

Bothe, Adrian et al.

Book — Digitized Version

EG-Politik auf dem Prüfstand: Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik

Kieler Studien, No. 209

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Bothe, Adrian et al. (1987) : EG-Politik auf dem Prüfstand: Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik, Kieler Studien, No. 209, ISBN 3163452620, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1114>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Herbert Giersch

209

Hugo Dicke et al.

EG-Politik auf dem Prüfstand

Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel
in der Bundesrepublik

Autoren:

Adrian Bothe, Hans Böhme, Hugo Dicke,
Ernst-Jürgen Horn, Harmen Lehment,
Eckhard Kanthack, Henning Sichelschmidt,
Joachim Zietz



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

A 9 3242 / 87 47
Weltwirtschaft
Kiel

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**EG-Politik auf dem Prüfstand: Wirkungen auf
Wachstum u. Strukturwandel in d. Bundesrepublik /**

Hugo Dicke et al. - Tübingen: Mohr, 1987.

(Kieler Studien; 209)

ISBN 3-16-345262-0 brosch.

ISBN 3-16-345263-9 Gewebe

NE: Dicke, Hugo [Mitverf.]; GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1987

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten	VI
Abkürzungsverzeichnis	IX
Vorwort	XI
 I. Erwartungen der Bundesrepublik an eine Mitgliedschaft in der EG	 1
 II. Theoretische Grundlagen einer ökonomischen Bewertung internationaler und nationaler staatlicher Organisationen	 5
1. Staatliche Organisationen als Produzenten öffentlicher Güter	5
a. Zum optimalen Regime im Bereich internationaler negativer Externalitäten	6
b. Zum optimalen Freihandelsregime	7
2. Wirkungen einer internationalen Freihandelsordnung auf Struktur und Wachstum	8
3. Wirkungen internationaler Kooperation bei der Regulierung von Märkten	9
4. Untersuchungshypothesen	13
 III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der wirtschaftspolitischen Konzeptionen zwischen der Bundesrepublik und der EG	 16
1. Die wirtschaftspolitische Konzeption der Bundesrepublik ...	16
2. Die wirtschaftspolitische Konzeption der EG	19
 IV. Regelgerechte Politik der EG und Regeldurchsetzung - eine Bestandsaufnahme	 24
1. Liberalisierung des Handels mit Drittländern im Bereich von Industriewaren	24
2. Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes	33
a. Abbau tarifärer Handelshemmnisse	33
b. Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse	35

c. Integrationsfortschritte durch gemeinschaftliche Harmonisierung nationaler Vorschriften oder durch Wettbewerb?	38
d. Abbau privat geschaffener Handelshemmnisse	41
e. Durchsetzung von Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit	43
f. Liberalisierung des Kapitalverkehrs	43
3. Wirkungen der EG-Mitgliedschaft auf Struktur und Wachstum der Bundesrepublik im Bereich industrieller Waren	45
a. Hypothesen	45
b. Der empirische Befund	48
V. Gemeinschaftspolitiken	59
1. Die EG-Stahlpolitik	59
a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung	59
b. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft	67
c. Zusammenfassung	71
2. Die EG-Agrarpolitik	71
a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung	71
b. Gemeinsame Agrarhandelspolitik	79
c. Binnenmarktpolitik	84
d. Gemeinsame Strukturpolitik	92
e. Politik im Bereich des Wettbewerbsrechts	94
f. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft	94
g. Zusammenfassung	106
3. Die EG-Politik auf dem Markt für Versicherungen	107
a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung	107
b. Wirkungen auf den deutschen Versicherungsmarkt	112
c. Zusammenfassung	114
4. Die gemeinsame Verkehrspolitik	114
a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung	114
b. Wirkungen auf die deutsche Verkehrswirtschaft	122
c. Zusammenfassung	124

5. Die gemeinsame Kernenergiepolitik	126
a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung	126
b. Wirkungen auf die deutsche Kernenergiewirtschaft	127
VI. Neue Gemeinschaftspolitiken	129
1. Lenkung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur	129
a. Am Vorabend neuer und erweiterter Befugnisse	129
b. Die gemeinsame Regionalpolitik	135
c. Industriepolitik	145
d. Umweltpolitik	147
e. Technologiepolitik	148
f. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft	151
g. Zusammenfassung	152
2. Währungspolitische Zusammenarbeit	152
a. Institutionelle Grundlagen	152
b. Wirkungen des EWS	155
c. Zusammenfassung	167
Literaturverzeichnis	168
Stichwortverzeichnis	182

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1 - Bevölkerung, Bruttosozialprodukt und Aus- und Einfuhr in Mitgliedsländern der OECD 1950-1984	15
Tabelle 2 - Nominaler und effektiver Zollschatz der Industriezweige der Bundesrepublik gegenüber Einfuhren aus Nicht-EG-Ländern 1958-1985	26
Tabelle 3 - Ausmaß und Struktur von NTBs der EG-Länder gegenüber Drittländern 1983	28
Tabelle 4 - Ausmaß von NTBs der EG-Länder nach Warengruppen 1983	30
Tabelle 5 - AGB-Maßnahmen aufgrund von Art. 115 EWGV 1973-1985	31
Tabelle 6 - Wachstumsraten für das Sozialprodukt (in konstanten Preisen) sowie die Ein- und Ausfuhren von Industriewaren der Bundesrepublik nach Ländergruppen 1965-1984	47
Tabelle 7 - Trends der Importquoten des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985	50
Tabelle 8 - Trends der Exportquoten des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985	51
Tabelle 9 - Trends der Inlandsumsatzquoten des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985	53
Tabelle 10 - Anteil der präferenzierten Importe an den Gesamtimporten der präferenzierten Zollpositionen nach GSP-Kategorien 1978-1981	58
Tabelle 11 - Stahlsubventionen der Bundesrepublik 1973-1985	62
Tabelle 12 - Nettoexporte und Exportquoten der deutschen Stahlindustrie nach Regionen 1975-1985	68
Tabelle 13 - Sektorale und gesamtwirtschaftliche Effekte der Interventionen auf dem Stahlmarkt der EG 1973 und 1983	70
Tabelle 14 - Selbstversorgungsgrad von EG-Mitgliedstaaten bei wichtigen Agrarwaren 1956-1960 und 1983/84	76

Tabelle 15 - Vergleich von Erzeuger- und Marktordnungspreisen für EG-Mitgliedstaaten nach wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen 1960/61 und 1984/85	80
Tabelle 16 - Nominale Protektion von landwirtschaftlichen Marktordnungsgütern in der EG 1968-1980	81
Tabelle 17 - Vorschläge und Beschlüsse zu den Marktordnungspreisen in der EG 1970-1985	82
Tabelle 18 - Kumulierte Änderungen der Marktordnungs- und Erzeugerpreise von Kuhmilch und Weichweizen für die EG und ausgewählte EG-Mitgliedstaaten 1963-1985	87
Tabelle 19 - Indizes der Erzeugerpreise für Agrarwaren und Preisindex für die Lebenshaltung 1963-1984	89
Tabelle 20 - Subventionszahlungen an die Landwirtschaft aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, 1972-1985	93
Tabelle 21 - Trends der Inlandsproduktionsquoten der Landwirtschaft der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984	98
Tabelle 22 - Trends der Importquoten auf den Märkten für Agrarprodukte in der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984	99
Tabelle 23 - Trends der Exportquoten der Landwirtschaft der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984	100
Tabelle 24 - Anteil der Exporte der Bundesrepublik an den Weltexporten bei Agrar- und Industriewaren 1961-1982	101
Tabelle 25 - Finanzielle Auswirkungen der gemeinsamen Agrarmarktpolitik 1971-1986	102
Tabelle 26 - Nettowertschöpfung, Arbeitskräfte, Nettoinvestitionen und nominale Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft im Vergleich zur übrigen Wirtschaft 1960-1984	105
Tabelle 27 - Prämien der Risikolebensversicherung, Bundesrepublik, Vereinigtes Königreich 1986	113
Tabelle 28 - Verkehrsleistungen der Bundesrepublik im internationalen Vergleich 1970-1983	125
Tabelle 29 - Mittelausstattung des EFRE 1975-1985	138
Tabelle 30 - Anteil der EG-Mitgliedstaaten an EFRE-Unterstützungsmaßnahmen (Interventionen) 1975-1985	139

