, was natürlich gut in eine Zeit paßt, in der der Umweltschutz einen hohen Stellenwert hat. Ein weiteres im EWG-Vertrag angesprochenes Anliegen ist das Bekenntnis, zur Stabilisierung der Weltagrarmärkte, zu einem liberalen Weltagrarhandel und zur Überwindung von Welternährungsproblemen beitragen zu wollen.

65. Der Staat interveniert mit einer Intensität und Vielfalt zugunsten der Landwirtschaft (und weiter Bereiche der Nahrungs- und Genußmittelindustrie), die in anderen Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik (die übrigen wettbewerblichen Ausnahmebereiche eingeschlossen) ihresgleichen suchen. Das Spektrum der Eingriffe reicht

(1) Für eine umfassende Darstellung wichtiger sektorspezifischer Regulierungen vgl. Busch et al. [1986a, 1986b].

(2) Gleiches gilt für die Forstwirtschaft und, mit gewissen Einschränkungen, für die Fischerei, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.

- von Subventionen und steuerlicher Sonderbehandlung (zu der auch die geringen Rechnungslegungspflichten zählen)
- über Preis- und Mengenregulierungen sowie Absatzgarantien
- bis hin zu außenwirtschaftlichen Protektionsmaßnahmen (auf EG-Ebene gegenüber Drittländern) sowie nichttarifären Handelshemmnissen und Agrar-Währungsausgleichsbeträgen (im innergemeinschaftlichen Handel).

Ein übriges tun die vielen Ge- und Verbote, die die Handlungsfreiheit der Landwirte (und anderer Agrarmarktteilnehmer) häufig erheblich einschränken, so etwa dadurch, daß der Staat die Veräußerung von landwirtschaftlich genutztem Boden de facto nur unter Landwirten und nur mit Genehmigungsvorbehalt zuläßt, die Wahl der Nutzungen von Boden (beispielsweise für den Wein- oder Tabakanbau) einschränkt oder einen börsenmäßigen Terminhandel mit Getreide verbietet. Die Einzelmaßnahmen sind häufig nicht aufeinander abgestimmt, sie überschneiden sich zum Teil und sind vielfach widersprüchlich.

66. Man kann mit Fug und Recht sagen, daß es keinen die Landwirte betreffenden Lebensbereich (mehr) gibt, in den nicht interveniert wird. Wohl alle Interventionsformen, an die man normalerweise denkt oder auf die einfallsreiche Behörden zu kommen vermögen, sind im Agrarsektor zu finden. Entsprechend weit und nur noch für Spezialisten durchschaubar ist der rechtliche Rahmen, in den die deutsche Agrarpolitik eingebunden ist:

- Für nationale Maßnahmen sind es im wesentlichen das erwähnte Landwirtschaftsgesetz, das Altershilfegesetz von 1957, das Grundstücksverkehrsgesetz von 1961, das Marktstrukturgesetz von 1969 und das Ausführungsgesetz von 1969 über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (nach Art. 91a GG) sowie das gesamte deutsche Marktordnungsrecht, Agrarkreditrecht, landwirtschaftliche Steuerrecht und Produktionsrecht (mit vielen Gesetzen), auf deren Grundlage vor allem Agrarstrukturpolitik und landwirtschaftliche Sozialpolitik betrieben werden.
- Auf EG-Ebene sind es die seit 1962 nach und nach für fast alle in der Gemeinschaft hergestellten Agrarprodukte geschaffenen gemeinsamen Marktorganisationen sowie eine Flut von (weiteren) Verordnungen, Richtlinien und Durchführungsvorschriften des Ministerrats und der Kommission, mit deren Hilfe insbesondere eine einkommensorientierte Markt- und Preispolitik verfolgt wird.

67. Soweit direkt meßbar, haben die staatlichen Interventionen der deutschen Landwirtschaft in vergleichsweise hohem Umfang Finanzhilfen und Steuervergünstigungen beschert, allein im Zeitraum 1980-1985 insgesamt 102,9 Mrd. DM, was einem Anteil von 15,8 vH aller in der Bundesrepublik gewährten Subventionen entspricht [Jüttemeier, 1984; Gerken et al., 1985, Tabelle 5]. Dem absoluten Betrage nach gibt es zwar noch stärker subventionierte Bereiche (Verkehr, Wohnungsvermietung), doch in bezug auf die Nettowertschöpfung wird der Agrarsektor nach den Eisenbahnen mit Abstand am stärksten vom Staat unterstützt (Tabelle 4) (1). Dies gilt um

(1) Auch die Breite der Subventionspalette ist wohl einmalig. Es gibt Zuwendungen des Staates

so mehr, als sich die staatlichen Hilfen nicht in Subventionen erschöpfen. Hinzu kommen die weitgehenden Preis- und Abnahmegarantien im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG, die höhere Verkaufspreise ermöglichen, als sie unter internationalen Wettbewerbsbedingungen zu erzielen wären; außerdem sorgte lange Zeit das 1969 - mit Frankreich und der Bundesrepublik in der Führungsrolle - eingeführte System des Währungsgrenzausgleichs dafür, daß im Falle von Aufwertungen der D-Mark die deutschen Landwirte keine (nennenswerten) Verminderungen der Inlandspreise hinnehmen mußten [Rodemer, 1980; Krämer, 1981]. Auf diese Weise ist ein impliziter Einkommenstransfer von den Verbrauchern zu den Agrarproduzenten zustande gekommen, dessen Ausmaß nach vorliegenden Schätzungen [Schmidt et al., 1984, S. 166] recht nahe an das Subventionsvolumen heranreicht.

68. Dennoch hat die Einkommensentwicklung in der deutschen Landwirtschaft mit der in der gewerblichen Wirtschaft nicht Schritt halten können, was das eigentliche Ziel der kaum mehr überschaubaren Interventionen in diesem Bereich ist. Nach amtlichen Angaben [BMELF, 1985, S. 16 ff.] ist der Gewinn je Familienarbeitskraft der Vollerwerbsbetriebe im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1973-1974 bis 1983-1984 um knapp 1 vH gestiegen (begleitet von zum Teil erheblichen jährlichen Schwankungen), während der sogenannte gewerbliche Vergleichslohn eine Zuwachsrate von 5,2 vH per annum aufweist (bei verhältnismäßig stetigem Verlauf); infolgedessen hat sich der Einkommensrückstand der Landwirtschaft vergrößert (von 1:1,1 auf 1:1,6) (1). Die größeren landwirtschaftlichen (und die stadtnahen) Betriebe sind dabei immer noch besser gefahren als die kleineren, was viele Landwirte zur Suche nach einem Nebenerwerb oder zur Aufgabe gezwungen hat - mit entsprechenden Folgen für den Konzentrationsgrad in diesem Sektor. Durch personengebundene, flächen- und produktionsunabhängige Einkommensübertragungen aus Steuermitteln hätte man, wenn dies schon ein unverrückbares politisches Anliegen ist, den Landwirten wirksamer helfen können, und zwar mit geringeren Belastungen für die öffentlichen Haushalte und mit weniger Allokationsverzerrungen in der Wirtschaft [Dicke, Rodemer, 1982].

69. Gerade vor dem Hintergrund der tatsächlichen Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft fallen die mittlerweile sattem bekannten negativen Auswirkungen des Agrarinterventionismus auf EG-, Bundes- und Landesebene besonders ins Gewicht, die den Verantwortlichen eine nahezu einmütige und vernichtende Kritik seitens der Wissenschaft eingetragen und sie mit

beim Kauf von Produktionsmitteln und Gegenständen des Anlagevermögens (Einzelbetriebliches Förderungsprogramm, Gasölbeihilfe u.ä.) und Zuschüsse zu den landwirtschaftlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherungen; es werden allgemeine Produktionssubventionen gezahlt, die Neugewinnung von Boden für die Agrarproduktion finanziell unterstützt und Hilfen für die Stilllegung von Produktionskapazitäten gewährt; der Staat finanziert ganz oder teilweise Beratung, Aus- und Fortbildung von Landwirten, Forschung und Entwicklung, Meliorationen, Flurbereinigung, Wege- und Brückenbau sowie den Auf- und Ausbau sonstiger Infrastruktur. Die Liste ließe sich fortsetzen; es gibt schätzungsweise über 300 Einzelmaßnahmen im Agrarsektor, die allerdings von den Agrarberichten der Bundesregierung nur zum Teil erfaßt werden.

- (1) Bei dieser Rechnung werden allerdings keine Einkünfte aus nichtlandwirtschaftlicher Arbeit und keine Einkünfte aus Kapital und Vermögen berücksichtigt.

dem dringenden Aufruf zu grundlegenden Reformmaßnahmen konfrontiert haben (1). Ein besonderer Reformdruck geht von dem Umstand aus, daß der Selbstversorgungsgrad drastisch gestiegen ist und es bei vielen Produkten seit Jahren strukturelle Produktionsüberschüsse gibt, allein in der Bundesrepublik bei Weichweizen, Zucker, Butter, Magermilchpulver sowie Rind- und Kalbfleisch (auf EG-Ebene kommen noch Gerste, Wein, Käse, Eier, Schweine- und Geflügelfleisch sowie bedingt durch die Süderweiterung demnächst vermutlich auch noch Olivenöl, Obst und Gemüse hinzu). Der Einsatz von Ressourcen zur Erzeugung von Gütern, für die es am Markt keine ausreichende Nachfrage gibt, bedeutet allemal Verschwendung. Ein weiteres Ärgernis ist, daß angesichts begrenzter Lagerhaltungskapazitäten der staatlichen Interventionsstellen immer wieder aufs neue Steuermittel (zum Beispiel für Exportsubventionen, für unentgeltliche Nahrungsmittelhilfen an Entwicklungsländer, für inländische Verkaufsfaktionen zu besonderen Festtagen, für die Denaturierung von Produkten oder für Kapazitätsstilllegungsprämien) eingesetzt werden müssen, um der Halden Herr zu werden.

70. Daß all dies auf Dauer nicht finanzierbar sein würde, war vorauszusehen. Da jedoch die Agrarpolitiker den Landwirten unentwegt Wohlstandssteigerungen versprochen und durch konkrete Interventionen die Erwartung geweckt haben, dieses Versprechen ließe sich notfalls auch gegen den Markt einlösen, wurden sie erpreßbar und mußten, statt rechtzeitig auf sachgemäße Reformen zu setzen, nach dem Prinzip des Durchwurstelns handeln. Sie haben damit am Beispiel der Landwirtschaft demonstriert, wie politisch gutgemeinte Anliegen zu Tode interveniert werden können. Die immer wieder bekräftigten einkommens-, versorgungs-, umwelt- und handelspolitischen Ziele lassen sich durch andere, marktkonforme Maßnahmen besser und vor allem billiger erreichen. Die von Wissenschaftlern gemachten und begründeten Vorschläge, wie dies im einzelnen bewerkstelligt werden könnte, sind inzwischen Legion; ihr gemeinsamer Nenner ist der schrittweise Abbau des Systems von Preis- und Absatzgarantien verbunden mit einer allmählichen Liberalisierung der Agrareinfuhr.

71. Die agrarpolitische Praxis scheint aber in eine andere Richtung zu gehen, wobei offenbar wiederum fragwürdige Interventionsformen ausprobiert werden sollen (2): So hat beispielsweise der EG-Ministerrat im Jahre 1984 die Milcherzeugung kontingentiert; in bezug auf die Getreideproduktion sind Erzeugerabgaben (Mitverantwortungsabgaben) im Gespräch, aber auch eine Quotenregelung und Finanzhilfen für eine Umwidmung des Bodens für nichtlandwirtschaftliche Bereiche; bei Zuckerrüben, Weizen, Mais und Pflanzenölen wird eine staatlich geförderte Verwendung außerhalb der Nahrungsmittelproduktion - z.B. in der Energiegewinnung oder bei der Herstellung chemischer Rohstoffe - für sinnvoll gehalten; neue oder verschärfte Importrestriktionen auf Substitutionsprodukte (insbesondere Futtermittel) sind ein Dauerthema. Daß all dies einen enormen Verwaltungsaufwand bedingen würde, schwer zu überwachen wäre, eine neue Subventionslawine lostreten könnte und die Landwirte in ihrer unternehmerischen Handlungs-

(1) Stellvertretend für viele vgl. Sachverständigenrat [1980] und Wissenschaftlicher Beirat beim BMELF [1981].

(2) Sehr instruktiv ist in diesem Zusammenhang das Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften [1985].

freiheit weiter einschränken müßte, will man wohl nicht wahrhaben. Die Bundesregierung fördert diese Entwicklung. Da sie vehement Widerstand gegen reale Agrarpreissenkungen leistet (auch unter Rückgriff auf das Vetorecht wie im Juni 1985, als der Ministerrat das Getreidepreisniveau für das Wirtschaftsjahr 1985-1986 um 1,8 vH senken wollte) und da sie nicht auf Maßnahmen verzichtet, die die für die deutsche Landwirtschaft als nachteilig empfundenen agrarpolitischen Beschlüsse auf EG-Ebene neutralisieren sollen (wie die 1984 eingeführte und bis 1991 zu gewährende Mehrwertsteuererleichterung oder die 1985 für zehn Jahre angebotene "Milchrente" an besonders betroffene Milcherzeuger, die ihre Produktion endgültig einstellen) (1), stärkt sie die in anderen EG-Mitgliedsländern ohnehin schon einflußreichen interventionistischen Kräfte.

b. Steinkohlenbergbau

72. Das GWB findet keine Anwendung, soweit der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) besondere Vorschriften enthält (§ 101 GWB). Dieser Vertrag war 1951 insbesondere mit dem Ziel geschlossen worden, die Versorgung der Verbraucher in den Mitgliedsländern (die späteren Gründungsländer der EWG) mit Kohle und Stahl zu verbessern. Er sah zu diesem Zweck die Förderung des Ausbaus der innergemeinschaftlichen Kapazitäten vor und bestimmte, inwieweit der Handel zwischen den EGKS-Mitgliedsländern sowie zwischen diesen und Drittländern zu liberalisieren sei. Als im Jahre 1956 die bis dahin gültigen Höchstpreise für Steinkohle abgeschafft wurden, stiegen die Preise für Ruhrkohle deutlich an [Fels, Neu, 1980]. Schon ein Jahr später geriet der Steinkohlenbergbau zum ersten Mal - und damals noch unerwartet - in große Absatzschwierigkeiten. Die Ursache lag nicht nur in den erwähnten Preiserhöhungen, sondern vor allem in einer kräftigen Ausweitung des Erdölangebots aus neu erschlossenen Quellen im Nahen Osten und in Nordafrika (verstärkt durch gleichzeitige Protektionsmaßnahmen der Vereinigten Staaten für einheimische Ölproduzenten) und in dem Frachtratensturz nach der Suez-Krise, der nordamerikanische Kohle auf europäischen Märkten stark verbilligte. Seit jenen Jahren ist in der Bundesrepublik ein umfangreiches System staatlicher Interventionen mit dem Ziel aufgebaut worden, die Steinkohlenförderung gegen die Konkurrenz von Erdöl und Importsteinkohle zu verteidigen; zudem wurde versucht, die Kosten einer solchen Verteidigung zu senken, indem schrittweise die Kapazitäten im Bergbau reduziert wurden - von damals 150 Mill. Jahrestonnen Steinkohlenförderung auf ungefähr 90 Mill. jetzt.

73. Als Sofortmaßnahme zum Schutze der Inlandsproduktion wurde 1959 - mit Einverständnis der Hohen Behörde der EGKS - ein Zoll auf Importe aus Drittländern eingeführt. Im Rahmen eines Kontingents in Höhe von etwa einem Drittel der damaligen Einfuhr aus Drittländern sollte

(1) Für Einzelheiten zu dem sogenannten "Sonderprogramm zur Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirtschaft und zur Durchführung der EG-Marktpolitik" vgl. BMELF [1985, S. 61 ff.].

allerdings Importkohle weiterhin zollfrei auf den deutschen Markt gelangen können. Faktisch wird so verfahren, daß keine Kohleimporte zugelassen werden, die die Kontingentgrenzen überschreiten, also keine zollpflichtigen Mehrimporte. Die Bestimmungen über die Kohlekontingente sind eine sehr wirksame mengenmäßige Bremse gegen den Import von Kohle, weil vor allem Drittländer kostengünstige Anbieter sind. Die mengenmäßigen Handelshemmnisse gibt es auch noch heute, sie werden periodisch je nach Bedürfnis neu festgesetzt. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle ließ sich aber nicht zurückgewinnen, weil damals ihr Hauptkonkurrent - das Erdöl - billiger und flexibler eingesetzt werden konnte. Im Jahre 1960 wurde eine spezifische Verbrauchssteuer für Heizöl eingeführt, und zwar als vorübergehende Maßnahme; diese Preisdiskriminierung zugunsten der heimischen Steinkohle besteht bis heute fort.

74. Zugleich wurden in jener Zeit Maßnahmen zur Rationalisierung im Steinkohlenbergbau in die Wege geleitet, wobei das Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau von 1963 den Anfang bildete [Junker-John, 1974, S. 116 ff.]. Im Jahre 1964 erlaubte die Hohe Behörde es der Bundesregierung entgegen den bis dahin geltenden Bestimmungen des EGKS-Vertrags, dem Steinkohlenbergbau Subventionen zu gewähren. Vor allem solche Subventionen bestimmen gegenwärtig - neben den mengenmäßigen Beschränkungen des Steinkohlenimports und den preislichen Diskriminierungen des konkurrierenden Energieträgers Erdöl (1) - die staatlichen Interventionen im Bergbau.