Tabelle 31 - Regionale Hilfen des Bundes und der Länder und EFRE-Unterstützungsmaßnahmen an die Bundesrepublik 1975-1985	140
Tabelle 32 - Die Struktur der FuE-Ausgaben der EG nach Forschungszielen 1982-1991	150
Tabelle 33 - Durchschnittliche Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts vor und nach der Einführung des EWS 1973-1985	155
Tabelle 34 - Durchschnittliche Änderung des DM-Außenwerts gegenüber anderen europäischen Währungen 1973-1986	158
Tabelle 35 - Abstand des Geld- und Briefkurses vom Mittelkurs 1970, 1978 und 1985	162
Tabelle 36 - Durchschnittliche reale Wechselkursänderungen gegenüber der D-Mark 1962-1985	165
Tabelle 37 - Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung und den Erwerbstätigen in der Bundesrepublik 1961-1985	166
Übersicht 1 - Erlassene und geplante Rechtsvorschriften des Rats und der Kommission der EG im Bereich des Versicherungswesens 1957-1991	110
Übersicht 2 - Maßnahmen zur Verschärfung von Devisenkontrollen in Frankreich und Italien seit Inkrafttreten des EWS 1980-1983	160

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	=	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AEG	=	Allgemeines Eisenbahngesetz
AGB-		
Maßnahme	=	Ausnahme von der Gemeinschaftsbehandlung
BEUC	=	Europäisches Büro der Verbraucherverbände
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	=	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BML	=	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMV	=	Bundesministerium für Verkehr
BRITE	=	Technologische Grundlagenforschung und Anwendung der neuen Technologien auf dem Gebiet neuer Fertigungstechniken in traditionellen Industrien
COST	=	Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
DIHT	=	Deutscher Industrie- und Handelstag
EAG	=	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	=	EAG-Vertrag
EAGFL	=	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBM-Waren	=	Eisen-, Blech- und Metallwaren
ECAC	=	Europäische Zivilluftfahrtkonferenz
ECU	=	Europäische Währungseinheit
EFRE	=	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	=	Europäische Freihandelszone
EFWZ	=	Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EG	=	Europäische Gemeinschaften
EGKS	=	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS-V	=	EGKS-Vertrag
EIB	=	Europäische Investitionsbank
ERE	=	Europäische Rechnungseinheit
ERP	=	Europäisches Wiederaufbauprogramm
ESF	=	Europäischer Sozialfonds
ESPRIT	=	Europäisches Strategieprogramm für Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Informationstechnologie
EuGH	=	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	=	Europäische Atomgemeinschaft
EUREKA	=	Europäische Forschungs Koordinierungs-Agentur
EUROSTAT	=	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EVG	=	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVO	=	Eisenbahnverkehrsverordnung
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	=	EWG-Vertrag
EWIV	=	Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung
EWS	=	Europäisches Währungssystem
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FuE	=	Forschung und Entwicklung
GATT	=	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GG	=	Grundgesetz
GRW	=	Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GSP	= System der allgemeinen Zollpräferenzen
GüKG	= Güterkraftverkehrsgesetz
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IBRD	= Weltbank
IMF	= Internationaler Währungsfonds
ISIC	= Internationale Systematik der Wirtschaftszweige
IWF	= Internationaler Währungsfonds
JET	= Thernonukleares Programm der EG
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
MFA	= Multifaserabkommen
NGI	= Neues Gemeinschaftsinstrument
NGPI	= Nationales Programm von gemeinschaftlichem Interesse
NHI	= Neues Handelspolitisches Instrument
NIMEXE	= Harmonisierte Nomenklatur für die Außenhandelsstatistiken der EWG-Länder
NTBs	= nicht-tarifäre Handelshemmnisse
OECD	= Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEEC	= Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit
ORGEL	= Schwerwasserreaktorprogramm der EG
PREST	= Arbeitsgruppe für Forschungs- und Technologiepolitik
RE	= Rechnungseinheit
RWI	= Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SITC	= Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel
UN	= Vereinte Nationen
UNCTAD	= Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen
VAG	= Versicherungsaufsichtsgesetz
VO	= Verordnung

Vorwort

Im Rahmen der "Strukturberichterstattung" war dem Institut für Weltwirtschaft im Herbst 1984 von der Bundesregierung aufgetragen worden, die Wirkungen von EG-Politiken auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik zu untersuchen. Das Institut legt der Öffentlichkeit hiermit seinen Endbericht zu diesem Schwerpunktthema vor.

Die Organe der Gemeinschaft haben seit der Gründung der EG für eine Reihe von Politikbereichen Kompetenzen hinzugewonnen. Inzwischen ist die EG in zunehmendem Maße in Konkurrenz zur nationalen Wirtschaftspolitik getreten. Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wird sich dies noch verstärken.

In der vorliegenden Studie wird einleitend die Frage gestellt, für welche Aufgaben die Gemeinschaftsorgane besser geeignet sind als die nationalen Instanzen. Als Antwort ergeben sich einige Kriterien für eine ökonomisch zweckmäßige Arbeitsteilung in diesem Bereich. Sie führen zu der These, daß die Gemeinschaft Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik fördert, wenn sie staatliche oder private Einschränkungen der wirtschaftlichen Vertragsfreiheiten aufhebt.

Diese Aufgabe kommt nach den Vertragswerken vor allem der Außenhandelspolitik, der Wettbewerbspolitik und der Binnenmarktpolitik zu. Andere Bereiche des EG-Rechts sehen vor, daß wirtschaftliche Freiheits- und Verfügungsrechte eingeschränkt werden können. Eine Analyse der Politik der EG seit ihren Anfängen in den fünfziger Jahren zeigt, wo die EG Freiheitsspielräume für Konsumenten oder Produzenten erweitert oder eingengt hat.

Der Umfang der Themen-Palette verlangte ein schwerpunktmäßiges Vorgehen und das Zusammenwirken verschiedener Forschungsgruppen. Verantwortlich sind

Diplom-Geograph Adrian Bothe für die Regionalpolitik,

Dr. Hans Böhme und Diplom-Volkswirt Henning Sichelschmidt für die Verkehrspolitik,

Dr. Hugo Dicke für die Theoretischen Grundlagen, Außenwirtschaft, Wettbewerbspolitik, Agrarpolitik und Stahlpolitik,

Dr. Ernst-Jürgen Horn für Außenwirtschaft, Industriepolitik und Technologiepolitik,

Diplom-Volkswirt Eckhard Kanthack für die Politik im Bereich der Versicherungen,

Dr. Harmen Lehment für die Politik im Europäischen Währungssystem und

Dr. Joachim Zietz für die Binnenmarkt- und Außenhandelspolitik.

Die Entwürfe zu den einzelnen Abschnitten wurden von sachkundigen Mitarbeitern kritisch kommentiert. An der Schlußlesung beteiligt waren Diplom-Volkswirt Erich Gundlach, Dr. Henning Klodt und Diplom-Volkswirt Klaus-Dieter Schmidt. Die Federführung lag bei Dr. Hugo Dicke, der auch für den Gesamthalt verantwortlich zeichnet. Für die redaktionelle Bearbeitung danken die Autoren Diplom-Volkswirt Bernhard Klein und Sylvia Tensfeldt.

Kiel, im Juli 1987

Herbert Giersch

I. Erwartungen der Bundesrepublik an eine Mitgliedschaft in der EG

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind verschiedene internationale Organisationen mit dem Ziel gegründet worden, künftig nichtkooperatives, eigennütziges Verhalten nationaler Regierungen, das Störungen des internationalen Wirtschaftslebens verursachen kann, zu unterbinden. Die Weltwirtschaftskrise, in der Regierungen versucht hatten, ihre nationalen Probleme auf Kosten anderer zu lösen, sollte sich nicht mehr wiederholen können [Fischer, 1985]. Zu den Organisationen, die den Anspruch erheben, die "ruinöse Konkurrenz" nationaler Politiken unterbinden zu wollen, gehören etwa das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) (1) und der Internationale Währungsfond (IWF). Mit dem weiteren Ziel, die Wirtschaft wiederaufzubauen und zu entwickeln, wurden die Weltbank (IBRD), ferner die Organisation für Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) und die Europäische Investitionsbank (EIB) geschaffen.

Gleichfalls auf Harmonisierung der Politik und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung gerichtet - allerdings nur auf bestimmte europäische Länder begrenzt - waren die Gründungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957), der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM, EAG, 1957) und der Europäischen Freihandelszone (EFTA, 1960).

An EGKS, EWG und EURATOM, die im Jahr 1965 in den Europäischen Gemeinschaften (EG) zusammengefaßt wurden, sind darüber hinausgehende Erwartungen geknüpft worden - nicht nur von deutscher Seite. Sie sollten Wegbereiter auch einer politischen Integration sein. Von einer Mitgliedschaft in den künftigen "Vereinigten Staaten von Europa", die von Churchill (2) schon 1946 gefordert worden waren, erhoffte sich die deutsche Bundesregierung, daß

(1) De jure ist das GATT nur ein multilaterales Handelsabkommen, de facto jedoch eine Institution mit einer organisatorischen Struktur.

(2) Rede Churchills in Zürich am 19. September 1946 [vgl. von Siegler, 1961, S. 5].

- die, wie es im Vertrag zur Gründung der EGKS heißt, jahrhundertelangen Rivalitäten mit den westlichen Nachbarn in Europa beendet werden,
- die auf dem Prinzip individueller Freiheit gegründete Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik gesichert und gefestigt wird,
- die Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit erreicht werden kann.

Die Bundesrepublik trat allen neu gegründeten internationalen Organisationen im Bereich von Wirtschaft und Währung westlicher Industrieländer mit Ausnahme der EFTA schon sehr früh bei. Im Falle der EG ist sie Gründungsmitglied. Die ökonomischen Ziele der internationalen Organisationen unterscheiden sich nur unwesentlich. Immer geht es darum, den internationalen Handel zu fördern, das Wirtschaftswachstum zu erhöhen und die Realeinkommen zu steigern (1). Von daher würde es - wirtschaftspolitisch betrachtet - genügt haben, wenn die Bundesrepublik ihre Mitarbeit auf diejenigen internationalen Organisationen beschränkt hätte, deren Aufgaben in regionaler Hinsicht am umfassendsten sind.

Es waren allgemeinpoltische Ziele, die die Bundesregierungen bewogen haben, der EG besondere Aufmerksamkeit zu schenken, obwohl sich deren wirtschaftliche Ziele nur auf einen Teil des Weltmarkts erstrecken. Mitte der fünfziger Jahre hatten sich die Hoffnungen auf eine rasche politische Vereinigung Westeuropas zerschlagen (2), und längere Umwege schienen unausweichlich. Eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit bot sich als Zwischenstufe für eine spätere politische Union an. Eine Wirtschaftsunion schien leichter erreichbar zu sein, zumal die Arbeit der

-
- (1) Hinsichtlich des Umfangs von Kompetenzen zur Verwirklichung der gesteckten Ziele gibt es beträchtliche Unterschiede. Anforderungen, Hoheitsrechte an internationale Organisationen zu übertragen, waren hierbei für die Bundesrepublik nie ein Hindernis. Art. 24 Grundgesetz (GG) sieht die Übertragbarkeit von Hoheitsrechten vor.
 - (2) Frankreich, das 1950 noch mit dem Plan seines Außenministers Schuman für die Gründung der EGKS sein Einverständnis für konkrete Schritte auf eine politische Vereinigung erklärt hatte und dann auch vertragschließende Partei der EGKS wurde, lehnte 1954 den ebenfalls auf seine Initiative hin ausgearbeiteten Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ab.

OEEC bis dahin außerordentlich erfolgreich gewesen war. Auf der Pariser Konferenz vom Oktober 1972 trug diese Hoffnung Früchte. Es wurde beschlossen, in den achtziger Jahren eine Wirtschafts- und Währungsunion als die Vollendungsphase der wirtschaftlichen Integration zu erreichen. Im Jahr 1983 wurde in der Deklaration von Stuttgart verkündet, daß die Gemeinschaft in eine Europäische Union umgewandelt werden sollte. Tatsächlich ist die EG heute aber noch weit von einer solchen Union entfernt. Von manchen Experten wird sogar ein Verfall des Erreichten nicht für unwahrscheinlich gehalten [Kaiser, Merlini, de Montbrial et al., 1983]. Es kann nicht Ziel dieser Untersuchung sein, die außerökonomischen Erwartungen, die die Bundesrepublik an die EG-Mitgliedschaft geknüpft hat, in die Erfolgsbewertung der EG einzubeziehen. Es geht ausschließlich um eine Analyse der ökonomischen Erfolge.

Ein Gradmesser für den Erfolg der Integration ist die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Nach der Theorie der Integration sollten Länder, die die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung intensiver als andere Staaten nutzen, einen stärkeren Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen erzielen. Im internationalen Wettbewerb der Staaten um die bestmöglichen Wachstumsbedingungen der Volkswirtschaften muß die EG beständig ihre Existenzberechtigung nachweisen. Fragen wie "War die EG ein Irrtum?", so das Thema eines Vortrages des ehemaligen Kommissionspräsidenten Thorn [1984], oder Diagnosen einer Eurosklerose [Giersch, 1985] signalisieren, daß die EG auf einen intellektuellen Prüfstand gestellt ist und daß die Diagnosen die Vorteile der Integration in Zweifel ziehen. Bei vielen Politikern und Angehörigen der Exekutive übt die Politikkoordination durch die EG aber eine unverändert hohe Faszination aus. Weder die vielen Unzulänglichkeiten und Mißhelligkeiten, die sich in der Alltagsarbeit der EG oder in anderen internationalen Organisationen zeigen, noch die zunehmende Zahl von Verstößen von Regierungen gegen die von ihnen mitgetragenen Beschlüsse, noch die krisenhaften Entwicklungen in der Weltwirtschaft, wie die Verschuldungskrise und die steigende Arbeitslosigkeit, haben ihren Integrationsbestrebungen Abbruch getan. Vielmehr hat es in jüngerer Zeit weitere Gründungen internationaler Organisationen gegeben, darunter auch eine Europäische Forschungskordinierungs-Agentur (EUREKA). Auch wurden der EG-Kommission in den letzten Jahren neue Kompetenzen für die Koordinierung

von Politikbereichen (z.B. Regional-, Industrie-, Technologie-, Währungspolitik) eingeräumt, obwohl alte Kompetenzen noch nicht im vertraglich vorgesehenen Umfang wahrgenommen worden sind. Und die Einheitliche Europäische Akte stärkt und erweitert die Befugnisse der EG. Die Stockung im Einigungsprozeß und die wirtschaftspolitischen Fehlleistungen werden überwiegend auf institutionelle Mängel der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung von gemeinschaftlichen Beschlüssen zurückgeführt [Scharrer, 1981].

Gemäß dieser Diagnose käme es somit darauf an, die institutionellen Rahmenbedingungen der Entscheidungsprozesse zu verbessern. Der Tindemans-Bericht [1976] und Dahrendorfs "Europa à la Carte" [1979] enthalten Vorschläge hierzu. Diese laufen darauf hinaus, die Prinzipien der Einstimmigkeit und der Rechtseinheitlichkeit als Hemmschuhe im Integrationsprozeß in verschiedener Weise einzuschränken. Rechtseinheitlichkeit wird zwar als notwendige Voraussetzung für einen gemeinsamen Markt gehalten, jedoch sollte das Tempo und das Ausmaß an Integration stärker in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt werden. Länder, die auf dem Weg zur Rechtseinheitlichkeit voranschritten, würden mit ihren Erfolgen den anderen den Weg weisen.

Diese Diskussion dürfte für die Einheitliche Europäische Akte, durch die die Vertragswerke geändert werden, wegbereitend gewesen sein. Hierin wird vom Einstimmigkeitsprinzip weitgehend abgesehen und auch das Prinzip der Rechtseinheitlichkeit wird weniger betont. Aus dem Weißbuch über die Vollendung des europäischen Binnenmarkts [Kommission, y] geht hervor, wie die Kommission die Integration zu beschleunigen hofft: Waren und Dienstleistungen, die nach dem Recht eines der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß in den Verkehr gebracht werden, sollen unbehindert über die Grenzen hinweg gehandelt werden dürfen, auch wenn sie den Bestimmungen in einem anderen Mitgliedsland nicht entsprechen. Dies läuft darauf hinaus, daß die Mitgliedstaaten gezwungen werden, die Konkurrenz anderer Rechtssysteme in ihren Staatsgebieten zuzulassen. Damit verlangt die Kommission, daß Staaten ihre Rechtsetzungsmonopole aufgeben. Nach den Erkenntnissen der normativen Wohlfahrtstheorie ist ein solches Integrationskonzept den anderen überlegen.