75. Die Subventionen zielen insbesondere darauf ab, den Steinkohleneinsatz bei der Elektrizitätserzeugung zu erhöhen, die Verwendung von Koks-kohle durch die Eisen- und Stahlindustrie zu steigern sowie die Förderung zu rationalisieren und die Kapazitäten an die Absatzmöglichkeiten anzupassen.

76. Auf den Einsatz in Kraftwerken (rund 46 vH) und in der Eisen- und Stahlindustrie (38 vH; Inland und übrige EG) entfallen mehr als vier Fünftel des Gesamtabsatzes an Steinkohle in der Bundesrepublik (1984) (2). Um die Verwendung heimischer Steinkohle bei der Elektrizitätserzeugung gegenüber der Konkurrenz durch Importkohle und substitutive Energien abzusichern, wurden seit Mitte der sechziger Jahre verschiedene sogenannte Verstromungsgesetze erlassen; sie sahen zunächst Beihilfen zum Betrieb und Bau von Steinkohlenkraftwerken vor [zu Einzelheiten vgl. hier und im folgenden Fels, Neu, 1980]. Nachdem der Steinkohleneinsatz bei der Elektrizitätserzeugung in der Rezession 1974/75 kräftig sank, verpflichtete sich die Kraftwerkswirtschaft 1977 auf Drängen der Unternehmensverbände des Steinkohlenbergbaus und der Bundesregierung zur Abnahme einer festen Menge an Steinkohle (von 38 Mill. Tonnen

(1) Vor allem nach der zweiten Erdölpreiserhöhung von 1979/80 war Steinkohle gegenüber Erdöl in vielen Verwendungsarten billiger geworden. Inzwischen sinken die Erdölpreise wieder kräftig. Für die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Kohle ist aber nicht so sehr entscheidend, ob sie vielleicht auch dauerhaft wieder so billig wie Erdöl wird, sondern die Tatsache, daß Importkohle erheblich billiger als heimische Steinkohle ist.

(2) Die Importe beliefen sich auf gut 10 vH des Inlandsabsatzes; sie stammten zu vier Fünfteln aus Drittländern. - Alle Angaben berechnet nach Verband industrieller Kraftwerke (VIK) [1985].

jährlich) über eine Dauer von zehn Jahren. 1979 ist dieser "Jahrhundertvertrag" revidiert worden; er sieht nunmehr einen Anstieg der vertraglich abzunehmenden Steinkohlenmengen bis auf 45 Mill. Tonnen im Jahre 1990 und eine weitere Zunahme bis 1995 vor (47,5 Mill. Tonnen) (1). Die Kraftwerksbetreiber erhalten zum Ausgleich dafür, daß sie heimische Steinkohle anstelle von billigeren Substituten (Heizöl) oder preiswerterer Importkohle einsetzen, Subventionen. Diese - und frühere - Subventionen werden hauptsächlich durch den sogenannten Kohlepfennig finanziert, der mit dem Dritten Verstromungsgesetz eingeführt wurde (2). Dabei handelt es sich in der Wirkung um eine spezifische Verbrauchssteuer auf den Absatz von Strom; ihr Aufkommen wird für 1985 auf etwa 2 Mrd. DM geschätzt [Neu, 1986]. Zwar ist der direkte Adressat der Subventionen die Elektrizitätswirtschaft, begünstigt wird aber letztlich der Steinkohlenbergbau.

77. Schon früher als die Kraftwerksbetreiber ist die Eisenschaffende Industrie vertragliche Verpflichtungen mit dem Steinkohlenbergbau (genau: Ruhrkohle AG) zur Abnahme fester Mengen eingegangen (3). Dabei handelt es sich um den Bezug von Koks-kohle, für die es bei der Verhüttung praktisch kein Substitut gibt. Ausschlaggebend für den Vertrag (gegenwärtige Laufzeit bis 1988) war, daß zum einen das Zollkontingent für Koks-kohle von 1959 erschöpft war und zum anderen die Abwanderung von Hütten an Standorte in anderen EGKS-Ländern drohte, die solche Kontingentierung nicht kannten und mithin einen billigeren Koks-kohlenbezug boten. Mit dem "Hüttenvertrag" sollten sowohl der Absatz inländischer Koks-kohle (auch für den Einsatz in der Stahlindustrie anderer EGKS-Länder) als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenschaffenden Industrie gesichert werden (4). Die Hütten sollten so gestellt werden, als ob sie Koks-kohle vom Weltmarkt bezögen. Zu diesem Zweck werden Subventionen (aus Bundes- und Länderhaushalten) an die Zechen geleistet, mit denen deren Abgabepreise auf Weltmarktpreisniveau herabgeschleust werden. Seit 1978 gibt es einen Selbstbehalt für den Bergbau und die Eisenschaffende Industrie. Er bedeutet, daß sie nicht die volle Differenz zwischen Weltmarktpreis und Kosten erhalten, sondern eine bestimmte Marge selbst tragen müssen, die als Prämie für sicheren Absatz bzw. Lieferung angesehen wird. Je nach Weltmarktpreis und Wechselkurs

-
- (1) Außerdem sollen den Kraftwerksbetreibern über die bestehenden Kontingente für die zollfreie Einfuhr von Kohle hinaus weitere eingeräumt werden, und zwar von 4 Mill. Tonnen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf 12 Mill. Tonnen in den neunziger Jahren ansteigend. Ebenso große Kontingente sollen dem übrigen Wärmemarkt (vorrangig industrielle Verbraucher) eröffnet werden. Voraussetzung für die Nutzung dieser Kontingente ist allerdings der Nachweis, daß durch den Steinkohleneinsatz (zeitlich unbefristet) Erdgas oder Heizöl verdrängt werden.
 - (2) Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) von 1974.
 - (3) Die Ruhrkohle AG wurde Ende 1968 durch Zusammenschluß von 26 privaten Unternehmen geschaffen und verfügte damals über 75 vH der deutschen Steinkohlenförderung. Zweck des Zusammenschlusses war es, die Steinkohlenförderung auch durch Zechenschließungen zu rationalisieren [Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), 1969].
 - (4) Der Hüttenvertrag wurde im Oktober 1985 revidiert (Laufzeit vom Jahre 1989 bis zum Jahre 2000). Die Koks-kohlenbeihilfen für Lieferungen in andere EGKS-Länder sollen zwischen 1988 und 1991 schrittweise beseitigt werden. Für die Lieferungen an die heimische Stahlindustrie sind Plafondierungen vorgesehen. Erst für solche Lieferungen, die die Plafonds um eine bestimmte Menge überschreiten, soll Beihilfe gezahlt werden.

schwanken die Kokskohlebeihilfen erheblich: 1983 betrugen sie beispielsweise 600 Mill. DM, ein Jahr später 1,4 Mrd. DM.

78. Die flankierenden Maßnahmen - Subventionen - zugunsten des Steinkohlenbergbaus sind zahlreich. Sie schließen die Erstattung von "Erblasten" (1984: 0,11 Mrd. DM), Zuschüsse für Investitionen (0,13 Mrd. DM) oder Anpassungsgelder für Arbeitnehmer (0,17 Mrd. DM) ein [BMF, 1985]. Im Jahre 1985 dürfte der Steinkohlenbergbau mit schätzungsweise 5,9 Mrd. DM begünstigt worden sein [Gerken et al., 1985, S. 11] (1). Damit gehört er, wie schon gesagt, zu den höchstsubventionierten Bereichen der deutschen Wirtschaft.

79. Begründet werden die Subventionen des Staates zugunsten des Steinkohlenbergbaus seit langem mit dem Argument, es müsse eine sichere Versorgung mit Energie aus heimischen Quellen für den Notfall vorgehalten werden. Wer solche Argumente hoch wertet, der muß ohne Zweifel hohe Kosten in Kauf nehmen; dies gilt aber nicht nur für die Versorgung mit Energie, sondern gleichermaßen für viele andere Güter auch, was letztlich auf Autarkie hinausliefe. Eine solche Autarkie der Volkswirtschaft hat sich noch niemals bewährt und bringt erfahrungsgemäß der Bevölkerung keine greifbaren Vorteile. Warum Autarkie im Bereich des Bergbaus und der Energieversorgung besonders sinnvoll sein soll, ist nicht ersichtlich. Allerdings scheint sie dort besonders teuer zu sein. Heimische Steinkohle hat im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1984 fast 70 vH mehr gekostet als importierte Steinkohle. Die Produktivität im deutschen Steinkohlenbergbau ist seit Ende der sechziger Jahre kaum mehr gestiegen, nach drastischen Steigerungen zuvor. Außerdem könnte die Versorgung durch inländische Steinkohle, wenn dies unabänderliches Ziel ist, wesentlich billiger und mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Nebenkosten gesichert werden, als dies gegenwärtig der Fall ist; Bedingung ist, daß im Zuge der in den nächsten Jahren bevorstehenden Auskohlung der Zechen die Jahreskapazität des Steinkohlenbergbaus merklich zurückgeht, also keine kompensierenden Neuaufschlüsse vorgenommen werden [Fels, Neu, 1980; Neu, 1986]. Weil all dies in der Kohlepolitik unberücksichtigt bleibt, bietet der Steinkohlenbergbau das Bild eines Wirtschaftszweiges, in dem - internationaler - Wettbewerb wenig und staatliche Interventionen alles bedeuten.

c. Eisenschaffende Industrie

80. Die Eisenschaffende Industrie wird gemäß GWB so wie der Kohlenbergbau behandelt und unterliegt wie er den Bestimmungen des EGKS-Vertrags. Mit dem Vertrag traten die Mitgliedsländer umfassende Kompetenzen an die Hohe Behörde ab (2). Anders als beim Kohlenbergbau,

(1) Unberücksichtigt sind bei diesen Subventionsangaben die Zuschüsse des Bundes an die Knappschaftliche Rentenversicherung von etwa 8,5 Mrd. DM (1985), die teilweise ebenfalls Subventionen sind [Fels, Neu, 1980, S. 25; Neu, 1986].

(2) Die Kompetenzen der Hohen Behörde sind 1967 auf die EG-Kommission übergegangen, zu der die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verschmolzen worden waren

in den mit Einverständnis der Hohen Behörde vor allem die nationalen Regierungen intervenieren, wird im Falle der Eisenschaffenden Industrie von den vertragsmäßigen Eingriffsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene umfangreicher Gebrauch gemacht.

81. Solche Eingriffe sollen für "Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen" sorgen (Art. 5 EGKSV). Zu diesem Zweck sind umfassende Informationsrechte der Hohen Behörde und Informationspflichten der Unternehmen vorgesehen; Falschauskünfte der Unternehmen können mit Geldbußen geahndet werden (Art. 46 und 47 EGKSV). Die Hohe Behörde stellt aufgrund dieser Informationen Programme für die künftige Erzeugung, den Verbrauch, die Ausfuhr und die Einfuhr auf und legt Ziele für die Modernisierung, die Struktur und den Umfang der Produktionskapazitäten fest. Sie kann finanzielle Beihilfen gewähren, um Vorhaben zu fördern, die ihren Zielen entsprechen; sie kann auch im Falle von Entlassungen, die durch Produktionsumstellungen bedingt sind, finanzielle Unterstützung an die betroffenen Personen und zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen leisten (Art. 57 und 58 EGKSV). Die Ausgaben der EGKS werden unter anderem durch Zwangsumlagen finanziert (bemessen als vH-Satz des Durchschnittswerts der von den Unternehmen hergestellten Erzeugnisse).

82. Damit sie "normale Wettbewerbsbedingungen" schaffen kann, ist die Hohe Behörde berechtigt,

- den Außenhandel der Gemeinschaft zu regulieren (Art. 71-75 EGKSV), sei es durch tarifäre Maßnahmen (Höchst- und Mindestzölle), sei es durch nichttarifäre Maßnahmen (Ein- und Ausfuhrlicenzen);
- Höchst- und Mindestpreise für die Erzeugnisse festzusetzen und bei Verstoß dagegen Geldbußen zu erheben, die den Wert der unzulässigen Verkäufe erheblich übersteigen (Art. 60-64 EGKSV).

Sollten diese als indirekt bezeichneten Maßnahmen nicht ausreichen, dann kann die Hohe Behörde, falls sie zu der Auffassung gelangt, daß sich die Gemeinschaft infolge Nachfragemangels in einer Krise befindet, ein System von Erzeugungsquoten für die Unternehmen einführen (Art. 57-59 EGKSV). Verstöße kann sie auch hier bestrafen. Gelangt sie andererseits zu der Meinung, daß es an (einzelnen) Produkten mangle, so kann sie zwischen den nachfragenden "Unternehmen auf einer gerechten Grundlage" die verfügbaren Mengen verteilen (Verteilungssystem).

83. Mit "normalem Wettbewerb" ist nach dem Verständnis des EGKSV "unlauterer Wettbewerb" nicht zu vereinbaren; verboten sind Diskriminierung von Unternehmen durch Käufer (Art. 63), Kartelle (Art. 65; Ausnahme: Spezialisierung-, Ein- und Verkaufskartelle unter restriktiven Bedingungen) oder staatliche Subventionen und Beihilfen, "in welcher Form dies auch immer geschieht" (Art. 4c). Diese Bestimmungen des EGKSV brachen mit einer langen, von den ein-

(Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften von 1965).

zelen Staaten nicht nur geduldeten, sondern zum Teil sogar geförderten Kartelltradition, auch auf europäischer Ebene, und mit dem seit je üblichen nationalen Schutz für die eigene Stahlindustrie [Dicke, 1983, S. 12 f.].

84. Der EGKS-Vertrag verbot zwar private Kartelle, setzte an ihre Stelle aber die Möglichkeit behördlich verfügter Zwangskartelle; nichts anderes bedeuten nämlich zumindest seine Notfallbestimmungen (Krisen- und Mangellage). Dazu kam es anfangs nicht, als das Angebot an Stahl zwar als knapp empfunden wurde, jedoch kräftig expandierte. Außerdem konnte die Gemeinschaft aus diesen Gründen damals fühlbare Impulse für die Liberalisierung des internationalen Handels auslösen, weil vertragsgemäß (und knappheitsbedingt) Importhemmnisse abgebaut oder auf ein niedrigeres gemeinsames Niveau harmonisiert wurden. Und schließlich galt sie als Vorbild für weitere europäische Integrationsvorhaben, weil ein gemeinsamer interner Markt weitgehend verwirklicht wurde. Rückschläge gab es erstmals 1963 mit noch leichten Absatzverlusten der Unternehmen. Zölle für Importe aus Drittländern wurden erhöht, Mindestpreise für Unternehmen der Gemeinschaft wurden eingeführt. Die Verhältnisse in der Eisenschaffenden Industrie haben sich dann zwar zyklisch wieder gebessert, trendmäßig aber nachhaltig verschlechtert, worin zum Ausdruck kommt, daß sie in hochentwickelten Ländern keine Wachstumsindustrie mehr ist [Wolter, 1974]. Nach und nach erlaubte die Hohe Behörde auch Kartellvereinbarungen von Unternehmen und sie genehmigte nationale Subventionsmaßnahmen (1). Die Politik, die von der EGKS verfolgt oder geduldet wurde, hat dabei wohl eher Anreize ausgelöst, notwendige Kapazitätsanpassungen zu unterlassen oder zu spät vorzunehmen, und so insgesamt mehr Schaden als Nutzen gestiftet [Dicke, 1983].

85. Inzwischen ist das Superkartell, das aufgrund der EGKSV-Bestimmungen verfügt werden kann, weitgehend verwirklicht worden:

- Stahlunternehmen dürfen Stahl nur in festgelegten (Höchst-)Mengen herstellen. Das Produktionsquotensystem ist vorerst bis Ende 1987 in Kraft. Darüber hinaus ist der Stahlverkauf nach Regionen (EG-Märkte und Drittlandsmärkte) mengenmäßig beschränkt. Auf dem EG-Markt dürfen die Stahlunternehmen Stahl nur zu staatlich festgesetzten Mindestpreisen verkaufen.

(1) Die Subventionen wurden zunächst nur geduldet; durch den sogenannten Ersten Beihilfekodex von 1980 wurde dann Art. 4 EGKSV dahingehend modifiziert, daß nationale Subventionen erlaubt sind, sofern sie die Ziele und Zwecke des Vertrages fördern. Nach dem Zweiten Kodex von 1981 wurden Subventionszahlungen bis Ende 1985 erlaubt, allerdings gebunden an Restrukturierungsaufgaben, insbesondere einen Kapazitätsabbau. Dieser betrug in der EG von 1980 bis 1983 allerdings nur 8 vH. Von 1980 bis 1985 wurden schätzungsweise 87 Mrd. DM Subventionen von den Regierungen der Mitgliedsländer an ihre Stahlindustrie geleistet, in der Bundesrepublik knapp 10 Mrd. DM [Herdmann, Weiss, 1985, Tabelle 1]. Nach Vereinbarungen im EG-Ministerrat vom März 1985 sollten 1986 wieder "Wettbewerbsbedingungen ohne Subventionen" [BMF, 1985, S. 47] herrschen, doch im Oktober 1985 beschloß der Rat, daß weiter subventioniert werden dürfe: für Sozialpläne und Betriebsschließungen (bis Ende 1988) und für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen sowie Vorhaben im Bereich des Umweltschutzes (bis Ende 1990).