II. Theoretische Grundlagen einer ökonomischen Bewertung internationaler und nationaler staatlicher Organisationen

1. Staatliche Organisationen als Produzenten öffentlicher Güter

Angewendet auf die Aufgaben internationaler und nationaler staatlicher Organisationen besagt die normative Wohlfahrtstheorie, daß nationalstaatliche und internationale Organisationen dann eine effiziente Politik betreiben, wenn sie sich auf die Rolle von Produzenten öffentlicher Güter beschränken [MacBean, Snowden, 1981; Vaubel, 1985]. So werden Wachstum und Strukturwandel durch eine nationale Wirtschaftspolitik optimal gefördert, die sich damit begnügt,

- Eigentumsrechte und Vertragsfreiheiten zu definieren und zu schützen sowie
- den rechtlichen Rahmen für private Transaktionen zu schaffen (1).

In Fällen, in denen der Marktprozeß versagt, weil aus technischen Gründen freiwillig keine Verträge zustande kommen, wie es etwa bei der Nutzung knapper natürlicher Ressourcen im Allgemeineigentum (einschließlich Umwelt) beobachtet werden kann, hat der Staat die Aufgabe einzugreifen, damit Abweichungen zwischen privaten und sozialen Kosten bzw. Erträgen beseitigt werden. Freilich gehen die Ansichten darüber weit auseinander, welche wirtschaftlichen Aktivitäten nicht dem Marktprozeß überlassen werden dürfen, weil sie unter Marktbedingungen nicht in gesellschaftlich wünschenswertem Umfang ausgeführt würden. Auch in der Bundesrepublik gelten die gültigen Wettbewerbsnormen für sehr große Bereiche der Wirtschaft aufgrund eines angenommenen Marktversagens nicht [Soltwedel et al., 1986a; Löbbe, 1986 sowie Donges, Schatz, 1986].

Internationale öffentliche Güter, die für wirtschaftliche Tätigkeiten bedeutsam sind und die von internationalen Organisationen angeboten wer-

(1) Zur Rolle des Gesetzgebers in der Wirtschaft siehe auch Dicke, Hartung [1986].

den sollten, sind vor allem die Produktion von Informationen [Giersch, 1977], die Beseitigung grenzüberschreitender negativer Externalitäten bei der Nutzung natürlicher Ressourcen (Überfischung, Umweltverschmutzung bis hin zur Luftbelastung durch freiwerdende Radioaktivität aus defekten Kernkraftwerken) sowie eine Rechtsordnung für Freihandel [Vaubel, 1985]. Ohne internationale Organisationen würden diese Güter in zu geringem Umfang angeboten und alle Länder stünden schlechter da. Bei den Informationen ist das Angebot wohl kaum unzureichend. Statistiken werden teilweise mehrfach, auf der Basis gleicher (nationaler) Quellen, von internationalen Organisationen angeboten. Eher sind Angebotsdefizite bei den Regeln zu vermuten, die die Externalitäten und den Freihandel betreffen.

a. Zum optimalen Regime im Bereich internationaler negativer Externalitäten

Internationale negative Externalitäten der Ressourcennutzung können auf unterschiedlich effiziente Weise vermieden werden. Technische Vorschriften für gefährliche Produktionsverfahren oder Grenzwerte für die Emission gefährlicher Substanzen konkurrieren mit Besteuerungssystemen und mit Produktionslizenzen. Steuern und Lizenzen werden in der wissenschaftlichen Literatur eindeutig als effizientere Lösungen gegenüber technischen Vorschriften bevorzugt. Ob Lizenzen oder Steuern vorteilhafter sind, hängt vom Wissen über die Verhaltenweisen der Marktteilnehmer ab. Lizenzen legen die Gesamtmengen der Umweltbelastung bzw. Ressourcennutzung fest und überlassen dem Markt die Preisbildung. Steuern legen die Kosten der Verschmutzung bzw. Ressourcennutzung fest und überlassen es dem Markt, die Menge an Verschmutzung "zu bestimmen". Hinsichtlich des Raumes, für den eine internationale Organisation tätig werden sollte, gibt es unterschiedlich effiziente Abgrenzungen. Die einzelne technische Externalität dürfte nämlich nur ausnahmsweise den gesamten EG-Wirtschaftsraum betreffen. Normalerweise treten Externalitäten nur in Teilgebieten der EG auf oder überlappen Gebiete von Drittländern. Wichtig ist, daß alle Produzenten und Konsumenten vollständig erfaßt werden. Die EG-Umweltpolitik berücksichtigt ebenso

wie die Fischereipolitik den Gesichtspunkt des optimalen Raumes für internationale Regelungen nicht oder nur ungenügend; teilweise kann sie dies aus technischen Gründen auch gar nicht, z.B. weil die Fischschwärme über die Grenzen wandern. Zudem beschränkt sie sich im wesentlichen darauf, technische Vorschriften zu erlassen.

b. Zum optimalen Freihandelsregime

Jede Beschränkung des öffentlichen Gutes Freihandelsordnung auf Teilgebiete des Weltmarkts oder auf Teilbereiche wirtschaftlicher Aktivität (ohne solche mit negativen technischen Externalitäten) ist suboptimal. Beispielsweise bedeutet der Ausschluß von Agrarwaren oder von Ländern vom Freihandel, daß Spezialisierungsgewinne aus der internationalen Arbeitsteilung verschenkt werden.

Es handelt sich bei den Freihandelsregeln überwiegend um Verbote, die festlegen, was Regierungen oder Private nicht tun dürfen, damit die internationalen Transaktionen privater Wirtschaftssubjekte der am internationalen Handel beteiligten Länder nicht oder nur wenig gestört werden [Tumir, 1979, S. 7]. Die Regeln sollen einfach sein. Das Diskriminierungsverbot, das Gebot der allgemeinen Meistbegünstigung und die Beseitigung von Marktzugangsbeschränkungen erfüllen diesen Anspruch. Ein Streitschlichtungsverfahren, das Strafen bei Regelverstößen vorsehen sollte, ist ein weiterer wichtiger Bestandteil einer solchen Rechtsordnung. Kein Land kann vom Konsum des Nutzens einer solchen internationalen Freihandelsordnung ausgeschlossen werden.

Aber keine internationale Organisation bietet ein öffentliches Gut vollständig an. Das GATT steht für einen Organisationstyp, der weltweit die Aufgabe hat, Freihandelsregeln im Bereich von Waren durchzusetzen. Weniger "öffentlich" sind die internationalen Regeln, die die EG aufgestellt hat, da sie überwiegend nur im Bereich ihrer Mitgliedsländer und nur bei bestimmten Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren für einen unbehinderten Austausch über die Grenzen der Partnerstaaten hinweg sorgen sollen. Allerdings verfügt die EG in bezug auf die internen

grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten über vertraglich festgelegte souveräne Rechte, die ihr von den Nationalstaaten übertragen worden sind und die sie somit auch gegen die nationalen Regierungen durchsetzen könnte. Es könnte sein, daß sie das öffentliche Gut Freihandelsordnung deshalb effizienter herzustellen vermag als etwa das GATT.

Komplementär zu den internationalen Regeln sind die Regeln, die die Landesverfassungen und die nationalen Gesetzgeber für eine freie Betätigung der Wirtschaftssubjekte im nationalen Raum festlegen. Nationales Recht als öffentliches Gut zielt darauf ab, die individuellen Freiheitsrechte eines Wirtschaftssubjekts da zu beschränken, wo die eines anderen verletzt werden. Das Wettbewerbsrecht sowie auch das Zivil- und Strafrecht beispielsweise verbieten und ahnden Verhaltensweisen Privater im eigenen Wirtschaftsraum, die das Funktionieren von Märkten stören können. Der Schutz von privatem Eigentum ist eine weitere Bedingung für einen funktionierenden Markt, der im nationalen Verfassungsrecht der westlichen Industrieländer verankert ist. Die nationale Rechtsordnung als nationales öffentliches Gut und die internationale Rechtsordnung als internationales öffentliches Gut sind beide für ein Funktionieren der internationalen Märkte wichtig. Die Vertragswerke lassen den Partnerstaaten Spielraum bei der Gestaltung der nationalen Rechtsordnung. Dieser endet da, wo das nationale Recht dem Funktionieren eines gemeinsamen Marktes entgegensteht.

2. Wirkungen einer internationalen Freihandelsordnung auf Struktur und Wachstum

Regeln der Marktwirtschaft, die auf ihre Einhaltung international und national überwacht werden, sorgen dafür, daß sich in der internationalen und nationalen Sphäre sichere Erwartungen über den institutionellen Rahmen privater Investitions-, Produktions- und Konsumententscheidungen herausbilden können. Wenn politische Risiken im Kalkül der Investoren keine Rolle spielen, sondern "nur" Marktrisiken, so hat dies zur Folge, daß die Vorteilhaftigkeit insbesondere von Investitionen mit langfristigem

Zeithorizont steigt; die Sachkapitalakkumulation als eine wesentliche Determinante des Wachstums ist dann höher als in einer Situation mit politischen Risiken. Die Wirtschaftsstruktur wandelt sich unter diesen institutionellen Voraussetzungen so, daß die knappen Produktionsfaktoren in von den Konsumenten am höchsten bewertete Verwendungsbereiche gelangen.

Wie die Außenwirtschaftstheorie lehrt und die Wirklichkeit bestätigt, bringt internationaler Handel - auch die intensiverte Arbeitsteilung im regionalen Verbund - den daran teilnehmenden Staaten bedeutsame gesamtwirtschaftliche Vorteile: Der Wettbewerbsdruck sorgt für eine effizientere Standortstruktur und verringert den Monopolgrad auf den nationalen Güter- und Faktormärkten; nachfrage- und kosteninduzierte Preisauftriebstendenzen lassen sich besser eindämmen; der güterschöpfende und kostensparende technische Fortschritt wird beschleunigt; der Spielraum für Realeinkommenserhöhungen vergrößert sich (1). Diese Vorteile sind gegenseitig, kein Land gewinnt auf Kosten des anderen. Wie sich freilich die Gewinne auf die einzelnen Länder verteilen, läßt sich a priori nicht sagen.

3. Wirkungen internationaler Kooperation bei der Regulierung von Märkten

Im internationalen Raum, in dem es im Unterschied zum Nationalstaat kein Machtmonopol gibt, ist die Regeldurchsetzung in stärkerem Maße von der Einsicht der Akteure (Regierungen) und ihrer freiwilligen Unterwerfung unter die Regeln abhängig. Vorteilhaft ist, wenn sich ein großes Land, dessen Ein- und Ausfuhr einen großen Anteil am Welthandel ausmacht, für die Einhaltung der Regeln stark macht, wie es die Vereinigten Staa-

-
- (1) Die Wohlstandssteigerungen beruhen, technisch gesehen, im einzelnen auf der Verbesserung der statischen Allokationseffizienz, der Wahrnehmung von Kostenvorteilen großer Betriebe und den dynamischen Effekten größerer Märkte. Diese Ursachen treten gemeinsam auf. Ein großer Teil der Forschung ist darauf gerichtet, die Zusammenhänge zwischen einem zunehmenden internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen und den einzelnen Determinanten aufzuhellen.

ten bis zu Beginn der achtziger Jahre wohl im großen und ganzen getan haben. Unvorteilhaft ist es, wenn ein großes Land sich gegen die Regeln verhält und für Marktschließung eintritt (1).

Wenn sich im Nationalstaat die Konzeption über die Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft ändert und der Staat seine Schiedsrichterrolle zugunsten einer Mitbeteiligung an der Produktion privater Güter aufgibt, sei es durch gesetzgeberische oder durch steuer- und subventionspolitische Maßnahmen, so hat dies unmittelbar Einfluß auf sein Verhalten im internationalen Raum. Er wird sich in stärkerem Maße auf Schlupflöcher des vorhandenen Regelwerks berufen, eine Sonderbehandlung verlangen oder sich für eine Aufweichung der Regeln einsetzen. Jede Schwächung der Allgemeingültigkeit von Regeln öffnet jedoch Willkür Tür und Tor, erhöht die Kosten privater Transaktionen und auch die Kosten der weiteren internationalen Zusammenarbeit.

Der Forderung der normativen Wohlfahrtstheorie, wonach sich der Staat auf die Produktion öffentlicher Güter zu beschränken hat, ist in den Verfassungen vieler Staaten und in den internationalen Vertragswerken zwar mehr oder weniger Rechnung getragen worden. In der Verwirklichung der verfassungsmäßig vorgesehenen Arbeitsteilung hat der nationale und internationale Gesetzgeber jedoch einen weiten Spielraum, der von den Entscheidungsträgern zugunsten einer Einschränkung oder Ausweitung wirtschaftlicher Freiheiten genutzt werden kann. So kann kein Zweifel daran bestehen, daß z.B. die Bundesrepublik zumindest in den ersten Jahren nach ihrer Gründung einen weit größeren Freiheitsspielraum für wirtschaftliche Entscheidungen geschaffen hat, als es andere EG-Staaten getan haben.

Verstoßen Staaten gegen ihre Rolle als Regelsetzer, Schiedsrichter und Garanten individueller Freiheiten und versuchen sie, Struktur und Niveau von Produktion oder Preisen privater Güter durch gesetzliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit oder in die Eigentumsrechte oder durch

(1) Thorn [1984] betont das große Gewicht der Gemeinschaft und führt aus: "Als Gemeinschaft war es möglich, bei unseren Außenhandelspartnern eine Selbstbeschränkung der Stahl- und Textileinfuhren durchzusetzen ...".

geld- und fiskalpolitische Maßnahmen in eine jeweils politisch gewünschte Richtung zu verändern, so folgen gemäß der normativen Theorie Einbußen an Produktionseffizienz und eine Verschlechterung der Güterversorgung sowie eine geringere Wachstumsdynamik. Dies ist vielfach empirisch untermauert worden (1). Hinsichtlich der Niveausteuerung der Wirtschaft ist weitgehend Ernüchterung über die Wirksamkeit geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen eingetreten. Was die Wirkungen der Geldpolitik anbelangt, so dürfte die einer Interventionsregel folgende Geldpolitik - gleiches gilt analog für die einer Interventionsregel folgende Fiskalpolitik - antizipiert werden und insofern keine Auswirkungen auf den realen Sektor der Wirtschaft haben [Scheide, 1984]. Eine erratische Geld- und Fiskalpolitik dürfte die Unsicherheit erhöhen, zu stärkeren Aktivitätsschwankungen führen und damit Wachstumseinbußen zur Folge haben.

Da von nationaler Niveau- und Strukturpolitik statische oder dynamische Wohlfahrtsgewinne unter normalen Bedingungen nicht zu erwarten sind, dürfte es zweifelhaft sein, daß internationale Politikabsprachen oder - in der EG-Terminologie - Gemeinschaftspolitiken geeignet sind, die Effizienz nationaler Niveau- und Strukturpolitik zu erhöhen. Zugunsten einer internationalen Politikabsprache könnte allenfalls argumentiert werden, daß im Feuer der Diskussion eines größeren Politiker- und Expertenkreises Politiken entwickelt werden, die für alle beteiligten Länder insgesamt vorteilhaftere Ergebnisse bringen, als es bei isolierter nationaler Formulierung der Politik der Fall wäre. Nach Cooper [1968] hat eine internationale Politikabsprache den Charakter eines öffentlichen Gutes, weil sie eine vollständige Internalisierung des Nutzens konjunkturpolitischer Maßnahmen ermögliche. Allerdings würde auch der Schaden falscher Politik vollständig internalisiert. Länder, die eine passive Haltung gegenüber Konjunkturschwankungen bevorzugen würden, wären bei einer verbindlichen Absprache zum Zwangskonsum eines öffentlichen "bad" verurteilt.