/ Stahl aus Ländern, die dem Rat zur gegenseitigen Wirtschaftshilfe (Comecon) angehören, dürfen deutsche Importeure nicht in beliebiger Menge kaufen.

- Für über 90 vH der Stahleinfuhr aus Drittländern ist mit den Lieferländern vereinbart worden, daß die Exporte in die EG Höchstmengen (Referenzmengen) nicht übersteigen. Je nach Lage wird mit Hilfe von Exportselbstbeschränkungsabkommen der Importdruck in Grenzen gehalten.

86. Auf diese Weise wird die Rangfolge der Vorteilhaftigkeit von legalen Produktions-, Konsumtions- und Investitionsentscheidungen nachhaltig verändert. Dabei ist auch noch zu berücksichtigen, daß der Staat für vielerlei Zwecke Zuschüsse gewährt, so etwa zur Anschaffung von Gegenständen des Anlagevermögens, zur Stilllegung von Produktionskapazitäten, zu Forschungs- und Entwicklungsausgaben, zu Anschaffungen umweltschonender Einrichtungen, zur Abfindung ausscheidender Beschäftigter, zu besonderen Umschulungsprogrammen, zu laufenden Betriebsausgaben (Abdeckung von Betriebsverlusten); außerdem gibt es Bürgschaften im Falle von Krediten, für die die Unternehmen keine dinglichen Sicherheiten erbringen können.

87. Die Eisenschaffende Industrie ist mittlerweile ein Wirtschaftszweig geworden, in dem marktwirtschaftliche Allokationsprozesse weitgehend ausgeschaltet sind. Faktisch wird nicht nur der Handel mit Drittländern behindert, sondern auch die innergemeinschaftliche Produktion findet nicht mehr dort statt, wo sie am billigsten sein könnte. Die Kombination von Produktionsquoten, Subventionen und Außenprotektion bewirkt, daß Überkapazitäten nicht vorrangig dort abgebaut werden, wo Anlagen unrentabel produzieren, und daß die unumgängliche Umstrukturierung der Produktpalette in Richtung hochwertiger Erzeugnisse zu langsam verläuft. Den besonders tüchtigen Unternehmen bleiben kaum Chancen, ihre Kostenvorteile auch wahrzunehmen - denn Hilfe erhält vor allem, wer Verluste macht, wie in der Bundesrepublik das Beispiel der ARBED-Saarstahl zeigt.

88. Wer die gesamtwirtschaftlichen Kosten der staatlichen Interventionen zugunsten der Eisenschaffenden Industrie abschätzen will, stößt hierzulande auf viel Skepsis. Sehr verbreitet ist nämlich die Neigung, vor allem unter den Betroffenen, die Zuverlässigkeit der benutzten statistischen Daten zu bestreiten. Greift man jedoch auf Verbandsangaben (denen der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie nämlich) zurück, so wird auch hier die Tragweite des Problems deutlich: Gegenwärtig besteht in der EG ein Stahlpreisniveau, das um etwa das 1,2-fache höher ist als das Weltmarktpreisniveau [berechnet nach Herdmann, Weiss, 1985, S. 113]. Damit findet ein Einkommenstransfer von den Stahlverbrauchern (etwa der Automobilindustrie, des Stahlbaus, der Werftindustrie) an die Stahlerzeuger statt. Der Preisüberwältigungsspielraum für die stahlverbrauchenden Industrien ist gering, weil sie mit ausländischen Anbietern konkurrieren müssen, die Stahl zu Weltmarktpreisen beziehen können. Wenn nicht andere Möglichkeiten der Kostensenkung bestehen, werden die von der Stahlpolitik benachteiligten Branchen ebenfalls abhängig von staatlichen Hilfen, was beim Schiffbau bedeutsam sein könnte (Ziff. 109 ff.).

d. Nachrichtenübermittlung

89. Der Sektor Nachrichtenübermittlung der amtlichen Statistik wird von einem einzigen Unternehmen, der Bundespost, abgedeckt. Für den Nachrichtensektor gibt es auch Subventionen; entscheidend sind für ihn aber durchgreifende Regulierungen [Busch, 1985]. Die wettbewerbsrechtliche Ausnahmesituation wird heute ökonomisch im wesentlichen mit Marktversagen und politisch mit gesellschaftlichen Zielen begründet. Für das Marktversagen werden bei den jeweils einzelnen Netzen natürliche Monopole herangezogen, und die Tatsache, daß auch die Gesamtheit der Netze in einer einzigen Trägerschaft liegt, wird mit Verbundvorteilen erklärt; es könne billiger produziert werden, wenn nur ein Anbieter im Markt sei. Solche Vorteile werden auch geltend gemacht, um die Notwendigkeit des Angebotsmonopols sowohl bei den verschiedenen Netzdiensten als auch beim Vertrieb der benötigten Endgeräte zu stützen. Zu den gesellschaftlichen Zielen gehören vor allem die Tarifeinheit im Raum und der Bedienungszwang. Das Gebot der Tarifeinheit impliziert, daß die unterschiedlich hohen Kosten des Nachrichtenverkehrs bei der Gebührengestaltung vernachlässigt werden. Infolgedessen subventionieren diejenigen Benutzer, für die der Nachrichtenverkehr relativ geringe Kosten verursacht, die anderen Teilnehmer; gleichzeitig müssen die vergleichsweise kostengünstigen Netze und Dienstleistungen zur Finanzierung der teuren beitragen [Busch, 1986].

90. Nach dem Grundgesetz hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen (Art. 73 Nr. 7 GG). Die Aufgaben auf diesem Gebiet sind von der Bundespost in bundesweiter Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau wahrzunehmen (Art. 87 Abs. 1 GG). Der Nachrichtenverkehr im Rahmen des Postwesens umfaßt die Beförderung von Briefen, Päckchen, Paketen und Zeitungen. Nach § 2 des Gesetzes über das Postwesen von 1969 ist die entgeltliche Beförderung der Bundespost vorbehalten (Ausnahme: wiederkehrend erscheinende Druckschriften, das bedeutet insbesondere Zeitungen und Zeitschriften); der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen oder von ihm dazu ermächtigte Behörden können Befreiungen vom Vorbehalt erteilen. Tatsächlich wird die Benutzung der Bundespost nur im Briefverkehr zwangsweise vorgeschrieben (1). Beim Verkehr mit anderen Sendungen gibt es Konkurrenz durch die Bundesbahn, den Werkverkehr und private Transportunternehmen. Die Gebühren der Bundespost werden nach § 14 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) von 1953 nach Beschluß des Verwaltungsrats der Bundespost oder der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft durch Rechtsverordnung festgelegt.

91. Anders als im Postwesen besitzt die Bundespost im Fernmeldewesen ein sehr weitgehendes Monopol. Fernmeldeanlagen sind nach § 1 des Fernmeldeanlagengesetzes (FAG) von 1928 (zuletzt geändert 1977) alle Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen und Endgeräte zum

(1) Mit der Ausnahme der sogenannten Kurierdienste, die seit 1984 die Beförderung von Briefen in und aus dem Ausland von Haus zu Haus durchführen dürfen [Deutsche Verkehrszeitung, Sonderbeilage, 18. Juli 1985, S. 18].

Senden und Empfangen von Informationen (Telegraphen-, Fernsprech-, Funkanlagen). Sofern solche Fernmeldeanlagen dem öffentlichen Nachrichtenverkehr dienen, dürfen sie allein von der Bundespost betrieben werden. Ausnahmen von diesem Fernmeldemonopol gibt es für die sogenannten Behördenanlagen der Polizei und Feuerwehr, für Fernmeldeanlagen von Verkehrsunternehmen (Eisenbahn, Schiff) zur geschäftlichen Kommunikation und für grundstücks- und betriebsinterne Anlagen; ihr Betrieb bedarf auch keiner Genehmigung durch die Bundespost, sofern sie nicht an das öffentliche Fernmeldenetz angeschlossen werden (§ 3 Abs. 1-3 FAG). Elektrizitätsunternehmen ist die Genehmigung zu erteilen, soweit keine betrieblichen Interessen der Bundespost dem entgegenstehen (§ 2 FAG). Allerdings kann die Bundespost nach eigenem Ermessen den Bau und Betrieb auch anderer Fernmeldeanlagen erlauben [Hesse, 1984, S. 15]. In Einzelfällen hat sie dies zugelassen. Es handelt sich um geschlossene Kommunikationsnetze für bestimmte Nutzergruppen, wobei die Leitungskapazitäten von der Bundespost angemietet werden müssen (beispielsweise das DATEV-Netz der Steuerberater). Solche Netze dürfen in der Regel nur für eigene Zwecke genutzt werden; dadurch sollen Arbitragegeschäfte verhindert werden. Die Bestimmungen für den Fernmeldebereich und ihre Handhabung haben dazu geführt, daß die Bundespost der einzige Träger öffentlicher Kommunikationsnetze ist und sämtliche Dienstleistungen auf diesen Netzen selbst anbietet.

92. Die Zuständigkeiten der Bundespost sind nicht abschließend und genau definiert. Dies wird damit gerechtfertigt, daß aufgrund von Erfahrungen und des technischen Fortschritts mit Veränderungen ihrer Aufgabenstellung gerechnet werden müsse [Mauser, Kühn, 1970, S. 625]. Die Übernahme neuer sowie die Änderung oder Abgabe bestehender Aufgaben der Bundespost einschließlich der gesamten inhaltlichen Ausgestaltung ihres Fernmeldemonopols und der Änderungen technischer Anlagen wird durch sogenannte Benutzungsverordnungen (Rechtsverordnungen) geregelt (§ 14 Postverwaltungsgesetz). Sie betreffen zum Beispiel auch die Übernahme völlig neuer, durch technischen Fortschritt hervorgebrachter Netze und Dienste in den Zuständigkeitsbereich der Bundespost, also eine Ausdehnung ihres Monopols. Mit den Verordnungen wird auch geregelt, welche Endgeräte von den Verbrauchern an die Netze angeschlossen werden dürfen, ob die Geräte von ihr gekauft oder gemietet werden müssen und ob die Bundespost sie in Konkurrenz zu privaten Unternehmen anbietet oder das Angebot gar ganz letzteren überläßt. Auf diese Weise werden Verbrauchern und Anbietern die Art und die Qualität der Produkte (Endgeräte) vorgeschrieben und die Intensität des Wettbewerbs auf ihrem Markt behördlich umfassend reguliert.

93. Sofern Geräte privater Anbieter an öffentliche Kommunikationsnetze angeschlossen werden sollen, müssen diese zuvor ein entsprechendes Zulassungsverfahren der Bundespost bzw. des Zentralamts für Zulassungen im Fernmeldewesen durchlaufen; dies gilt auch für einfache Zusatz- und Hilfseinrichtungen. Die Zulassung erfolgt als Typen- oder Einzelzulassung - entweder durch ausdrückliche Genehmigung oder durch Aufführung in entsprechenden Gebührenvorschriften. Die Zulassung darf nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1978 nur aus Gründen der Sicherheit und Störungsfreiheit des Fernmeldeverkehrs versagt werden (BVerfGE 46, 120 (157)). Die Bundespost entscheidet in eigenem Ermessen, ob die jeweili-

gen Geräte die Leistungsmerkmale und Gestaltungsbedingungen erfüllen. Die inhaltlichen Voraussetzungen für die Zulassung sind in den jeweiligen Benutzungsverordnungen erfaßt und in der Regel nicht sehr aussagefähig. Darüber hinaus existieren weitere Verwaltungsvorschriften, die allerdings alles andere als transparent sind [Scherer, 1985, S. 80]. Die jeweiligen Spezifikationen werden vom Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ), teilweise mit Herstellerfirmen zusammen, als FTZ-Normen erarbeitet (1). Der Einfluß der Bundespost auf die technische Konzeption einzelner Endeinrichtungen geht so weit, daß sie einem Gestaltungsmonopol zumindest nahekommt [Graf, 1981].

94. Die Bundespost stellt die Einrichtungen für ihre Netze und die von ihr vertriebenen Endgeräte nicht selbst her, sondern beschafft sie von privaten Unternehmen. Ihre Beschaffungspolitik ist wie die anderer öffentlicher Auftraggeber an die Bedingungen für Leistungen (VOL) sowie an das öffentliche Preisrecht gebunden [ibid., S. 343 ff.]. Einfluß auf die Vergabe von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen nimmt sie, indem sie eigene Verordnungen erläßt, an deren Einhaltung der Auftragnehmer gebunden ist (z.B. die besonderen Vertragsbedingungen der Bundespost für Gruppen im wesentlichen gleichartiger Gegenstände).

95. Bei der Produktion von Kommunikationssystemen, die die Bundespost in Auftrag gibt, werden die FTZ-Normen zugrunde gelegt. Unternehmen, die Produktionsaufträge annehmen, müssen die darin enthaltenen technischen Anforderungen an Material, Qualität, Prüfung und Verpackung der Geräte bei der Herstellung berücksichtigen. Die FTZ-Normen werden in der Regel an alle inländischen Interessenten abgegeben. Ausländische Unternehmen erhalten sie nur dann, wenn das FTZ dazu die Genehmigung erteilt [Scherer, 1985, S. 356]. Die Vergabe von Entwicklungsaufträgen für neue Kommunikationssysteme erfolgt nach dem Prinzip, daß die Entwicklungsfirmen vorerst die Entwicklungsaufwendungen tragen. Diese werden durch Produktionsaufträge abgegolten [Graf, 1981, S. 362]. Die Bundespost hat zwar auf Kritik des Rechnungshofs hin 1969 eine Richtlinie herausgegeben, mit der dieses Verfahren reformiert werden sollte; diese hat aber bis heute keine nennenswerte Bedeutung erlangt [Scherer, 1985, S. 287].

96. Die technische Gestaltung der Kommunikationssysteme vollzieht sich im wesentlichen nach der Einheitstechnik [Knieps et al., 1981, S. 67]. Man unterscheidet im einzelnen: die Geräte-einheitstechnik, bei der die einzelnen Anlagen in allen Elementen identisch sind, die einheitliche Technik, bei der einzelne Baugruppen einheitlich und austauschbar sind, sowie die funktionale Einheitstechnik. Letztere verlangt nur noch die Einhaltung bestimmter Schnittstellenbedingungen, läßt aber ansonsten den Herstellern bei der Konzeption der Anlagen freie Gestaltungsmöglichkeiten. Die Bundespost hat begonnen, bei den von ihr in Auftrag gegebenen Kommunikationssystemen die Geräteeinheitstechnik durch die funktionale Einheitstechnik zu ersetzen.

(1) Man unterscheidet vier Typen von FTZ-Normen: Verfahrensnormen, Allgemeine Normen, Technische Vorschriften, Technische Lieferbedingungen. Näheres hierzu: Scherer [1985, S. 352].

97. Am Beispiel der Bundespost wird deutlich, wie ambitiös die Vorstellungen derjenigen sein können, die in die Wirtschaft intervenieren. In § 2 Abs. 1 FAG heißt es: "Bei der Leitung der Verwaltung der Deutschen Bundespost ist den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen". Dazu ist es offenbar erforderlich, daß die Bundespost ein ganzes Bündel von Zielen verfolgen oder zumindest berücksichtigen muß. So soll sie nach den Grundsätzen insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verwaltet werden; sie wird in folgedessen für Zwecke der Regionalpolitik herangezogen (um die Wirtschaft der Länder zu fördern, § 31 FAG) und gilt als ein Instrument der Mittelstandspolitik (wozu ihr Engagement auf den Fernmeldeendgerätemärkten dienen soll) [von Weizsäcker, 1984, S. 585]. Die verschiedenen Ziele sind häufig inkonsistent und wenig präzise, und sie wechseln auch schon mal je nach politischer Konstellation. Es kann dahingestellt bleiben, ob mit solchen politischen Vor-sätzen den Interessen der deutschen Volkswirtschaft, und zwar insgesamt, Rechnung getragen werden kann. Bedeutsamer ist, daß sie es dem Unternehmen Bundespost unmöglich machen, ein eindeutig definiertes Unternehmensziel zu verfolgen, wie es andere, private Unternehmen können.