Nun wird von verschiedenen Politikwissenschaftlern in Zweifel gezogen, daß bei der Formulierung von Gemeinschaftspolitiken, d.h. Absprachen

(1) Vgl. hierzu etwa die Ausführungen im letzten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft [Schmidt et al., 1984].

über gemeinsame Wirtschaftsinterventionen, stets in erster Linie die bestmögliche Lösung gesucht wird. Es wird beklagt, daß Do-ut-des-Maximen meist eine Einigung auf den kleinstmöglichen Nenner herbeiführen [Scharrer, 1981]. Aber abgesehen von der Frage, ob in den internationalen Organisationen die kleinliche Suche nach nationalen Vorteilen stets über das Bemühen um für alle bestmögliche Politiklösungen triumphiert oder nicht, entscheidend ist, daß es keine Sicherheit gibt, eine Struktur- und Prozeßpolitik zu finden, die alle Bürger besser stellt als gar keine Politik. Was für neue Produkte und Produktionsverfahren gilt, daß nämlich nur unter Wettbewerbsbedingungen das Beste in einem evolutionären Prozeß herausgefunden werden kann, gilt letztlich auch für Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftspolitik. Regierungen, die bessere Schiedsrichter sind und in einer unvollkommenen Welt eine bessere Struktur- und Niveaupolitik als andere Regierungen betreiben, werden ihrem Land ein höheres Wachstum, mehr Stabilität und mehr Beschäftigung ermöglichen.

Marktvariable wie Wechselkurse, Zinsen, Preise, Faktor- und Güterbewegungen oder auch eine zunehmende Kritik aus dem Kreis der wahlberechtigten Bürger können den Regierungen anzeigen, daß sie mit ihrer Politik ins Hintertreffen geraten sind, und sie zu Kurskorrekturen zwingen [Hirshman, 1970]. Diese bringen häufig eine Annäherung der nationalen Politiken an die jeweils erfolgreichere Politik. Eine solche wettbewerbsinduzierte Politikkoordinierung ist der Politikabsprache im Politikkartell überlegen. Damit eine Politikkoordinierung durch Wettbewerb gelingt, ist allerdings eine internationale Rechtsordnung notwendig, die Eingriffe in den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren verbietet. Die EG hat im Unterschied zu anderen internationalen Organisationen vertraglich zugesicherte Kompetenzen, solches Recht zu setzen und durchzusetzen. Zu prüfen ist, ob und in welcher Weise die Organe der EG diese Kompetenz ausgeübt haben.

4. Untersuchungshypothesen

Aus der normativen Theorie der Politik nationaler und internationaler Organisationen können für eine Analyse der Wirkungen von EG-Politiken auf Wachstum und Strukturwandel im Bereich der Produktion privater Güter folgende Hypothesen abgeleitet werden, die anschließend empirisch überprüft werden sollen:

- Wachstum und Strukturwandel werden nur von solchen EG-Politiken gefördert, die (a) in Übereinstimmung mit der oder (b) im Gegensatz zur Wirtschaftsordnung oder Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik darauf gerichtet sind, Märkte zu öffnen oder in marktwirtschaftlichen Ausnahmereichen Märkte zu schaffen und somit Produktion und Konsum privater Güter den Bedingungen internationaler Konkurrenz zu unterwerfen. Auf dem Prüfstand stehen hier vor allem die an Regeln gebundene Außenhandels- und Binnenmarktpolitik im Industriewarenbereich.
- Den Strukturwandel und das Wachstum verlangsamen alle Gemeinschaftspolitiken, die - entgegen den Vertragszielen - Märkte nach außen abschließen, Vertragsfreiheiten Privater im Inneren einheitlich nach dem EG-Recht einschränken oder die Preise und Produktion durch ökonomische Anreize beeinflussen.

EG-Politiken müssen außerdem in ihren Wirkungen im Kontext mit der Politik von substitutiven oder komplementären internationalen Organisationen gesehen werden. Beispielsweise kann eine allgemeine, weltweite Zollsenkung den Abschließungseffekt einer Zollunionsgründung vermindern (1). Der Abschließungseffekt besteht darin, daß kostengünstiger produzierende Anbieter der Zollunion billigere Anbieter aus Drittländern verdrängen. Rascheres Wachstum nach einer Zollunionsgründung verbunden mit einer weltweiten Zollsenkung hat dann zumindest zwei Ursachen: verbesserte Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EG und zwischen den Partnerstaaten des GATT.

(1) Die Kennedy-Runde war von der Regierung der Vereinigten Staaten 1961 mit eben diesem Zweck initiiert worden. Der Abschließungseffekt der EG-Zollunionsgründung sollte vermindert werden [Liebich, 1968].

Überdies ist zu berücksichtigen, daß der Bundesregierung noch ein je nach Politikbereich unterschiedlich großer Spielraum für autonome Politik belassen ist. Dieser Spielraum kann für mehr oder weniger Interventionen genutzt werden. Ändert sich die wirtschaftspolitische Konzeption - die Auffassung über die Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft - so können positive oder negative Wirkungen von EG-Politiken verstärkt oder abgeschwächt werden. Daß die Mitgliedschaft in der EG allein keine Garantie dafür bietet, daß eine Volkswirtschaft überdurchschnittlich stark wächst, wird deutlich, wenn wichtige Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik während der letzten 35 Jahre einem internationalen Vergleich unterzogen werden (Tabelle 1).

Die Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts sowie der realen Aus- und Einfuhr der Bundesrepublik waren vor 1960 am höchsten. In der Gründungsphase der EG-Zollunion von 1960 bis 1968 und danach bis 1972 waren sie nur noch halb so hoch und halbierten sich noch einmal im Zeitraum 1972-1984. Welchen der zwei Zeiträume nach 1960 man auch betrachtet, es lassen sich stets sowohl EG-Partnerstaaten als auch EFTA-Staaten oder dritte OECD-Staaten identifizieren, die niedrigere oder höhere Wachstumsraten von Sozialprodukt und Außenhandel aufweisen. Allerdings geht übereinstimmend in allen EG-Partnerstaaten, auch in den 1973 neu der EG beigetretenen Staaten, das Wachstum des Sozialprodukts und, von Irland abgesehen, sogar auch das Wachstum des Außenhandels zurück. Bemerkenswert erscheint auch, daß EFTA-Länder wie Österreich, Finnland oder Portugal von 1960 bis 1984 höhere oder nur geringfügig niedrigere Wachstumsraten im Außenhandel aufweisen als die Bundesrepublik, obwohl doch ihre nationalen Märkte kleiner sind als der westdeutsche und sie trotz Assoziierungsabkommen höhere Marktzugangsbarrieren in der EG haben.

Dieser statistische Befund bestätigt also die Vermutung, daß die EG-Mitgliedschaft allein nicht für das Wachstum eines Landes maßgebend ist. Es wäre daher nicht sachgerecht, die Abschwächung des Wachstums in der Bundesrepublik nach dem Beitritt zur EG pauschal den EG-Politiken anzulasten. Eine Wirkungsanalyse muß versuchen, die Wirkungen, die von der verbliebenen autonomen Wirtschaftspolitik und von der Politik der sonstigen internationalen Organisationen ausgehen, zu isolieren und die

Tabelle 1 - Bevölkerung, Bruttosozialprodukt und Aus- und Einfuhr in Mitgliedsländern der OECD 1950-1984 (vH) (a)

	Bevölkerung			Bruttosozialprodukt			Ausfuhr			Einfuhr		
	1950-1960	1960-1972	1972-1984	1950-1960	1960-1972	1972-1984	1950-1960	1960-1972	1972-1984	1950-1960	1960-1972	1972-1984
EG-9												
Bundesrepublik	1,0	0,9	-0,1	8,7	4,4	1,9	15,1	7,5	5,0	16,1	9,6	3,5
Frankreich	0,9	1,0	0,5	4,5	5,6	2,4	7,0(b)	9,2	5,8	6,6	10,5	5,6
Belgien	0,6(b)	0,5	0,1	3,1(b)	4,9	2,0	7,6(b)	9,0	4,2	8,3(b)	8,2	3,8
Luxemburg	0,6	0,8	0,5	-	3,7	2,2	-	5,7	3,0	-	5,9	3,0
Italien	0,6	0,7	0,4	5,7	5,2	2,3	13,7	10,8	5,5	11,5	10,5	4,2
Niederlande	1,3	1,3	0,7	4,6	4,8	1,8	9,7	8,7	3,6	7,4	9,1	2,8
Vereinigtes Königreich	0,3	0,6	0,1	2,4	2,8	1,6	3,0	4,6	3,6	4,3	4,5	3,0
Irland	-0,5	0,6	1,3	1,6	4,4	3,6	3,5	7,4	8,3	1,3	8,4	5,6
Dänemark	0,7(c)	0,7	0,2	3,8(c)	4,4	1,9	7,6(c)	6,3	4,1	9,5(c)	6,6	2,0
EFTA												
Österreich	0,2	0,6	0,0	6,0	4,9	2,6	13,2	8,8	5,3	11,6	8,5	5,0
Finnland	1,0	0,4	0,4	4,9	4,8	3,1	7,0	7,1	4,9	9,5	6,8	3,4
Island	2,1	1,4	1,2	3,1	5,2	3,6	7,6	6,1	4,8	8,5	8,0	4,1
Norwegen	0,9	0,8	0,4	3,6	4,3	3,9	6,7	6,4	4,4	5,4	6,6	3,3
Portugal	0,6	1,5	1,0	4,1	4,3	3,0	5,6	10,1	4,6	5,4	10,4	2,0
Schweden	0,5	-0,7	1,2	3,4	4,1	1,9	5,4	7,2	4,1	6,9	6,0	2,1
Schweiz	1,3	1,5	0,2	4,5	4,5	0,7	7,3	6,8	3,3	7,5	8,2	3,5
Andere europäische Länder												
Griechenland	1,0	0,6	0,9	6,0	7,7	2,8	12,6	7,7	11,2	2,5	11,2	4,1
Spanien	0,8	1,0	0,9	6,1	7,2	2,5	20,5(d)	11,8	6,7	14,9(d)	17,3	3,5
Türkei	2,8	2,6	2,2	6,3	6,0	5,0	5,1	7,8	12,1	4,9	8,2	2,5
Andere OECD-Länder												
Vereinigte Staaten	1,7	1,3	1,0	3,2	3,9	2,6	5,3	5,9	4,0	13,5	8,0	5,6
Kanada	2,7	1,7	1,2	4,6	5,4	3,0	3,8	8,6	4,9	5,0	7,5	4,0
Australien	2,2(e)	2,2	1,3	4,2(e)	5,4	2,8	6,5(e)	7,1	3,7	1,2(e)	4,1	5,5
Neuseeland	2,2	1,7	0,9	2,4	3,5	2,2	2,6	5,3	4,1	1,7	4,5	3,1
Japan	1,1(c)	1,1	1,0	8,0(c)	9,8	4,1	13,5(c)	14,5	9,6	16,1(c)	13,4	3,8

(a) Jahresdurchschnittliche jährliche Änderungsrate, Bruttosozialprodukt, Ausfuhr und Einfuhr zu konstanten Preisen. - (b) 1953-1960. - (c) 1952-1960. - (d) 1954-1960. - (e) 1951-1960.

Quelle: OECD [a]; World Bank [1984]; eigene Berechnungen.

einzelnen Politikfelder getrennt voneinander zu bewerten. Zu diesem Zweck wird zunächst ein kurzer Abriß über die Entwicklung der Grundlinien der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik und deren Gemeinsamkeiten mit der Politik der EG gegeben. Daran schließen sich Einzelanalysen wichtiger EG-Politiken an.

III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der wirtschaftspolitischen Konzeptionen zwischen der Bundesrepublik und der EG

I. Die wirtschaftspolitische Konzeption der Bundesrepublik

Vergleicht man zunächst die Grundsätze, denen die Politik nach dem GG und nach den Vertragswerken der EG folgen sollte, so läßt sich feststellen, daß eine staatliche zentrale Lenkung im GG und EWGV, nicht aber im EGKSV und EAGV, ausgeschlossen sind. Zwar enthält das GG anders als die Weimarer Verfassung kein eindeutiges formales Programm für eine bestimmte Wirtschaftsverfassung, jedoch legen die in Art. 2 und 3 garantierten Rechte der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Gleichbehandlung vor dem Gesetz in Verbindung mit dem in Art. 14 garantierten Recht auf Privateigentum die Basis für die Vertrags-, Konsum- und Wettbewerbsfreiheiten als konstituierende Elemente einer Marktwirtschaft fest. Dem Gesetzgeber sind aber Eingriffe in die wirtschaftlichen Freiheiten im Rahmen des GG aufgrund von

- Art. 14 (Eigentum soll dem Wohl der Allgemeinheit dienen und kann zu diesem Zweck gegen Entschädigung enteignet werden),
- Art. 15 (Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können durch Gesetz gegen Entschädigung in Gemeineigentum überführt werden) und
- Art. 20 ("Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat")

erlaubt, wenn - entsprechend Art. 19 - Grundrechte in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden und diese Einschränkung allgemein gilt.

Die Durchsetzung des im GG verankerten Rechts auf Handlungsfreiheit in wirtschaftlichen Angelegenheiten war eine Aufgabe, die Ende der vierziger Jahre kaum lösbar schien. Produktion, Distribution und Konsum waren bis ins einzelne zentralverwaltet. Die von Ludwig Erhard ergriffenen Initiativen für eine rasche Liberalisierung wurden von mächtigen

Gruppen heftig bekämpft (1).

Wie die regelmäßigen Länderberichte der OEEC dokumentieren, war jedoch die marktwirtschaftliche Politik erfolgreich. Der Abbau von Bewirtschaftungs- und Preisvorschriften unmittelbar nach der Währungsreform von 1948 sowie die Liberalisierungsmaßnahmen im Außenhandel und im Devisen- und Kapitalverkehr führten nicht - wie vielfach vermutet wurde - zu internationaler Zahlungsunfähigkeit, erhöhter Arbeitslosigkeit, Vermehrung der Armut der Bevölkerung, auch dann nicht, als der Wirtschaftsminister die Korea-Krise, die die Preise für wichtige Rohstoffe in die Höhe schnellen ließ, dadurch bewältigte, daß er nichts tat [vgl. OEEC, 1953; o.V., 1986]. Im Gegenteil, der allgemeine Lebensstandard stieg rasch. Die Bundesrepublik war auch erfolgreicher im Vergleich zu Ländern, die, wie das Vereinigte Königreich oder Frankreich, weiterhin einer Politik staatlicher Lenkung den Vorzug gaben.

Der Liberalisierungspolitik der frühen fünfziger Jahre erwachsen in jenen Bereichen unüberwindbare Widerstände, in denen seit alters her wirtschaftliche Interessen in hohem Maße organisiert waren. Hierzu zählen neben dem Wohnungswesen die folgenden Wirtschaftsbereiche - sie werden im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957 als Ausnahmereiche im einzelnen aufgeführt: Land- und Forstwirtschaft (§ 100), Steinkohlenbergbau (§ 101), Eisenschaffende Industrie (§ 102) und Verkehr und Nachrichtenwesen (§ 99). Während die Liberalisierung im Außenhandel mit Industriewaren bis in die sechziger Jahre fortgesetzt wurde, begann etwa ab 1954 der Gesetzgeber, die Vertragsfreiheit mit Hilfe von Rechtsvorschriften einzuschränken. Ausgewählte Konsumenten und Produzenten (Unternehmen, Beschäftigte) wurden vor Schaden, den sie sich selbst oder anderen zufügen konnten, in neuen Sondergesetzen

(1) Die Besatzungsmächte drohten mit Entzug von Geld und persönlicher Unterstützung, die Gewerkschaften kündigten Generalstreik an, die OEEC und die Europäische Zahlungsunion drohten, Zahlungen zu verweigern [vgl. Erhard, 1957]. Bekannte britische Nationalökonomten erklärten, eine Politik, die auf die Marktkräfte setze, sei zum Scheitern verurteilt [vgl. Hutchinson, 1968].

geschützt. Zu nennen sind hier Ladenschlußgesetz, Landwirtschaftsgesetz, Handwerksordnung, Sozialversicherungsgesetz. In der Folgezeit wurde der Umfang der Regulierung in den Ausnahmehereichen ausgeweitet, und es wurden neue Ausnahmehereiche geschaffen. Mittlerweile entsteht mehr als 50 vH der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Bereichen, in die der Staat mehr oder weniger stark interveniert [Donges, Schatz, 1986].