98. Nach § 2 Abs. 2 FAG ist die "Entwicklung der verschiedenen Nachrichtenzweige innerhalb der Deutschen Bundespost miteinander in Einklang zu bringen". Die Wirklichkeit ist, daß das hoch rentable Fernmeldewesen (Kostendeckungsgrad 1984: 112 vH), in dem die Bundespost 60 vH ihrer Umsätze erzielt, das stark defizitäre Postwesen (Kostendeckungsgrad 91 vH) subventioniert. Dies mag mit "Einklang" gemeint sein. Aber es bedeutet auch, daß die Tarife im Fernmeldewesen zu hoch und im Postwesen zu niedrig sind und daß damit die Nachfrage nach Leistungen künstlich gedämpft wird, bei denen die Bundespost Gewinne erzielt, und künstlich angeregt wird, bei denen sie Verluste macht. Nun werden für diese interne Subventionierung der traditionellen Postdienste durch den Telekommunikationssektor sozialpolitische Gründe geltend gemacht. Eine Untersuchung für das Jahr 1982 zeigt aber, daß die Nutznießer der Subventionierung der gelben Post die Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen sind, während letztlich private Haushalte die Finanzierung zu tragen haben [Hahn, Ratzenberger, 1984]. Ebenfalls sozialpolitisch motiviert ist es, daß die Tarife für Ferngespräche, gemessen an den Kosten, zu hoch und die für Gespräche im Nahbereich zu niedrig sind [Neumann, 1984, S. 82]. Diese Tarifstruktur verhindert zusammen mit weiteren Ungereimtheiten bei der Tarifbildung (beispielsweise unzureichende Berücksichtigung der Verkehrsdichte), daß die Bundespost nicht so effizient anbietet, wie es der Fall sein könnte. Begrenzen solche Tatbestände, sofern sie politisch bedingt sind, die Möglichkeiten der Bundespost, teure durch billigere Netze und Dienste zu ersetzen, so besteht andererseits auch die Gefahr, daß Maßnahmen zur Kostensenkung unterlassen werden und daß gesamtwirtschaftlich wünschenswerte, aber innerhalb der Bundespost schmerzliche strukturelle Anpassungen unterbleiben; bei der Vielfalt der von der Bundespost zu berücksichtigenden, freilich häufig nicht spezifizierten Gesichtspunkte lassen sich solche Ineffizienzen leicht als zwangsläufig darstellen, obwohl sie "hausgemacht" sind.

99. Die Bundespost gehört nach Umsatz, Investitionen und Anzahl der Beschäftigten jeweils zu den drei größten deutschen Unternehmen. Wegen ihres eigenen Gewichtes als Nachfrager, mehr

noch von der Regulierungsfülle her, die sie mobilisieren kann und auch einsetzt, gehen von ihr entscheidende Wirkungen für die Wirtschaft insgesamt aus. Gleich wie reguliert wird, Regulierung bedeutet immer, daß von vornherein mögliche Optionen verworfen und andere bevorzugt werden oder daß bessere Lösungen erst verspätet zum Zuge kommen. Die Kosten, die ihr selbst daraus entstehen, kann die Bundespost auf ihre Kunden abwälzen. Darüber hinaus gibt es noch gesamtwirtschaftliche Kosten, die z.B. herrühren aus

- dem zögerlichen Ausbau neuer Netze und Dienste, für die die Bundespost ein Monopol hat;
- der Beschaffungspolitik der Bundespost, bei der die Nachfrage in sehr hohem Maße auf wenige, traditionelle Lieferanten entfällt [Monopolkommission, 1981, S. 46] und bei der neue Wettbewerber fast chancenlos sind;
- den Produktvorschriften, Nutzungsvorbehalten und zeitraubenden Zulassungsverfahren, die die Anbieter und Anwender beachten müssen.

100. Gerade der letzte Aspekt hat zunehmende Bedeutung erlangt. Neuere technische Entwicklungen haben eine immer stärkere Integration der früher deutlich trennbaren Bereiche Kommunikation und Information bewirkt. Dies hat zur Folge, daß Endgeräte im Verbund mit den öffentlichen Netzen gleichermaßen für Kommunikationszwecke und zur Übermittlung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen genutzt werden können. Dafür können auch völlig neue Dienste entstehen. Wer bedenkt, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit hochentwickelter Volkswirtschaften entscheidend davon abhängt, Informationen zu gewinnen und intelligent damit umzugehen, der kann erkennen, daß dem nicht etwa eine Ausdehnung des Postmonopols auf neue Geräte und Dienste dienlich wäre, sondern eher schon die Deregulierung.

101. Dies hat eine internationale Dimension. Die Bundespost hat in der Vergangenheit ihre Nachfrage zu 99 vH auf dem Inlandsmarkt gedeckt [Monopolkommission, 1981, S. 46]. Ähnlich ausgerichtet ist die Beschaffungspolitik der Postverwaltungen anderer europäischer Länder. Als Folge hiervon ist der europäische Markt im Bereich der Telekommunikation stark segmentiert. Unterschiedliche nationale Normen zwingen außerdem zu unnötiger Produktdiversifizierung, weil es oft lediglich um die Abwehr ausländischer Anbieter geht. Die Unternehmen können die möglichen Vorteile großer Stückzahlen nicht ausschöpfen und insgesamt gesehen produzieren sie teurer, als sie es könnten, wenn es einen wirklichen europäischen Binnenmarkt gäbe [Zietz, 1985]. Bedenklich ist freilich nicht nur, daß die Geräte und die Dienste in den einzelnen Ländern teils deutlich teurer sind als beispielsweise in den Vereinigten Staaten, sondern auch, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter im Telekommunikationssektor beeinträchtigt wird. Weil die Verzahnung von Telekommunikations- und Informationstechnologien immer enger wird, schlagen solche Nachteile aus der Segmentierung der Märkte immer stärker auch auf die Wettbewerbsfähigkeit bei der Mikroelektronik und ihren verschiedenen Anwendungsbereichen durch.

2. Beispiele aus den Wettbewerbsbereichen

102. Das GWB findet vor allem im Verarbeitenden Gewerbe Anwendung, abgesehen von der Eisen- und Stahlindustrie. Damit ist vereinbar, daß direkte staatliche Regulierungen hier kaum eine Rolle spielen (Tabelle 4). Nicht vereinbar mit dem Ziel, den Wettbewerb sichern zu wollen, ist hingegen, daß der Staat mit Hilfe von außenwirtschaftlichen Protektionsmaßnahmen und von Subventionen selektiv auch beim Verarbeitenden Gewerbe in das wirtschaftliche Geschehen eingreift. Besonders betroffen sind - durch Protektionspolitik - die Textil- und Bekleidungsindustrie und - durch Subventionspolitik - der Schiffbau.

a. *Textil- und Bekleidungsindustrie*

103. Protektionsmaßnahmen zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie haben in der Bundesrepublik wie auch in anderen Industriestaaten eine lange Tradition [GATT, 1984]. Als während der fünfziger Jahre die ersten energischen Schritte unternommen wurden, um den Außenhandel im industriellen Bereich zu liberalisieren, hielt man zahlreiche Restriktionen, vor allem mengenmäßige Beschränkungen, für Importe von Textil- und Bekleidungserzeugnissen aus bestimmten Ländern (damals Japan, Hongkong, Indien, Pakistan, Osteuropa) aufrecht. Die Bundesrepublik beteiligte sich später (im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik der EG) auch an internationalen Vereinbarungen über eine "Ordnung" des Handels mit Textilien. Zunächst wurde in den Handel mit Baumwolltextilien eingegriffen, wozu das kurzfristige Baumwolltextilabkommen vom Juli 1961 und das daran anschließende langfristige Baumwolltextilabkommen von 1962, das zunächst fünf Jahre lang gelten sollte, dann aber 1967 und 1970 für jeweils drei weitere Jahre verlängert wurde, den rechtlichen Rahmen bildeten. Die weltweiten Produktinnovationen im Textilbereich, bei denen außer Baumwolle auch Wolle und vor allem Kunst- und synthetische Fasern große Bedeutung als Vormaterialien erlangten, lösten zusätzliche Impulse für den Handelsprotektionismus aus: an die Stelle des Internationalen Baumwolltextilabkommens trat im Jahre 1974 das Welttextilabkommen (WTA), das mittlerweile auch schon wieder zweimal (1978 und 1982) verlängert wurde, jetzt bis zum 31. Juli 1986 läuft und danach wahrscheinlich mit einer Anschlußregelung fortgesetzt wird. Mittlerweile sind über vier Fünftel des Welttextilhandels staatlich-"geordnet".

104. Dieses multilaterale Vertragswerk richtet sich gezielt gegen Entwicklungs- und Schwellenländer, was offensichtlich dem Nichtdiskriminierungsgebot des GATT zuwiderläuft. Das Ziel ist, die Einfuhr von Textil- und Bekleidungserzeugnissen aus Ländern zu begrenzen (im Zuwachs, nicht absolut), die in der Produktion einen komparativen Vorteil haben, weil dort die Arbeitskosten erheblich niedriger sind als hierzulande [Keesing, Wolf, 1980; Spinanger, 1985]. Da diese Länder ihre Wettbewerbschancen erkannten und - ganz im Einklang mit den Grundregeln für eine effiziente internationale Arbeitsteilung - nutzten, wurde die außenwirtschaftliche Protektion sukzessive verschärft. Die Befürchtung war (und ist) nämlich groß, daß bei ungehin-

derdem Zugang der Anbieter aus der Dritten Welt und Osteuropa die Unternehmen und Arbeitnehmer im Textil- und Bekleidungsgewerbe der Industrieländer unter einen noch größeren Anpassungsdruck geraten würden, als sie angesichts des nur unterdurchschnittlich wachsenden Inlandsverbrauchs (niedrige Einkommenselastizität der Nachfrage) ohnehin schon sind. Grenzen der Absorptionsfähigkeit für heimische Textil- und Bekleidungserzeugnisse wurden erst recht gesehen, als immer mehr Entwicklungsländer mit ihren preiswerten Produkten auf den Märkten der Industrieländer (darunter neben den Vereinigten Staaten vor allem in der Bundesrepublik) vordrangen, während sich hier gleichzeitig eine allgemeine Wachstumsschwäche ausbreitete und die Arbeitslosigkeit scheinbar unaufhaltsam stieg. War erst einmal ein multilateraler Regelungsrahmen geschaffen, so konnte - auf legale Weise - dem Protektionsbegehren der vom Importwettbewerb Betroffenen (weitgehend) Rechnung getragen werden.

105. Der Regelungsrahmen legt die allgemeinen Marktzugangsbedingungen für Textil- und Bekleidungsexporteure aus sogenannten Niedrigpreisländern fest [GATT, 1984, S. 72 ff.]. So sah beispielsweise das WTA I (1974-1977) eine Exportzuwachsrate von - immerhin noch - jährlich real 6 vH vor, wobei es bei nicht ausgeschöpften Absatzquoten auch die Möglichkeit einer Übertragung zwischen Produktkategorien oder zwischen Jahreskontingenten geben sollte. Beim WTA II (1978-1981) jedoch wurde - auf Betreiben der EG [Keesing, Wolf, 1980, S. 59 ff.] - den Importländern das Recht eingeräumt, von der allgemeinen Leitlinie abzuweichen und die Exportzuwachsraten nach Warengruppen und Lieferländern zu differenzieren ("reasonable departures"-Klausel). Im zur Zeit laufenden WTA III hat die EG (mitunter gegen den Widerstand der Bundesregierung) weitere Konzepte mit zum Teil verschärfenden Änderungen durchgesetzt [EG, 1982]. Dazu zählt insbesondere die sogenannte "antisurge"-Klausel, die es ermöglicht, die ursprünglich gewährten Marktzugangsrechte einzuschränken, wenn es im Rahmen von vorher nicht ausgeschöpften Absatzquoten plötzlich zu einer erheblichen Exportausweitung kommt, die vom Importland nicht zu verkraften ist. Außerdem können Einfuhrbeschränkungen bei bislang nichtregulierten Gütern verfügt werden, wenn diese Importe zu schnell steigen. Und schließlich werden jetzt "Umgehungsimporte" auf die Quote des Ursprungslands angerechnet (vorausgesetzt, dies läßt sich identifizieren).

106. Als Protektionsinstrument dienen Exportselbstbeschränkungsabkommen, die mit den wichtigsten Lieferländern abgeschlossen wurden. Im Rahmen des WTA III hat die EG mit 22 Entwicklungsländern und mit 6 europäischen Staatshandelsländern solche Abkommen vereinbart [Krenzler, 1983] (1). Besonders restriktive Marktzugangsbedingungen gelten für 8 hochsensible Warengruppen (Baumwollgarne, Baumwollgewebe, Gewebe aus synthetischen Spinnfasern, T-Shirts, Pullover, Hosen, Blusen, Hemden), deren realer Einfuhrzuwachs in der EG in der

(1) Darüber hinaus bestehen einseitige mengenmäßige Importbeschränkungen gegenüber Taiwan (aufgrund von Art. 16 der EWG VO 288/52 vom 5.2.82) und verschiedenen Staatshandelsländern, die dem WTA nicht beigetreten sind, wie Albanien, Kuba, die Mongolische Volksrepublik, Nordkorea, die UdSSR und Vietnam (EWG VO 1765/82 vom 30.6.82).

Größenordnung von 0,2 bis 0,5 vH jährlich gehalten werden soll, und für die drei Hauptlieferländer Hongkong, Südkorea, Macau, die eine Verminderung der 1982er Quote (zwischen 6,3 und 8,3 vH) als Ausgangsbasis für die späteren Zuwachsraten der Ausfuhr in die Gemeinschaft hinnehmen mußten (wie übrigens auch Taiwan). Andererseits hat die EG die Marktzugangsbedingungen für die 6 Mitgliedsländer des südostasiatischen Staatenverbands ASEAN insofern gelockert, als diese Länder in einem bestimmten Umfang ihre nicht ausgenutzten Quoten untereinander transferieren können; freilich gilt auch hier, daß das handelspolitische Entgegenkommen der EG um so kleiner ist, je verwundbarer die eigenen Textil- und Bekleidungsindustrien gegenüber Importen aus jener Region sind.

107. Die langjährige außenwirtschaftliche Protektion der Textil- und Bekleidungsindustrie sollte die Einfuhr von sensiblen Produkten aus den exportstarken Entwicklungsländern eindämmen. Dies ist insofern "gelingen", als sich das Tempo der Einfuhrausweitung im Laufe der Jahre verlangsamt hat. Daß dennoch diese Länder zusammengenommen ihren Weltmarktanteil in diesem Bereich haben ausbauen können, ist vor allem ihrem Einfallsreichtum zu verdanken: in die Angebotspalette wurden immer mehr nichtreglementierte Güter aufgenommen; außerdem sind neue Exportländer hinzugekommen. In der Bundesrepublik beläuft sich mittlerweile (1983) der Anteil der Importe aus (allen) Entwicklungsländern am inländischen Verbrauch bei Textilerzeugnissen auf 10,1 vH und bei Bekleidungserzeugnissen auf 14,9 vH, gegenüber 2 bzw. 0,8 vH im Jahre 1962 [Statistisches Bundesamt, c].

108. Nicht zuletzt wegen des verstärkten Angebotsdrucks aus anderen Ländern (die EG-Mitgliedsländer eingeschlossen) ist die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie gewaltig geschrumpft; seit 1970 haben Hunderte von Unternehmen aufgegeben, und es ging in diesem Bereich rund die Hälfte der Arbeitsplätze verloren, meist zu Lasten von Frauen mit geringer Qualifikation und konzentriert in strukturschwachen Regionen. Ohne Welttextilabkommen wären vermutlich die Insolvenzwellen ausgeprägter gewesen und der Beschäftigungsrückgang schneller verlaufen (insofern wurde Arbeitslosigkeit in die weniger entwickelten Länder, aus denen der Angebotsdruck stammt, exportiert). Aber es hat sich wieder einmal gezeigt, daß den Anpassungsproblemen nicht durch staatliche Marktordnung beizukommen ist. Die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie tut sich bei vielen Produkten im internationalen Wettbewerb heute nicht leichter als vor 20 Jahren. Statt mit einem Auslaufen des ursprünglich vorübergehend gedachten Protektionssystems muß man unter diesen Umständen wohl damit rechnen, daß es weiter verfeinert wird und das Textil- und Bekleidungsgewerbe letztlich einen Sonderstatus in der Wettbewerbsordnung der Bundesrepublik einnimmt, vergleichbar mit dem der vom GWB sanktionierten Ausnahmereiche. Hierbei ist bereits unterstellt, daß die Bundesregierung auch künftig nicht zu den treibenden protektionistischen Kräften in der EG gehören wird.

b. Schiffbau

109. Staatliche Interventionen - jetzt in Form von Subventionen - zugunsten des deutschen Schiffbaus haben eines mit denen gemein, die zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie vorgenommen werden: jeweils als vorübergehende Maßnahme angekündigt, entwickeln sie sich regelmäßig zu Dauereingriffen, die immer umfassender werden und feiner gesponnen sind, weil die Anpassung der Produktionskapazitäten und der Produktpalette an die sich wandelnden Nachfrage- und Wettbewerbsbedingungen nicht zügig und in ausreichendem Maße erfolgt.

110. Subventionen für deutsche Werften werden von der Bundesregierung und von den Landesregierungen der vier Küstenländer gewährt [Gutowski et al., 1984, S. 33 f.; Lammers, 1984, S. 10 ff.]. Der Bund subventioniert diese Branche direkt und indirekt. Die indirekte Förderung erfolgt über die sogenannten Reederhilfen, anfangs in Form von verbilligten Krediten, mittlerweile durch Zuschüsse für Aufträge der deutschen Reeder an deutsche Werften zum Bau oder Umbau von Handelsschiffen (bis zu 12,5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten). Im Zeitraum 1966-1984 wurden hierbei insgesamt 3,88 Mrd. DM gewährt. Die direkte Förderung auf Bundesebene (früher teilweise auch aus dem ERP-Fonds) erfolgt im wesentlichen über die sogenannten Werfthilfeprogramme, deren erstes 1962 aufgelegt wurde und deren achtens derzeit (bis Ende 1986) läuft. Durch Finanzierungshilfen werden die Werften in die Lage versetzt, ihren Abnehmern günstige Kreditkonditionen einzuräumen; insgesamt sind im Zeitraum 1976-1985 im Rahmen des Werfthilfeprogramms verlorene Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen in Höhe von 3,01 Mrd. DM gewährt worden.

111. Darüber hinaus haben die Werften im Rahmen von Bund-Länder-Programmen zinsverbilligte Kredite zur Finanzierung von sogenannten Anpassungsinvestitionen (1969-1974: 69,1 Mill. DM) und zur Hereinnahme von Aufträgen (1979-1984: 482,7 Mill. DM) erhalten. Die Landesregierungen der Küstenländer, allen voran die Schleswig-Holsteins, helfen in eigener Regie durch zusätzliche Finanzhilfen (zum Bau oder Umbau von Seeschiffen), Bürgschaften (bei Neubauten) und Beteiligungen (am Grundkapital von staatseigenen Werften). Im Vergleich zu den Bundessubventionen scheint das Ausmaß der Ländersubventionen moderat zu sein (1966-1985: 574 Mill. DM), aber der Trend zeigt auch hier nach oben.

112. Berücksichtigt man ferner, daß der deutschen Schiffbauindustrie auch noch Hilfe zugute kommt, die der Staat auf Bundes- oder Landesebene branchenübergreifend gewährt (im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik, der Entwicklungshilfe und vor allem der Regionalpolitik in Verbindung mit der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" nach Art. 91a GG), so wird deutlich, wie sehr sich dieser Wirtschaftsbereich zu einem der Großabnehmer von Subventionen im Verarbeitenden Gewerbe entwickelt hat. Der Staat hat immer wieder versucht, die Nachfrage nach Schiffen, die in der Bundesrepublik gebaut werden, zu stützen, den Auslastungsgrad der Sachkapazitäten zu erhöhen, die Arbeitsplätze zu sichern und Produkt- und Prozeßinnovationen zu stimulieren. Ob das Ergebnis diese Interventionspolitik rechtfertigt, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Die Branche hat

nicht nur überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze verloren (seit Ende der fünfziger Jahre, als der Produktionshöhepunkt überschritten wurde, fast zwei Drittel), sondern sie ist auch in der Wertschöpfung gegenüber der inländischen Industrie insgesamt zurückgefallen, und im internationalen Wettbewerb hinkt sie immer mehr hinter Japan und mittlerweile auch hinter Südkorea her [Lammers, 1984].

113. Allzu lange hat man die aufgetretenen Absatzschwierigkeiten auf eine seit Mitte der siebziger Jahre ungünstige Entwicklung der Weltnachfrage nach Seetransportleistungen zurückgeführt, hauptsächlich bedingt durch die Ölverteuerung und ihre technologischen Folgen sowie durch die anhaltende Wachstumsschwäche in den meisten Industrieländern. Daß die Probleme tiefer liegen könnten, nämlich in einer Verschlechterung des Standorts Bundesrepublik für den Schiffbau, wurde nicht erkannt oder durch die Subventionen verdeckt. Aber auch noch so großzügig bemessene Subventionen können nichts an der Tatsache ändern, daß z.B. der Bau von Tankern, Massengutfrachtern und anderen Großschiffen mit Hilfe von Technologien erfolgt, die international weitgehend standardisiert und vergleichsweise arbeitsintensiv sind. Somit wird das Lohnkostenniveau zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor, und infolgedessen müssen die Großwerften hierzulande, wo die Arbeitskosten viel höher sind als in Japan, Südkorea und anderen neuen Schiffbauländern, fast zwangsläufig Terrain verlieren. Man mag beklagen, daß andere Staaten ihrerseits durch Subventionen den Wettbewerb auf dem Weltschiffbaumarkt verzerren; aber solange deren Werften kostengünstiger produzieren als unsere, würden sie auch unter wahren Marktbedingungen die Nase vorne haben, nur vielleicht nicht ganz so schnell. Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung erklären auch, warum andere europäische Schiffbaunationen, in denen zum Teil noch stärker subventioniert wird als in der Bundesrepublik, ebenfalls der Konkurrenz aus Japan und den Schwellenländern nicht gewachsen sind.

114. Mit weniger Subventionen wären die lohnkostenbedingten Standortnachteile möglicherweise sogar besser aufzufangen gewesen. Denn dann hätten die heute notleidenden Unternehmen viel intensiver die Chancen genutzt (oder nutzen müssen), die die Branche im internationalen Wettbewerb durchaus hat - etwa im Bereich von Spezialschiffen (auch solchen mit mehrseitigen Einsatzmöglichkeiten) und von meerestechnischen Anlagen, für deren Konstruktion hochwertige Technologien und qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden.

3. Beispiele für sektorübergreifende Interventionen

115. Neben den sektorspezifischen Interventionen gibt es eine Vielzahl von Interventionen, die auf mehrere oder alle Sektoren übergreifen oder verschiedene Berufsgruppen in ähnlicher Weise betreffen. Exemplarisch für sie werden im folgenden drei Formen solcher Eingriffe untersucht, die besonders bedeutsam sind, nämlich die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (Ziff. 116-121), die Maßnahmen zum Umweltschutz (Ziff. 122-126) und die Handwerksordnungen (Ziff. 127-180).

a. Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

116. Seit dem Ende des letzten Jahrhunderts sind an die Stelle individueller Arbeitsverträge immer stärker kollektive Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden getreten. Aus Sorge vor "Schmutzkonzurrenz" waren die Sozialpartner daran interessiert, daß Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die erste rechtliche Grundlage hierzu schuf der Rat der Volksbeauftragten mit der "Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten" vom 23. Dezember 1918. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Rechtsinstitut der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) in das Tarifvertragsgesetz (TVG) von 1949 aufgenommen, das zunächst nur für die amerikanische und die britische Besatzungszone (das Vereinigte Wirtschaftsgebiet) galt, 1953 auf das übrige damalige Bundesgebiet und 1959 auf das Saarland ausgeweitet und schließlich 1974 auch in Berlin übernommen wurde. Nach § 5 TVG können der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung oder, soweit im Einzelfall dazu von ihm beauftragt, die obersten Arbeitsbehörden der Länder Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären. Dazu muß eine der beiden Vertragsparteien den Antrag stellen, jedoch Einvernehmen unter den Parteien bestehen, daß die Erklärung erfolgen soll. Die Erklärung setzt voraus, daß die tarifvertraglich gebundenen Arbeitgeber mindestens 50 vH der unter den Geltungsbereich des Vertrages fallenden (tarifgebundenen und nichtorganisierten) Arbeitnehmer beschäftigen. Ferner muß die AVE im öffentlichen Interesse geboten sein, worüber der Bundesminister zu befinden hat.

117. Das öffentliche Interesse sehen manche schon dann gefährdet, wenn in nur einigen Betrieben nichtorganisierte Arbeitnehmer untertariflich bezahlt werden [Däubler, Hege, 1981, S. 222]. Das Bundesverfassungsgericht hält die AVE für nötig, damit der Arbeitsfriede nicht gestört wird und nichtorganisierte Arbeitnehmer angemessene Arbeitsbedingungen erhalten (BVerfGE 44, 322 (325, 342)). Von der Bestimmung, daß mindestens 50 vH der Arbeitnehmer von den vertraglich gebundenen Arbeitgebern beschäftigt sein müssen, kann abgegangen werden, wenn ein sozialer Notstand dies erforderlich erscheinen läßt. Ein solcher Notstand wurde bei der Neueinfügung dieser Klausel im Jahre 1952 in das Gesetz für die Landwirtschaft vermutet, weil in diesem Sektor der Organisationsgrad der Arbeitgeber niedrig ist.

118. Wird ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt, dann sind alle Arbeitgeber und alle Arbeitnehmer auf die Vertragsinhalte verpflichtet, die die Tarifvertragsparteien vereinbart haben. Ökonomisch gesehen wird ein Mindestpreis festgelegt. Solche Mindestpreise können redundant, also wirkungslos sein, und zwar dann, wenn sie unter dem Preis liegen, den es bei Wettbewerb gäbe. Sie wären dann überflüssig. Eine Rolle spielen sie erst, wenn sie über den Marktpreis angehoben werden. Freilich muß man dann mit Mengenreaktionen rechnen: es können nicht alle Menschen Arbeit finden. Nun würden solche falschen Preise bald korrigiert werden, wenn Menschen, die arbeitslos sind, sich auf eigene Faust einen Arbeitsplatz zu den Bedingungen suchen könnten, die sie selbst zu akzeptieren bereit wären. Gerade das sollen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes die AVE verhindern. In Zeiten nachlassender Konjunktur und gefährdeter Vollbeschäftigung könnten sonst nämlich nichtorganisierte Arbeitneh-

mer Gewerkschaftsmitglieder beim Wettbewerb um knapp gewordene Arbeitsplätze verdrängen. Arbeitgeber könnten sich durch bevorzugte Einstellung von Außenseitern Konkurrenzvorteile verschaffen (BVerfGE 44, 322 (323)). Offenbar unterstellt das Gericht, daß Arbeitsplätze knapp sind, ganz unabhängig davon, wie hoch die Arbeitskosten und damit die Rentabilität des Arbeitskräfteeinsatzes sind; oder es mißt der Zementierung einmal durchgesetzter Forderungen ein höheres Gewicht bei als der Beseitigung von Arbeitslosigkeit (1).

119. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht unverständlich und mit keiner dieser beiden Auffassungen verträglich ist die vom Bundesverfassungsgericht gleichzeitig vertretene Meinung, die AVE diene auch dem Ziel, den nichtorganisierten Arbeitnehmern angemessene Arbeitsbedingungen zu sichern. Weil die AVE nach Überlegungen des Gerichts verhindert, daß diese Arbeitnehmer zu Lasten der organisierten einen der knappen Arbeitsplätze erhalten, bewirken sie gleichzeitig, daß zwar die Arbeitsplatzbesitzer zu "angemessenen" Arbeitsbedingungen, die Außenseiter jedoch zu überhaupt keinen Bedingungen beschäftigt sind, und erst recht nicht zu denen, die als angemessen gelten mögen; sie bleiben nämlich arbeitslos.

120. Die AVE ist keine Randerscheinung des Arbeitsmarkts. Von ihr ist zunehmend Gebrauch gemacht worden [Schatz, 1984, S. 25 ff.]. Dabei sollte der vergleichsweise kleine Anteil der für allgemeinverbindlich erklärten Verträge an allen Tarifverträgen (derzeit schätzungsweise 10 vH gegenüber 3 vH im Jahre 1968) nicht über deren Bedeutung hinwegtäuschen. In vielen Bereichen muß nämlich nicht zur AVE gegriffen werden, damit Tarifverträge eingehalten werden. Dies trifft beispielsweise für den öffentlichen Bereich einschließlich Bundeswehr, Bundespost und Bundesbahn zu. Auch wenn nur wenige große Arbeitgeber abschließender Vertragspartner sind (z.B. im Steinkohlenbergbau) oder wenn Firmentarifverträge geschlossen werden, kann man sicher sein, daß die Verträge auch ohne AVE eingehalten werden. Ferner gehören im Verarbeitenden Gewerbe ohnehin schätzungsweise zwischen 80 und 90 vH aller Arbeitgeber, darunter praktisch alle Großunternehmen, einem Arbeitgeberverband an, so daß sie vertraglich gebunden sind. Aus alledem folgt, daß das Marktsegment, in dem gegebenenfalls zur AVE gegriffen werden muß, um Disziplin zu erzwingen, wesentlich kleiner ist, als es zunächst scheinen mag. Zu ihm gehören vor allem Wirtschaftszweige, in denen es viele Kleinunternehmen gibt [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1981, S. 225], wie beispielsweise die Metallindustrie, die Textilindustrie, die Bekleidungsindustrie, das Gebäudereinigerhandwerk, der Groß- und Einzelhandel und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Außerdem wurden Tarifverträge zunehmend in den Zweigen für allgemeinverbindlich erklärt, die unter internationalen Konkurrenzdruck geraten sind oder sich einer schwachen Binnennachfrage ausgesetzt sehen.

(1) Zuweilen schimmert in der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichtes, aber auch an anderer Stelle in der juristischen Literatur die Vorstellung auf, der Preis für Arbeit könne gleichsam ins Bodenlose fallen, sofern dagegen nicht juristische Korsettstangen eingezogen werden. Dem widerspricht schon die Überlegung, daß es mit dem Fall der Arbeitskosten immer lohnender wird, Arbeitskräfte zu beschäftigen. Dies treibt die Nachfrage nach ihnen und mithin auch die Preise hinauf. Es gibt also eine immanente Bremse gegen den Fall des Arbeitslohns.

121. Die AVE verhindert nicht nur, daß (arbeitslose) Arbeitskräfte mit Arbeitgebern Vertragsbedingungen selbst aushandeln und so zusätzliche Arbeitsplätze entstehen können. Sie bewirkt auch, daß unnötig viele marginale Unternehmen ausscheiden müssen. Außerdem stellt sie ein schwerwiegendes Existenzgründungshemmnis für neue Unternehmen dar, weil diese von Anfang an mit denselben hohen Kosten belastet werden wie die im Markt etablierten Unternehmen [Schatz, 1984]. Daß bei diesen Wirkungen das Abweichen von Tarifvertragsnormen als sozial-schädliches Verhalten gebrandmarkt werden kann, wie es oft geschieht, mutet schon merkwürdig an.

b. Maßnahmen zum Umweltschutz

122. Nicht Umweltbelastung an sich ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ein Problem. Denn schließlich nutzen die Eingriffe des Menschen in seine Umwelt ihm in vielfältiger Weise. Geht es beispielsweise um Deichbauten oder Bewässerungsmaßnahmen, so wird die Bereitschaft im allgemeinen groß sein, mehr Vorteile als Nachteile zu sehen, die es sicherlich auch gibt. Nicht anders als hier müssen aber die Vor- und Nachteile abgewogen werden, wenn es um andere Eingriffe des Menschen in die Umwelt und ihre Belastung geht, beispielsweise um die der Luft durch Schwefeldioxid oder die der Gewässer durch andere Schadstoffe [Siebert, 1978]. Das einzelne Unternehmen oder der einzelne Bürger werden die Umwelt so weit belasten, wie sie sich individuelle Vorteile versprechen, die ihre individuellen Nachteile überschreiten. Die Nachteile für die Allgemeinheit - die negativen Externalitäten - gehen kaum in die Rechnung ein. Wegen dieses Marktversagens ist der Staat im Umweltschutz gefragt. Er muß festlegen, wie groß die Eingriffe in die Umwelt sein dürfen, damit mit ihr nicht verschwenderisch und falsch umgegangen wird [Schatz, 1983].

123. Zu diesem Zweck müssen Vorstellungen darüber gewonnen werden, wie schädlich die Belastungen durch einzelne Stoffe für die Umwelt sind, ob es Synergesewirkungen (Verstärkungen von Schadstoffwirkungen in Kombination) gibt und wieviel insgesamt hingenommen werden soll. Hierzu bedarf es naturwissenschaftlicher und technischer Untersuchungen. Es muß freilich auch Klarheit darüber bestehen, daß ein effizienter Umweltschutz nur möglich ist, wenn die Umweltnutzung durch den einzelnen nicht zum Nulltarif erfolgen darf. Man könnte daran denken, staatlicherseits Preise für die Umweltbelastung festzulegen. Sinnvoller wäre es, wenn der Staat die Kontingente für Schadstoffe, die er im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik ohnehin festsetzen muß, öffentlich zum Kauf anbietet. Denn so ist, anders als bei der staatlichen Preisfixierung, gesichert, daß die Umweltbelastung das festgesetzte Ausmaß nicht übersteigt. Jedes einzelne Unternehmen müßte sich Anteile am Kontingent kaufen (Zertifikate), wenn es die Umwelt belasten wollte. Alle Unternehmen wären gleich behandelt. Die Kosten schlugen sich je nach Umweltbelastung in den Preisen der Produkte nieder. Die Konsumenten würden entscheiden, für wie wertvoll sie die Produkte halten. Und die Unternehmen würden versuchen, Technologien zur Verringerung von Umweltbelastungen voranzutreiben, um Kosten einsparen zu

können. Auf diese Weise ließen sich sogar schrittweise die Kontingente für die Schadstoffbelastung der Umwelt verringern, und dies kostenneutral für die Gesamtheit der Unternehmen.

124. Solchen Anforderungen genügt die tatsächliche Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik nicht, wie sich am Beispiel des Immissionsschutzes, eines der wichtigsten Politikbereiche, zeigen läßt. Nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) von 1974 sind Anlagen, die geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, genehmigungspflichtig. Die Genehmigung ist nach § 6 BImSchG zu erteilen, wenn insbesondere die in § 5 angeführte Voraussetzung erfüllt ist, daß die Anlage dem "Stand der Technik" entspricht. Damit dieser Stand erreicht wird, werden einzelne Maßnahmen von den Behörden vorgeschrieben, die die Anlagenbetreiber ergreifen müssen. Besondere Genehmigungsbedingungen, die die Behörden berücksichtigen müssen, sind in der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) von 1974, niedergelegt worden. Die TA Luft bestimmt für ungefähr 200 gas- oder partikelförmige Schadstoffe Emissionsgrenzwerte, die nicht überschritten werden dürfen. Definiert sind die Emissionsgrenzwerte beispielsweise durch den Gehalt eines Schadstoffs im Abgas, so in mg Schwefeldioxid je cbm Abgas. Ferner sieht die TA Luft spezielle Grenzwerte oder technische Regelungen für über 40 Typen von Anlagen vor. Werden diese Grenzwerte und Regelungen eingehalten, so gilt der Stand der Technik als erreicht (TA Luft, 2.2.1). Weil sich die technischen Möglichkeiten zur Luftreinhaltung fortentwickeln, sind die Auflagen der TA Luft wiederholt verschärft worden (zuletzt im Februar 1986).

125. Die Verringerung der Emissionen wird nach diesen Bestimmungen allein durch die behördliche Regulierung erreicht. Sie bedeutet in jedem Einzelfall einer Anlage eine mengenmäßige Begrenzung des zulässigen Schadstoffausstoßes. Anders ausgedrückt erhält jeder Anlagenbetreiber ein Kontingent für verschiedene Schadstoffe zugewiesen, in dessen Rahmen er die Luft belasten darf. Das Gesamtkontingent an Schadstoffen und die Gesamtbelastung der Umwelt wird durch diese Vorgehensweise nicht nach sorgfältigem wissenschaftlichem und politischem Abwägen der Vor- und Nachteile ermittelt, wie es sachgerecht wäre, sondern beides ergibt sich als Summe der zugeteilten Einzelkontingente. Das Freisetzen der Schadstoffe kostet die Anlagenbetreiber nichts. Dagegen ist es für sie mit Kosten verbunden, daß sie bestimmte Maßnahmen wie den Einbau von Filtern ergreifen müssen, um den Stand der Technik einzuhalten. Die Folge davon ist eine Welt, die marktwirtschaftlichem Verständnis diametral widerspricht. Denn die Unternehmen versuchen alles, um den Stand der Technik zu verschleiern - man spricht vom Schweigekartell der Oberingenieure. Je erfolgreicher sie dabei sind, desto weniger Kosten fallen für sie an und desto größer ist das Kontingent für die kostenlose Umweltbelastung, das ihnen zugeteilt wird.

126. Die Behörden, die die Beweislast tragen, versuchen nun ihrerseits, den Stand der Technik herauszufinden und ihn voranzutreiben. Durch die Regulierung jedes Einzelfalls nach dem stets gleichen Kriterium der technischen Machbarkeit verstößt die Politik allerdings gegen die elementare wirtschaftliche Einsicht, daß man Maßnahmen dort ergreifen solle, wo dies am billig-

sten ist, und zwar in einem gesamtwirtschaftlichen Sinne. Dies bedeutet, daß die Schadstoffbelastung vor allem dort reduziert werden sollte, wo der Gegenwert (breitere Güterversorgung der Bevölkerung) besonders gering ist. Weil dies völlig vernachlässigt wird, ist es eine bloße Fiktion unserer Umweltpolitik, daß die maximale Verringerung der Emissionen jeder einzelnen Quelle von Schadstoffen nach dem Stande der Technik auch den maximalen Nutzen des Umweltschutzes für die Menschen bedeutet. Außerdem kann niemand wissen, wo im einzelnen die Belastung reduziert werden müßte, damit sich insgesamt die größten Vorteile ergeben. Die Flut der Einzelinformationen, die dazu erforderlich wären, könnte auch keine Genehmigungsbehörde erfassen und bewältigen. Aber dieses Wissen ist auch nicht erforderlich, wenn man die Umweltpolitik effizient gestalten will - ebensowenig, wie die Behörden beispielsweise im einzelnen wissen müssen, wo der Nutzen des Einsatzes knapper Rohstoffe am größten ist. Weil die Rohstoffe einen Preis haben, werden sie von den Unternehmen eingesetzt, die im Markt mit ihren Produkten den höchsten Gegenwert erzielen, den Menschen also den größten Nutzen stiften; und weil die Rohstoffe etwas kosten, geht man mit ihnen sparsam um. Die Umweltpolitik verwaltet dagegen den Mangel, und weil sie die Schadstoffkontingente ohne Rücksicht auf den Nutzen verteilt, verschwendet sie das knappe Gut saubere Umwelt (1). Daß dabei vielfältige Konflikte mit anderen politischen Zielen bestehen, ist systemimmanent (2).

c. Handwerksordnungen

127. Das Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung von 1965 definiert einen Handwerksbetrieb als Gewerbebetrieb, der handwerksmäßig betrieben wird und Tätigkeiten eines der Gewerbe umfaßt, die der Bundesminister für Wirtschaft in die Anlage A zur Handwerksordnung aufnimmt (§ 1 Handwerksordnung). Der Bundesminister kann durch Rechtsverordnung Gewerbe aus dieser Anlage streichen oder neue aufnehmen. Tatsächlich ist die Liste der traditionellen Handwerksgewerbe im Laufe der Zeit um eine Reihe zusätzlicher Gewerbe erweitert worden, beispielsweise um Hörgeräteakkustiker und um Gebäudereiniger. Nach Anlage A gibt es gegenwärtig 125 Gewerbe, die als Handwerk betrieben werden können (3). Die Handwerksbetriebe aus diesen Gewerben beschäftigen rund 3,7 Millionen Menschen oder gut ein Siebtel aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik [Wartenberg, 1985, S. 303]. Etwas mehr als 35 vH der Handwerker gehören zu Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes, 40 vH zum Bauhauptgewerbe, 5 vH zum Handel und fast 20 vH zum Dienstleistungsbereich.

(1) Zu den vielfältigen schädlichen Folgewirkungen dieser Politik und zu Umgestaltungsvorschlägen vgl. Schatz [1983].

(2) Zum Konflikt beispielsweise mit der Energiepolitik vgl. Kotzorek, Neu [1984].

(3) Daneben gibt es entsprechend § 18 Handwerksordnung noch 40 handwerksähnliche Gewerbe (in Anlage B aufgeführt), die den Bestimmungen des Gesetzes nur zum Teil unterliegen. Dazu gehören beispielsweise Metallsägenschräger, Flickschneider oder auch das Bestattungsgewerbe.

128. Wer als natürliche oder juristische Person oder als Personengesellschaft ein Handwerk betreiben will, der muß in die Handwerksrolle eingetragen sein (§ 1 Handwerksordnung). Voraussetzung für die Eintragung in die Rolle, die von den Handwerkskammern bezirksweise geführt wird, ist ein Befähigungsnachweis, der in der Regel durch die Meisterprüfung erbracht wird (§ 7 Handwerksordnung). Juristische Personen werden eingetragen, wenn der Betriebsleiter den Nachweis erbringt, und Personengesellschaften, wenn ein für die technische Leitung persönlich haftender Gesellschafter den Ansprüchen genügt. Anstelle der Meisterprüfung kann eine mindestens gleichwertige Prüfung zur Eintragung berechtigen. Dies sind nach einer entsprechenden Rechtsverordnung die Diplomprüfung an einer deutschen Hochschule und die Abschlußprüfung an einer deutschen Fachhochschule, soweit das Fachgebiet dem des Handwerks entspricht [Pütz, Meyerhöfer, 1982, S. 138]. Dieser Ersatz der Meisterprüfung spielt praktisch eine ebenso geringe Rolle wie die Ausnahmegewilligungen nach § 8 (unzumutbare Belastung durch Abverlangen der Meisterprüfung bei Nachweis der notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten auf andere Weise) und § 9 Handwerksordnung (gewisse Ausnahmen für Angehörige anderer EG-Staaten). Im Jahre 1983 waren nur gut 2 vH aller Eintragungen in Handwerksrollen durch gleichwertige Prüfungen und nur etwas mehr als 5 vH durch Ausnahmegewilligungen begründet [Zentralverband des deutschen Handwerks, 1985]. Für etwa 45 vH galt als Eintragungsgrund das Bestehen der Meisterprüfung und für 35 vH die Eintragung einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft, bei denen die gestellten Anforderungen hinsichtlich der Meisterprüfung vorlagen. Die restlichen Eintragungen gingen auf verschiedene Sonderbestimmungen in der Handwerksordnung zurück (Nebenbetriebe; Ehegatten, Erben; Vertriebene; Übergangsbestimmungen).

129. Die Meisterprüfung wird von besonderen Prüfungsausschüssen abgenommen, die aus fünf Mitgliedern bestehen. Der Vorsitzende braucht nicht Handwerker zu sein, er soll nicht dem Handwerk angehören, für das der Prüfungsausschuß gebildet wurde. Zwei Beisitzer müssen selbständige Handwerksmeister und einer soll Geselle sein; ein weiterer soll sich durch besondere wirtschaftliche, rechtliche und berufserzieherische Kenntnisse auf dem Sachgebiet auszeichnen, ohne dem Handwerk angehören zu müssen (§ 48 Handwerksordnung). Geprüft werden sowohl technische Fachkenntnisse als auch sonstige Fähigkeiten - es wird gleichsam eine Prüfung auf die Unternehmertauglichkeit vorgenommen, die es sonst nirgendwo in der Bundesrepublik gibt [Langfeldt, 1984, S. 99]. Dem Gesetzestext nach bedeuten die Handwerksordnungen nur eine subjektive Markteintrittsregulierung, die jedermann durch Qualifizierung überwinden kann. Allerdings ist diese Qualifizierung sehr zeitraubend und teuer [Pütz, Meyerhöfer, 1982, S. 140]. Noch schwerwiegender ist, daß das subjektive Markteintrittshemmnis auch zum objektiven werden kann, weil die Prüfungsausschüsse das Bestehen der Meisterprüfung nach dem von ihnen erachteten Bedarf an Meistern steuern könnten. Tatsächlich ist die Quote der bestandenen Meisterprüfungen von 85 vH im Durchschnitt der Jahre von 1950 bis 1965 auf weniger als 75 vH in den achtziger Jahren gesunken [Pütz, Meyerhöfer, 1982, S. 395; Busch et al., 1986a, Ziff. 54].

130. Die entscheidende Frage ist, warum wir Handwerksordnungen überhaupt benötigen. Eine häufig genannte Begründung lautet, daß der Verbraucher eine Qualitätsgarantie für die Leistungen erhalte, die er nachfragt, was wohl impliziert, daß der Verbraucher nicht selbst zwischen guter und schlechter Arbeit zu unterscheiden vermag. Ergänzend wird häufig auch noch der Verbraucherschutz bemüht. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1961 entschieden, daß der Befähigungsnachweis im Handwerk nach dem Willen des Gesetzgebers nicht der Gefahrenabwendung für den einzelnen oder für die Gesamtheit der Verbraucher dient, sondern vielmehr dem Schutze des Handwerks als Ganzem und seiner Förderung; Freiheitsbeschränkungen des einzelnen bei seiner Berufswahl seien in Kauf zu nehmen (BVerfGE, 13, 97 (110, 114)). Dies bedeutet, daß die subjektiven Markteintrittsbarrieren zugleich objektive Kraft haben, also der Abwehr von Konkurrenz dienen sollen.

V. Gesamtwirtschaftliche Bewertung

1. Interventionen und private wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen im Vergleich

131. Ein Zwischenergebnis der vorliegenden Untersuchung hatte gelautet, daß in der Bundesrepublik die Zahl der Beschäftigten zur Hälfte und die Wertschöpfung zu zwei Fünfteln marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen unterliegen. Der Rest werde, sofern nicht der Staat selbst Arbeitgeber und Produzent sei, durch umfassende Regulierung beeinflusst (Ziff. 60). Die vertiefende, branchenbezogene Analyse zeigt, daß das Segment unserer Wirtschaft, in dem Markt und Wettbewerb maßgeblich sind, wohl noch wesentlich kleiner ist. Außerdem sind die Regulierungen noch bedeutsamer, als es zunächst den Anschein hatte. Denn nicht alle Bereiche, für die Regulierungen ausgewiesen werden, wurden bei der Rechnung berücksichtigt, sondern nur die, in denen sie besonders stark ausfallen. Auch müssen staatliche Regulierungen nicht auf direkte Eingriffe bei Marktzugang, Mengen und Preisen beschränkt sein, die als leicht faßbare Anknüpfungspunkte in die Tabelle 4 eingingen. Vielmehr ist es im Einklang mit den Regelungen des GWB für wettbewerbliche Ausnahmereiche oft so, daß sich der Staat als Koordinator des Marktgeschehens versteht. Er toleriert oder fördert bestimmte abgestimmte Verhaltensweisen der Marktteilnehmer, er übt sanften Zwang und direkten Einfluß durch verschiedene Genehmigungspraktiken aus und versucht, Unheil von ihnen abzuwenden. Besonders deutlich ist dies bei den Banken und den Versicherungsunternehmen, die nach eingehender Untersuchung wohl auch nicht zu dem Segment rechnen, in dem interner und externer Wettbewerb weitgehend wirksam sind.

132. Ins Bild kommen müssen auch die Subventionen, die der Staat leistet. Im Jahre 1982 entfielen 43 vH aller Subventionen auf die Wirtschaftsbereiche, die nach GWB wettbewerbliche Ausnahmereiche (einschließlich der Kreditinstitute und Versicherungen) sind, und weitere 43 vH auf die sonstigen Wirtschaftszweige, die ebenfalls umfassend reguliert werden (Ziff. 56 f.).

Dies macht mit ernüchternder Klarheit deutlich, welche Folgekosten Regulierungen einerseits haben können und wie hartnäckig andererseits politische Ziele mit diesem Instrument gegen die Marktkräfte verteidigt werden. Außerhalb der genannten Bereiche sind die Subventionen vor allem für den Schiffbau bedeutsam, der ohne sie im internationalen Wettbewerb wohl kaum bestehen könnte, jedenfalls nicht im gegebenen Umfang und mit gegebenem Produktionssortiment (Ziff. 109 ff.). Daneben werden Subventionen in beträchtlichem Umfang seit 1963 auch für den Luft- (und Raum-)fahrzeugbau gewährt, damit langfristig dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ziel der Unabhängigkeit von staatlicher Hilfe gestärkt werden kann [BMF, 1985, S. 129]. Gleich wie man die Subventionen für den Luftfahrzeugbau motiviert, in ihrer Folge vollzieht sich die Allokation auch in weiten Teilen dieses Sektors anders, als wenn sie dem Markt überlassen bliebe [Gutowski et al., 1984, S. 49 ff.].

133. Sofern wettbewerbliche Ausnahmereiche des GWB der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind - Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau, aus dem Verarbeitenden Gewerbe die Eisen-schaffende Industrie -, wird ihnen umfangreicher Schutz durch außenwirtschaftliche Protektion gewährt (Ziff. 64 ff.; 72 ff.; 80 ff.). Darüber hinaus greift der Staat mit solchen Interventionen in vielfältiger Weise aber auch in die übrigen außenhandelsintensiven Branchen des Verarbeitenden Gewerbes ein (Ziff. 24 ff.). In einzelnen Bereichen, insbesondere bei der Textil- und Bekleidungsindustrie, bedeuten die Interventionen eine sehr weitgehende Störung der marktmäßigen Allokation. Aber auch im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes ist die Eingriffsintensität noch hoch. So ist allein der durch Zölle bewirkte effektive Schutz ungefähr viermal so groß wie der durch Subventionen bewirkte.

~~134.~~ Rechnet man den Bereichen, in denen Marktzugang, Mengen oder Preise stark reguliert sind, noch die Kreditinstitute und das Versicherungswesen, den Schiffbau und den Luftfahrzeugbau sowie die Textil- und die Bekleidungsindustrie hinzu, dann bliebe ein Segment von 46 vH (gemessen an der Wertschöpfung) bzw. 54 vH (gemessen an den Beschäftigten), für das der Wettbewerb nicht weitgehend durch den Staat strukturiert ist, also noch weniger als in Ziff. 60 ausgewiesen wurde. Staatliche Interventionen, seien sie binnen- oder außenwirtschaftlicher Art, gibt es freilich auch hier; nur scheinen sie nicht ganz so gravierend zu sein wie in den übrigen Sektoren.

135. Hinzu kommt, daß der Staat noch durch eine Vielzahl branchenübergreifender Maßnahmen interveniert, durch die die Allokation auf den Faktor- und Produktmärkten zum Teil empfindlich verzerrt wird. Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung konnten nur drei, freilich besonders bedeutsame Fälle untersucht werden:

- die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, durch die Arbeitslose und kleine Unternehmen benachteiligt und Unternehmensneugründungen erschwert werden;
- die Maßnahmen zum Umweltschutz, die eine effiziente Nutzung der knappen Ressource Umwelt verhindern, Unternehmen und Branchen auch künstlich begünstigen und diskriminieren und den Umweltschutz unnötig verteuern;

- die Handwerksordnungen, die dem Schutz der etablierten Handwerksbetriebe dienen und unter anderem zu Lasten der Verbraucher gehen.

Weitere Interventionen solcher Art sind beispielsweise die Kündigungsschutzgesetze, denen auch diejenigen unterworfen sind, die solchen Schutz nicht wollen, weil er verhindert, daß sie überhaupt einen Arbeitsplatz finden, der ihnen gegebenenfalls gekündigt werden könnte [Soltwedel, 1984]. Andere Eingriffe gibt es bei den sogenannten freien Berufen, bei denen unter anderen Gebührenordnungen, Werbungsverbote, objektive und subjektive Marktzutritts hemmnisse den Wettbewerb mindern [Kotzorek, 1985; Busch et al., 1986a, Ziff. 38 ff.]. Die Regulierung der Arbeitsvermittlung (Monopol der Bundesanstalt für Arbeit) beeinträchtigt die Wirksamkeit des Arbeitsmarkts [Soltwedel, 1984], und die Regulierung des Sachverständigenwesens bürdet den Verbrauchern unnötige Kosten auf [Busch et al., 1986a, Ziff. 58 ff. und Ziff. 46 ff.].

136. Wer das Gewicht staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft im Vergleich zu dem privater wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen abschätzen will, muß also noch mehr Interventionen berücksichtigen, als im vorliegenden Beitrag geschehen konnte. Ein Fazit läßt sich gleichwohl ziehen, daß nämlich die vielen staatlichen Interventionen unvergleichbar größere Wettbewerbs- und Allokationsverzerrungen bewirken dürften, als private Absprachen je zur Folge haben können, zumal letztere, soweit sie vom GWB sanktioniert sind, ebenfalls von staatlichen Regulierungen herrühren und diesen zugerechnet werden müssen. Die Vermutung, daß dem Staat das größere Gewicht zukommt, läßt sich nicht nur mit dem Umfang und der Struktur seiner Interventionen begründen, die faktisch in jeden Wirtschaftsbereich hineinwirken, wenn auch im einzelnen mit sehr großen Unterschieden. Hinzu kommt, daß der Staat kraft seiner Autorität die Allokation, die er für angemessen hält, durch gesetzliche Regulierung letztlich sogar erzwingen kann, falls "sanftere Techniken" wie Subventionen oder außenwirtschaftliche Protektion nicht zum Ziele führen.

137. Private können nur versuchen, den Wettbewerb durch unerlaubte Absprachen, Kartelle und ähnliche Maßnahmen einzuschränken. Dabei drohen ihnen von zwei Seiten Sanktionen, nämlich vom Gesetzgeber, der diese Maßnahmen verbietet, und vom Verbraucher, der zur Konkurrenz abwandert, wenn deren Produkte billiger sind. Für private Maßnahmen, mit denen der Wettbewerb für ganze Branchen im Inland eingeschränkt werden könnte, kommen nur einige Bereiche in Frage, und zwar vor allem solche, bei denen es wenige Produzenten gibt oder deren Produkte weitgehend homogen sind. Aber auch hier könnte der Verbraucher auf das Angebot aus dem Ausland ausweichen oder, soweit es nichthandelbare Güter betrifft wie vor allem Dienstleistungen, auf das Angebot von ausländischen Unternehmen zurückgreifen, die sich im Inland niederlassen, weil das Inlandskartell dies wegen abgesprochener, überhöhter Preise lohnend erscheinen läßt. Der Versuch von Inländern, den Wettbewerb einzuschränken, wäre vom Scheitern bedroht. Unter diesen Umständen brauchte auch der Zusammenschluß inländischer Unternehmen unter Kartellgesichtspunkten weniger Anlaß zur Besorgnis sein, als dies zunächst scheint, solange die Märkte nach außen ausreichend offen sind und der Branchenzutritt für

Ausländer frei ist. Freilich setzt der Staat eine solche Kontrolle über private wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen sehr oft außer Kraft oder schränkt sie ein, weil er den Marktzutritt von ausländischen Anbietern, sei es mit ihren Gütern, sei es als Produzent mit Standort im Inland, erschwert oder gänzlich verhindert. Besonders gravierend ist es, wenn der Staat, aus welchen Motiven auch immer, seinen Bedarf vorwiegend oder allein bei inländischen (deutschen) Anbietern deckt, und dies vor allem dann, wenn es nur wenige sind. Bei einer solchen Beschaffungspolitik sind private wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen gleichsam vorprogrammiert.

2. Fehlentwicklungen und Kosten

138. Die staatlichen Eingriffe in den Außenhandel, die öffentlichen Subventionen und die gesetzlichen und administrativen Regulierungen einzelner Märkte und Aktivitäten haben einen starken konservierenden Anstrich, verbunden mit neo-merkantilistischen Zügen. Gemessen an den betroffenen Betrieben und Arbeitnehmern laufen die staatlichen Interventionen überwiegend darauf hinaus, daß Besitzstände gewahrt werden und bestimmten Gruppen zu einem Einkommensniveau verholfen wird, das am Markt unter Wettbewerbsbedingungen nicht (in strukturschwachen Branchen und Regionen) oder nicht so schnell (in zukunftssträchtigen Bereichen) zu erzielen wäre.

139. Unter diesen Umständen verwundert es nicht, daß die staatlichen Interventionen ausufern:

- Die Außenprotektion wird vor allem dort eingesetzt, wo der Importdruck auf inländische Branchen und Regionen besonders groß und die Anpassungsfähigkeit bzw. -bereitschaft von Unternehmen und Arbeitnehmern besonders gering sind. Es handelt sich vor allem um verbrauchsnahe Bereiche, in denen relativ arbeitsintensiv produziert wird und in denen die Bundesrepublik bei dem hierzulande herrschenden Lohn- und Lohnnebenkostenniveau Standortnachteile hat, vor allem gegenüber den Schwellen- und Entwicklungsländern. In dem Maße, wie die Zölle reduziert werden, pflegen nichttarifäre Handelshemmnisse an Bedeutung zu gewinnen, und dies um so mehr, als sie der jeweiligen Bundesregierung die Möglichkeit eröffnen, - unter Umgehung des im GATT postulierten Meistbegünstigungsprinzips und unbeschadet der Zuständigkeit der EG-Kommission für die Außenhandelspolitik - selektiv in den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr einzugreifen.
- Wo der Staat auf tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse weitgehend verzichtet, gewährt er vielfach Subventionen. Dabei zeigt sich, daß mit Subventionen ebenfalls nahezu maßgeschneidert, d.h. selektiv und diskriminierend, in wirtschaftliche Abläufe interveniert werden kann, insbesondere mit dem Instrument der Finanzhilfen. Daß sich die Subventionen auf den primären und tertiären Wirtschaftssektor konzentrieren, liegt wohl daran, daß hier die Außenprotektion (allein) wenig helfen würde.

- Es gibt auch einen Zusammenhang zwischen Subventionspolitik und Regulierungspraxis. Einerseits werden Subventionen an bestimmte Branchen durch Regulierungen abgesichert, so etwa im Rahmen der EG-Stahlpolitik (Festlegung von Produktionsquoten für die einzelnen stahlerzeugenden Mitgliedsländer). Andererseits sind mitunter Subventionen nötig, weil reguliert wird: hätte beispielsweise die Bundesbahn stets so geführt werden können wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen, wäre sie vermutlich nicht so viele Jahre lang mit hohen Verlusten gefahren und infolgedessen weniger auf staatliche Dauerhilfen angewiesen.

140. Obwohl in der Bundesrepublik die marktwirtschaftliche Ordnung gilt, wurden einige Wirtschaftsbereiche von Anfang an davon ausgenommen. In den anderen Wirtschaftsbereichen hingegen, die in den Geltungsbereich des GWB fallen, ist der Trend zunehmender Interventionen unübersehbar. Es ist anzuerkennen, daß die Bundesrepublik im großen und ganzen den Interventionszug in Westeuropa nicht anführt. Doch es gibt Ausnahmen, wie beispielsweise bei den Norm- und Prüfverfahren, den Ladenschlußzeiten oder Gewerbeordnungen. Außerdem ist das Für und Wider der Deregulierung einzelner Märkte hierzulande noch immer Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen, während in anderen europäischen Staaten dieser Weg bereits recht erfolgreich beschritten wird. Überhaupt ist der Umfang der Interventionen groß genug und sind deren Formen hinreichend selektiv, um ernsthafte Gefahren für eine funktionierende und effiziente Wettbewerbsordnung heraufzubeschwören.

141. Die Wettbewerbsbedingungen werden in vielerlei Hinsicht verzerrt, so z.B.

- in der Verarbeitenden Industrie, weil die Protektionspolitik und die Subventionsmaßnahmen unterschiedliche Wertschöpfungsspielräume zwischen den Branchen und mitunter auch zwischen einzelnen Unternehmen innerhalb einer Branche bewirken;
- bei Innovationen, weil die staatliche Technologiepolitik von vornherein bestimmte Projekte fördert und andere ausklammert und auf diese Weise einzelnen Unternehmen (in der Regel Großunternehmen) zu einem Wettbewerbsvorsprung verhilft;
- im Einzelhandel, weil die zuständigen Behörden immer wieder Anträgen auf Ausnahmen vom Ladenschlußgesetz stattgeben und weil bestimmte Mitbewerber (Anbieter auf Bahnhöfen, See- und Flughäfen sowie in unterirdischen Einkaufspassagen, Tankstellen, Versandhäusern) gar nicht oder nur teilweise an feste Ladenschlußzeiten gebunden sind;
- im gewerblichen Straßengüterverkehr, weil die Preisregulierungen umgangen werden können, indem die Unternehmen die reine Transportleistung (für die Tarife vorgeschrieben sind) mit anderen Leistungen (deren Preis frei ausgehandelt werden kann) verknüpfen, wobei die Umgehungsfähigkeit nicht gleichverteilt ist, sondern bei großen Betrieben ausgeprägter zu sein scheint als bei kleinen;
- im Gelegenheitsverkehr bei der Personenbeförderung, weil die Betreiber von Taxen einer behördlichen Konzession bedürfen und innerhalb ihres Betriebsbereichs (in der Regel durch die Stadtgrenzen definiert) der Tarifpflicht unterliegen, die Betreiber von Mietwagen jedoch nicht, obschon Mietwagen fast die gleichen Dienste leisten wie die Taxen;

- im Kommunikationswesen, weil die Bundespost die ihr gesetzlich eingeräumte Monopolstellung auch dahingehend nutzt, in der Beschaffungspolitik (für den Endgerätebereich) nur wenige inländische Produzenten zu berücksichtigen, und zwar praktisch immer die gleichen, zum Nachteil kleinerer und neuer Anbieter;
- bei der öffentlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen, weil der Staat durch Eigenproduktion innerhalb der Verwaltung, mit Hilfe von Subventionen an "seine" Unternehmen oder durch die Gewährung von Ausschließlichkeitsrechten an ausgewählte Unternehmen anderen, häufig leistungsfähigeren Anbietern Entfaltungschancen nimmt;
- im Umweltschutz, wo die häufigen Ausnahmegenehmigungen für die Betreiber von umweltbelastenden Altanlagen bei der administrativen Festlegung von Grenzwerten für Schadstoffemissionen nach dem jeweils neuesten "Stand der Technik" dazu führen, daß bestehende Unternehmen, die mit umweltfreundlicheren Investitionen expandieren wollen, oder gar neue Unternehmen, die die Umwelt noch weniger belasten würden, besonders hohe Kosten aufgebürdet bekommen;
- im Baugewerbe und im Handwerk, wo die vielfältigen Regulierungen einen Anreiz zur Abwanderung in die Schattenwirtschaft schaffen, zum Nachteil der Konkurrenten, die dieses nicht tun können oder wollen.

142. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen von verfälschten Wettbewerbsbedingungen, die durch das unbedachte Anschwellen staatlicher Interventionen hervorgerufen oder zementiert werden, sind bedenklich:

- Der wachstumsnotwendige Strukturwandel verlangsamt sich, weil zu viel Kapital in unrentablen Bereichen gebunden bleibt, der einkommenspolitische Druck zur Effizienzsteigerung aufgeweicht wird und die bedrängten Unternehmen mehr um staatliche Hilfen bemüht sind als darum, ihre Marktchancen zu verbessern. Je länger die unvermeidlichen strukturellen Anpassungen hinausgezögert werden, um so schmerzlicher wird es für die Betroffenen und die Gesamtwirtschaft, wenn die Stunde der Wahrheit schlägt; man denke nur an die Landwirtschaft, den Steinkohlenbergbau, die Stahlindustrie, die Werften, den Schienenverkehr, den Wohnungsbau.
- Im Falle der Außenhandelsprotektion steigen die Importpreise der geschützten Güter (oder sie sinken weniger, als es bei offenen Märkten der Fall wäre) mit der Folge, daß sich für alle nachgelagerten Branchen die Kostenstruktur verzerrt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen leidet.
- Diese Überwälzungsvorgänge machen die Importprotektion letztlich zu einer zusätzlichen Steuer, die auf allen weniger oder gar nicht geschützten Bereichen lastet und die Investitionsneigung lähmt. Bei Subventionen ist es ähnlich, da sie über Steuereinnahmen finanziert werden müssen. Darüber hinaus versetzen Subventionen Unternehmen, die konkursbedroht sind, in die Lage, durch erhebliche Preiszugeständnisse, die einem Dumping gleichkommen, zu überleben. Konkurrierende Unternehmen, die viel kostengünstiger produzieren, werden

auf diese Weise in ihren Expansionsmöglichkeiten eingeengt oder sogar ganz aus dem Markt gedrängt, wie Erfahrungen in der Stahlindustrie zeigen.

- Zu den bei Außenhandelsprotektion besonders benachteiligten Bereichen gehört der Exportsektor. Seine Expansionschancen werden nicht nur dadurch gemindert, daß die Protektion tendenziell eine Aufwertung der D-Mark induziert (im Vergleich zum Freihandelszustand). Hinzu kommt, daß die hierzulande abgewiesenen Anbieter als Konkurrenten auf Drittmärkten auftreten, daß im Ausland ebenfalls neue Importbarrieren errichtet oder bestehende nicht abgebaut werden und daß Entwicklungsländer wegen protektionsbedingt unzureichender Exporteinnahmen weniger Güter aus der Bundesrepublik (und anderen Industriestaaten) kaufen können.
- Subventionen an notleidende (Groß-)Unternehmen oder Branchen treiben das Lohnniveau in der jeweiligen Region nach oben, wodurch die in derselben Region ansässigen nichtsubventionierten, häufig mittelständischen Unternehmen Marktchancen einbüßen, die Ansiedlung neuer Unternehmen erschwert wird, und nicht so viele Investitionen rentabel werden, wie es erwünscht wäre. Daß sich die norddeutschen Küstenländer, das Ruhrgebiet und das Saarland mit der aktiven Sanierung so schwer tun, hat in der Subventionspolitik zugunsten des Schiffbaus, des Steinkohlenbergbaus und der Stahlindustrie an deren traditionellen Standorten eine wichtige Erklärung.
- Bei einer staatlichen Förderung von sogenannten zukunftssträchtigen Aktivitäten werden Ressourcen für Forschungs- und Entwicklung in Bereichen gebunden, in die viel Subventionen fließen, in denen aber nicht notwendigerweise die größte Innovationsfähigkeit herrscht. Das Nachsehen haben die kleineren und mittleren Unternehmen, die aus organisatorischen Gründen an den Antragsverfahren nicht oder nur mit geringen Erfolgsaussichten teilnehmen können und staatliche Unterstützung auch dann nicht erhalten, wenn sie über das vergleichsweise größere Innovationspotential verfügen.
- Regulierungen, allein oder in Verbindung mit Protektions- und Subventionsmaßnahmen, behindern die Neugründung von Unternehmen (vor allem in den rasch wachsenden Märkten für moderne Dienstleistungen), verlangsamen vermarktungsfähige Produkt- und Verfahrensinnovationen (z.B. im Kommunikationswesen), drücken den Auslastungsgrad bei den bestehenden Sachkapazitäten (etwa im Güterfernverkehr) und verteuern die jeweils angebotenen Güter und Dienstleistungen (nicht nur im Fernmeldewesen und im Flugverkehr), immer verglichen mit einer Situation, in der es bedeutend weniger staatliche Eingriffe gibt. Die Preiseffekte bewirken nicht nur Realeinkommenseinbußen beim Endverbraucher; sie beeinträchtigen auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die die teuren Güter und Dienste besonders intensiv nutzen (z.B. Banken, Versicherungen oder Spediteure, die allesamt in größerem Umfang auf Kommunikationsleistungen angewiesen sind).

143. Kurzum: Zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die funktionstüchtig sein soll, und zu einer vorausschauenden Wirtschaftspolitik, die dafür sorgt, daß die Wachstums- und Beschäftigungschancen ständig erneuert werden, paßt der in Jahrzehnten ausgeuferte Staatsinterventionismus nicht. Einzelnen Gruppen mögen die Interventionen Vorteile bringen, häufig verfehlen

sie jedoch ihren Zweck (z.B. den der Arbeitsplatzsicherung), und es ist sehr zweifelhaft, daß die nachweisbaren Vorteile die Nachteile aufwiegen, die andere Gruppen in Kauf nehmen müssen (auch wenn sie sich häufig dessen gar nicht bewußt sind). Wenn die Lenkungsfunction des Preismechanismus eingeschränkt wird, können die knappen Produktionsfaktoren nicht bestmöglich eingesetzt werden und bleiben Chancen einer ökonomisch sinnvollen Arbeitsteilung (intersektoral, interregional, international) ungenutzt. Bei verzerrten Preisrelationen rechnen nämlich alle falsch, die Investoren ebenso wie die Sparer, die Produzenten ebenso wie die Verbraucher, die Arbeitgeber ebenso wie die Gewerkschaften - und natürlich auch der Staat selbst. Es entstehen dann künstliche Knappheiten (z.B. an Arbeitsplätzen, Wohnungen, sauberer Umwelt) und künstliche Überschüsse (z.B. an Kohle, Stahl, Butter). Außerdem werden, angesichts des großen Ermessensspielraums für Interventionen, die Wirtschaftspolitik unberechenbarer und das System wirtschaftlichen Rechts undurchsichtiger. Mehr Ungewißheit über die künftigen Wettbewerbsverhältnisse ist die Folge, und dies war der Investitionstätigkeit noch niemals zuträglich.

VI. Zusammenfassung

144. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung vermitteln zwei nachhaltige Eindrücke: wissenschaftlich haltbare Begründungen für die staatlichen Interventionen in die Wirtschaft fehlen fast immer, eine politisch geschlossene Konzeption gibt es für sie aber auch nicht. Den Kriterien einer rationalen Wirtschaftspolitik wird der Staat somit nicht gerecht. Sehr deutlich wird dies an den Ordnungsgrundsätzen, die im GWB für die Wirtschaft formuliert sind, und an den wichtigen Ausnahmen von diesen Grundsätzen, die im gleichen Gesetz gemacht werden. Was den Gesetzgeber letztlich zu diesen Ausnahmen bewogen hat, bleibt oft im unklaren.

145. Unklar ist auch, warum selbst in jenen Fällen, in denen erkennbare ursprüngliche Motive durch technische und wirtschaftliche Entwicklungen obsolet wurden, die daraus folgenden Konsequenzen nicht gezogen worden sind. Beispielsweise wurde die Sonderstellung der Bundespost einst mit der Gefahr natürlicher Monopole begründet und die des Steinkohlenbergbaus und die der Eisenschaffenden Industrie mit der Notwendigkeit, Knappheiten an Steinkohle und Stahl zu verringern. Natürliche Monopole spielen für den Postbereich kaum mehr eine Rolle, insbesondere dann nicht, wenn die Substitutionskonkurrenz durch die verschiedenen Zweige der Telekommunikation berücksichtigt wird. Die damit möglich gewordene Deregulierung im Post- und Fernmeldesektor, die Beseitigung seiner Sonderstellung im GWB, ist gleichwohl ausgeblieben. Vielmehr wurde die Konsequenz gezogen, die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die das Monopol der Bundespost zu bedrohen scheinen, zu verlangsamen oder ihr die neuen Anwendungsgebiete zuzuweisen. Bei Kohle und Stahl gibt es, jedenfalls aus der Sicht des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen und europäischen Stahlindustrie, ein weltweites Überangebot, das für die billige Versorgung der einheimischen Verbraucher genutzt

werden könnte. Anstatt diese Konsequenz zu ziehen, wird im Bergbau und in der Stahlindustrie kräftig subventioniert, reguliert und protektioniert.

146. Die staatlichen Interventionen im Steinkohlenbergbau und in der Stahlindustrie gelten, wie in weiteren Fällen, dem Schutz schrumpfender Wirtschaftszweige vor der Konkurrenz billiger Anbieter aus dem Ausland, auch der Substitutionskonkurrenz durch andere Güter ausländischer Herkunft. Der Staat interveniert aber auch im Falle von Wachstumsbereichen, wie bei Banken und Versicherungen. Teilweise sind die Interventionen in einem Bereich oft nur die Konsequenz von Interventionen und ihrer Motive in einem anderen. So wird im Wachstumssektor Telekommunikation interveniert, um die gelbe Post zu schützen, und viele Regulierungen im Verkehrssektor sind durch Regulierungen und Schutz für die Bundesbahn begründet. Bei den Eisenbahnen spielen auch Eigeninteressen des Unternehmens wie seiner Beschäftigten eine Rolle, ebenso wie wohl nur das Eigeninteresse der bestehenden Handwerksunternehmen die Interventionen zu ihren Gunsten verständlich macht. Was bei alldem bedenklich stimmt, sind nicht so sehr die Regulierungen im einzelnen, sondern das Ausmaß an Interventionen, das sich insgesamt herausgebildet hat und schwer durchschaubar ist. Die zwangsläufige Folge daraus ist, daß viele Wege in die wirtschaftliche Zukunft für Unternehmen versperrt, mit Umwegen verbunden oder nur unter hohen Kosten gangbar sind.

147. Das mag im Ausland häufig nicht anders sein als bei uns, und viele Interventionen, die es dort gibt, mag es bei uns nicht geben. Andererseits kennen manche Länder z.B. keine Handwerksordnungen mit der Folge, daß gerade in den Bereichen, die in der Bundesrepublik durch solche Ordnungen geschützt werden, in den letzten Jahren viele Menschen Unternehmen neu gründen und Arbeitsplätze schaffen konnten (Beispiel: Vereinigte Staaten). Unsere strengen Ladenschlußgesetze sucht man in anderen EG-Ländern, in Schweden, in den Vereinigten Staaten, in Japan oder in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern vergeblich, so daß dort der Einzelhandel billiger operieren kann, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher größer sind und in den Innenstädten mehr Leben herrscht (als hierzulande). Außerdem sind in einigen Ländern frühere Interventionen in Wirtschaftszweige verringert oder gänzlich abgebaut worden. Beispiele sind der Luftverkehr in den Vereinigten Staaten, der Telekommunikationssektor dort wie auch in Großbritannien und Japan sowie der Straßengüterverkehr in diesen Ländern wie auch in Kanada, Australien oder in der Schweiz. Wie die Erfahrungen lehren, ist es hierbei weder zu natürlichen Monopolen, ruinöser Konkurrenz oder anderen Erscheinungen gekommen, mit denen man dort wie bei uns Interventionen begründet hat. Vielmehr stieg die Effizienz in den jeweiligen Bereichen; es gab gewöhnlich mehr Unternehmen, mehr Arbeitsplätze und rascheres Wachstum [Busch et al., 1986b, passim].

148. Wo Wettbewerb herrscht, kontrolliert er die Unternehmen. In der Deregulierungsdebatte in den Vereinigten Staaten hat die Frage eine wichtige Rolle gespielt, wer eigentlich die Regulierer kontrolliere. Angesprochen waren nicht so sehr die Politiker, sondern diejenigen Verwaltungen und ihre Bediensteten, die mit der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben betraut waren. Viele Interventionen schienen und scheinen auch in der Bundesrepublik nicht einem

dringenden sachlichen Erfordernis zu entsprechen, sondern sie beruhen genauer besehen auf eigenständigen Begründungen und führen deshalb oft genug ein Eigenleben. Man denke nur an alle jene Fälle, in denen die Unternehmen nicht nur auf bestimmte Ergebnisse verpflichtet werden, sondern ihnen auch vorgeschrieben wird, wie die Ergebnisse zu erreichen sind. Dies mag einem Sicherheitsbedürfnis derjenigen entsprechen, die die Interventionen verwalten, und aus ihrer Sicht kostenlos sein; die Kosten fallen freilich extern bei denen an, denen die Interventionen gelten [Dicke, Hartung, 1986].

149. Es ist gut begründbar, warum das GWB wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen Privater untersagt. Dieselben guten Gründe sprechen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht aber auch gegen die Maßnahmen, mit denen der Staat selbst in den Wettbewerb eingreift. Wer zwischen den privaten Maßnahmen und den staatlichen Interventionen abwägt und fragt, wo der Unterlassungsbedarf am größten ist, der muß bei nüchterner Sicht der Dinge diesen beim Staat sehen, zumal viele Maßnahmen der Privaten nur Folge staatlichen Handelns sind. Es geht nicht darum, eine regulierungsfreie Wirtschaftsordnung zu schaffen, sondern darum, die unzähligen Interventionen auf ein vernünftiges Maß zurückzuschneiden und dem Gemeinwohl wirklich ein größeres Gewicht einzuräumen als den Partikularinteressen bestimmter Behörden, Organisationen und Unternehmen. Wie so häufig im Leben, gilt auch hier, daß weniger mehr ist. Der Wettbewerb wäre, ganz im Sinne des GWB, auf allen Märkten intensiver, die Leistungsanreize würden gestärkt, und es entstünden neue Freiräume für privatwirtschaftliche Initiativen, und zwar auch und gerade dort, wo die Risiken hoch sind. So etwas liegt durchaus im Interesse einer langfristigen Stärkung des Wachstumspotentials und einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in unserem Lande.

Literaturverzeichnis

- ANJARIA, Shailendra, J. Naheed KIRMANI, Arne B. PETERSEN, Trade Policy Issues and Developments. International Monetary Fund (IMF), Occasional Paper 38. Washington, Juli 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, Übersicht Recht der Arbeit. Bonn 1981.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), Zehnter Subventionsbericht. Bonn 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF), Agrarbericht 1985 - Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), Strukturbericht 1969. BMWi Texte Nr. 75. Bonn 1969.
- BUSCH, Axel, Brauchen wir ein Fernmeldemonopol? Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 228, März 1985.
- [1986], "Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Telekommunikationssektor auf dem Prüfstand". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1. In Vorbereitung.
- , Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, Rüdiger SOLTWEDEL [1986a], Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986. In Vorbereitung.
- , --, --, -- [1986b], Zu staatlichen Marktregulierungen in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel 1986. In Vorbereitung.
- COASE, Ronald H., "The Problem of Social Cost". The Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, S. 1-44.
- DALES, John Hartness, Pollution, Property and Prices: An Essay in Policy-Making and Economics. Toronto 1968.
- DAUBLER, Wolfgang, Hans HEGE, Tarifvertragsrecht. Baden-Baden 1981.
- DICKE, Hugo, "Krise in der Stahlindustrie: Markt- oder Politikerversagen?" Die Weltwirtschaft, 1983, H. 1, S. 110-133.
- , Horst RODEMER, Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 83, Februar 1982.
- , Hans HARTUNG, Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse. Kieler Studien, 199, Tübingen 1986. Im Druck.
- DONGES, Juergen B., "Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt?" Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 34, 1985, S. 121-130.
- , Gerhard FELS, Axel D. NEU u.a., Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien, 123, Tübingen 1973.
- EUROPAISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), EWG Verordnung Nr. 3589/82 vom 23. Dezember 1982 über die gemeinsame Einfuhrregelung für bestimmte Textilwaren mit Ursprung in Drittländern. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 374/106 vom 31. Dezember 1982.
- FELS, Gerhard, Axel D. NEU, Reform der Kohlepolitik als Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 72, September 1980.
- , Klaus-Dieter SCHMIDT, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. Kieler Studien, 166, Tübingen 1981.

- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations II, Supplementary Report. Genf, Januar 1980.
- , Textiles and Clothing in the World Economy. Genf 1984.
- GERKEN, Egbert, Karl Heinz JUTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.
- GRAF, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer. Frankfurt/M. 1981.
- GUTOWSKI, Armin, Eberhard THIEL, Manfred WEILEPP, Analyse der Subventionspolitik - Das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie. Hamburg 1984.
- HAHN, Werner, R. RATZENBERGER, "Verteilungswirkungen interner Subventionierung der Deutschen Bundespost". Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Ifo-Schnelldienst, Vol. 37., H. 19, 1984, S. 13-25.
- HERDMANN, Ute, Frank D. WEISS, "Wirkungen von Subventionen und Quoten - Das Beispiel der Stahlindustrie". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 1, S. 101-113.
- HESSE, Albrecht, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost. Heidelberg 1984.
- HIEMENZ, Ulrich, Kurt von RABENAU, Effektive Protektion. Theorie und empirische Berechnungen für die westdeutsche Industrie. Tübingen 1973.
- JUTTEMEIER, Karl Heinz, Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981. Anlagenband zum Zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel 1984.
- , Subsidies in the Federal Republic of Germany. Kiel, Januar 1986 (unveröff. Manuskript).
- , Konrad LAMMERS, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionbeiträge, 63/64, November 1979.
- JUNKER-JOHN, Monika, Die Steinkohlepolitik in der Steinkohlenkrise 1958-1969. Gießen 1974.
- KEESING, Donald B., Martin WOLF, Textile Quotas against Developing Countries. London 1980.
- KIM, Chungsoo, Multi-Species North Sea Fisheries - Consorted Optimal Management of Renewable Resources. Kieler Studien, 189, Tübingen 1984.
- KNIEPS, Günter, Jürgen MULLER, Carl Christian von WEIZSÄCKER, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich. Baden-Baden 1981.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik. Das Grünbuch der Kommission. Brüssel 1985.
- KOTZOREK, Andreas, Mehr Markt im Bereich der Ziviljustiz. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 107, April 1985.
- , Axel D. NEU, "Zum Konflikt zwischen Energie- und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1984, H. 1, S. 95-109.
- KRÄMER, Hans R., Instrumente und Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Kiel 1981.
- KRENZLER, Horst G., "Das Welttextilabkommen III und die bilateralen Textilabkommen der EG". Recht der Internationalen Wirtschaft, Vol. 29, 1983, S. 423-427.
- LAMMERS, Konrad, Subventionen für die Schiffbauindustrie. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 211, Oktober 1984.

- LANGFELDT, Enno, Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 191, Tübingen 1984.
- MAUSER Karl, Dieter KUHN, "Die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost". Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 1970, H. 17, S. 625-637.
- MONOPOLKOMMISSION, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Sondergutachten 9. Baden-Baden 1981.
- NEU, Axel D., "Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Weiterhin Vorrang für die Kohle?" Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1. In Vorbereitung.
- NEUMANN, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich. Diss., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Baden-Baden 1984.
- NOGUÉS, Julio J., Andrzej OLECHOWSKI, L. Alan WINTERS, The Extent of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries' Imports. World Bank, Development Research Department, Discussion Paper, DRD115, Januar 1985.
- PUTZ, Paul, Walter MEYERHOFER, Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen. Köln 1982.
- RODEMER, Horst, Die EG-Agrarpolitik. Ziele, Wirkungen, Alternativen. Kieler Studien, 164, Tübingen 1980.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81. Stuttgart 1980.
- , Auf dem Wege zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86. Stuttgart 1985.
- SCHATZ, Klaus-Werner, Neue Wege im Umweltschutz. In: Herbert GIERSCHE (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist - Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 232-253.
- , Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen im Strukturwandel. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 103, November 1984.
- SCHERER, Joachim, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik. Baden-Baden 1985.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.
- SIEBERT, Horst, Ökonomische Theorie der Umwelt. Tübingen 1978.
- SOHMEN, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt - Eine Kritik. Inaugural-Diss., Christian-Albrechts-Universität Kiel. Kiel 1984.
- SPINANGER, Dean, "Protektion im internationalen Handel mit Textilien und Bekleidung - Auswirkungen des Multifaserabkommens". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 1, S. 133-145.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Systematik der Produktionsbereiche in Input-Output-Rechnungen (SIO), Arbeitsunterlage, Ausgabe 1980. Wiesbaden 1980.
- [b], Fachserie 4: Produzierendes Gewerbe, Reihe 3.1: Produktion im Produzierenden Gewerbe nach Waren und Warengruppen 1981. Stuttgart 1982.
- [c], Fachserie 4: Produzierendes Gewerbe, Reihe 4.1.1: Beschäftigung, Umsatz und Energieversorgung der Unternehmen und Betriebe im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe. Stuttgart, lfd. Jgg.

- STATISTISCHES BUNDESAMT [d], Fachserie 4: Produzierendes Gewerbe, Reihe 6.1: Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur der Unternehmen in der Energie- und Wasserversorgung 1982. Stuttgart 1984.
- [e], Fachreihe 7: Außenhandel, Reihe 7: Außenhandel nach Ländern und Warengruppen der Industriestatistik (Spezialhandel). Stuttgart, lfd. Jgg.
- [f], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 2: Input-Output-Tabellen 1980. Stuttgart 1984.
- [g], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen 1984. Stuttgart 1985.
- VERBAND INDUSTRIELLER KRAFTWERKE (VIK), Zahlen aus der Energiewirtschaft. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- WARTENBERG, Erwin, "Zur Entwicklung des Handwerks 1984". Wirtschaft und Statistik, 1985, H. 4, S. 303-308.
- WEGEHENKEL, Lothar, Coase-Theorem und Marktsystem. Tübingen 1980.
- WEISS, Frank D., "Importrestriktionen der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 1, S. 88-100.
- WEIZSACKER, Carl Christian von, "Wettbewerb im Endgerätebereich". In: Christian SCHWARZ-SCHILLING, Winfried FLORIAN (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984. Bad Windsheim 1984, S. 578-587.
- WERNER, Horst, Dorit WILLMS, Zollstruktur und Effektivzölle nach der Tokio-Runde. Die Auswirkungen der Tokio-Runde auf die Tarifeskalation und die Effektivzölle der Bundesrepublik Deutschland und der EG. Köln 1984.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Markt- und Preispolitik der EG. Empfehlungen zur aktuellen Gestaltung der Markt- und Preispolitik der EG. Gutachten. Münster-Hiltrup 1981.
- WITTELER, Doris, "Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1. In Vorbereitung.
- WOLTER, Frank, Strukturelle Anpassungsprobleme der westdeutschen Stahlindustrie. Zur Standortfrage der Stahlindustrie in hochindustrialisierten Ländern. Kieler Studien, 127, Tübingen 1974.
- ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS, Handwerk 1984. Bonn 1985.
- ZIETZ, Joachim "Nichttarifäre Handelshemmnisse in der EG. Der Bereich der Telekommunikation". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 2, S. 149-165.