Für die Kosten der Rechtsvorschriften für die Wirtschaft liegen keine Schätzungen vor. Lediglich der Teil der Kosten, der sich im Fall von gesetzlich vorgeschriebenen Dienstleistungen der Unternehmen für den Staat buchhalterisch erfassen läßt, ist verschiedentlich geschätzt worden. Diese Kosten stiegen, gemessen als Anteil am Bruttosozialprodukt, von 1 vH im Jahr 1957 auf 3 vH im Jahr 1984 an [Dicke, Hartung, 1986]. Auch die Belastungen von Produzenten und Konsumenten durch Steuern und Abgaben sind seit den frühen fünfziger Jahren von 13 vH des Bruttosozialprodukts auf heute über 30 vH gestiegen. Der Staat ist aus der Rolle des Schiedsrichters längst herausgewachsen und in die Rolle eines wohlwollenden "Spielführers" geschlüpft. Er nimmt nicht nur Einfluß auf die sektorale Struktur von Einkommens- und Beschäftigungschancen. Er beansprucht auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 das Recht, das gesamtwirtschaftliche Aktivitätsniveau zu steuern. Es stellt sich die Frage, ob die EG diesen Wandel zur vermehrten Beteiligung des Staates an der Produktion privater Güter gebremst oder beschleunigt hat.

Als die Bundesrepublik ihre Beteiligung an der Schaffung der EG erwog, entsprachen die wirtschaftspolitischen Leitbilder noch weitgehend denen des damaligen Bundeswirtschaftsministers. Diese unterschieden sich sehr von denen in wichtigen Partnerstaaten. Die für die Vertragsverhandlungen zuständigen Außenminister lösten die Gegensätze auf diplomatische Weise: Sie schrieben deutsche Grundsatzpositionen in die Verträge und sahen zugleich Ausnahmen und Schlupflöcher vor, die eine strikte Anwendung von Grundsätzen durch Verweis auf Rechtspositionen verhindern können. Es wurde also den Organen der EG und den Mitgliedstaaten überlassen, die programmierten Konflikte in dieser oder jener Richtung zu lösen.

2. Die wirtschaftspolitische Konzeption der EG

Die Vertragswerke der EG bestimmen zum einen nach Art eines Statuts den organisatorischen Aufbau, die Aufgaben und die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane. Zum anderen aber setzen sie Regeln - Rechte und Pflichten - fest, denen die Wirtschaftssubjekte, die Regierungen und die Gemeinschaftsorgane unterworfen werden. Darüber hinaus wird die Koordination von Politik in bestimmten Sachbereichen vorgesehen oder angeregt. Schließlich wird bestimmt, daß ein Europäischer Sozialfonds (ESF) und eine Europäische Investitionsbank (EIB) errichtet und daß überseeische Länder und Hoheitsgebiete assoziiert werden. An die Adresse der Bürger gerichtet sind die Vertragsteile, die wirtschaftliche Handlungsfreiheiten im Wirtschaftsgebiet der Mitgliedstaaten im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens zusichern.

Private können vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagen, wenn sie ihre Rechte beschnitten sehen. Der institutionelle Rahmen des Gemeinsamen Marktes ist konstituierender Bestandteil der drei Vertragswerke, die heute als eine rechtliche Einheit gelten können [Scherer, 1970]. Mit "Gemeinsamer Markt" ist ein freier Markt gemeint, auf dem Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus gesteuert werden (1).

Im einzelnen räumt der einheitliche Binnenmarkt den Bürgern der Mitgliedstaaten im EWGV fünf wirtschaftliche Grundfreiheiten ein:

- 1) die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 3 und Art. 9-37),
- 2) die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 3 und Art. 48-51),
- 3) die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 3 und Art. 48-51),
- 4) die Niederlassungsfreiheit (Art. 52-58) und
- 5) die Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs (Art. 3 und Art. 67-73).

(1) In Art. 2 EGKSV heißt es: "Die Gemeinschaft hat in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die von sich aus die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Leistungsstand sichern".

Die fünf Freiheiten setzen Vertragsfreiheit und damit die Konsum- und Produktionsfreiheit voraus.

Hinsichtlich des Rechts der Wirtschaftssubjekte auf Privateigentum sprechen die Vertragswerke, im Gegensatz zum GG, keine Garantie aus. Nach Art. 222 EWGV obliegt es den Mitgliedstaaten, die Eigentumsordnung zu bestimmen.

Damit die Freiheiten auch verwirklicht werden, unterwirft das EG-Recht die Organe der EG und die Regierungen der Mitgliedstaaten Geboten und Verboten. Die Regierungen werden durch die Verträge verpflichtet, ähnlich wie beim GATT, Diskriminierungen aller Art abzubauen. Dies bedeutet zum einen, daß die Staatsangehörigkeit eines Bürgers der EG für dessen Betätigung innerhalb der Gemeinschaft ohne Belang ist. Zum anderen bedeutet das Nichtdiskriminierungsgebot auch, daß wirtschaftliche Transaktionen im Gebiet des Gemeinsamen Marktes nicht durch Maßnahmen eines Mitgliedstaates in einer Weise beeinflußt werden dürfen, die das Funktionieren eines Marktes beeinträchtigen. Verstaatlichungen etwa, die nicht grundsätzlich verboten sind, dürfen weder der Wettbewerbsfreiheit noch dem freien Warenverkehr entgegenwirken. Weiterhin sind die Regierungen gehalten, Wettbewerbsverzerrungen, die durch die Ausübung von Machtstellungen Privater (Kartelle, Monopole) oder durch staatliche Organisationen ausgelöst werden können, zu verhindern (1).

Die Organe der EG haben die Kompetenz, die Regierungen mit rechtlichen Mitteln zur Beachtung der Wettbewerbsregeln zu zwingen. Das Vertragsrecht der EG schreibt weiterhin vor, eine Zollunion zu errichten

(1) Die allgemeinen Regeln der Wettbewerbsordnung finden sich in Art. 3, 7 und 85-92 EWGV sowie in Art. 4 EGKS. Danach sind wettbewerbsbehindernde Vereinbarungen oder Beschlüsse sowie der Mißbrauch einer den Markt beherrschenden Stellung grundsätzlich mit dem EG-Recht unvereinbar, soweit der innergemeinschaftliche Handel davon betroffen wird. Gemäß Art. 90 EWGV gelten diese Vorschriften grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen. Das Verbot staatlicher Hilfen, die im innergemeinschaftlichen Handel künstliche Wettbewerbsvorteile schaffen, ist in den Art. 92-94 EWGV und Art. 4 EGKS geregelt. Ausnahmen davon sind nach Art. 92,2 EWGV auf Sonderfälle wie Naturkatastrophen beschränkt bzw. an eine Reihe von Bedingungen geknüpft (Art. 92,1 EWGV).

und eine gemeinsame Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern zu betreiben (1). Aus der Präambel des EWGV sowie den Art. 18-29 und 110 geht hervor, daß im Rahmen der gemeinsamen Außenhandelspolitik anzustreben ist, daß der gemeinsame Außenzoll im Zuge einer weltweiten Liberalisierung gesenkt wird.

Ein gemeinsamer Binnenmarkt, der allen Wirtschaftssubjekten der Mitgliedstaaten unbehinderte Transaktionen über die nationalen Grenzen hinweg zusichert, und ein Freihandel mit Drittländern entsprechen weitgehend den Anforderungen der normativen Wohlfahrtstheorie. Würden sich die Vertragswerke auf diese Vorschriften beschränken und würden sie strikt angewendet, so wäre wahrscheinlich, daß die in Art. 2 EWGV formulierten Ziele

- 1) harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft,
 - 2) beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung,
 - 3) größere Stabilität,
 - 4) beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und
 - 5) engere Beziehungen zwischen den Staaten
- erreicht würden.

Andere Teile des Vertragswerks sehen jedoch anstelle von Regeln vor, daß eine gemeinsame Politik im Sinne gemeinsamer Marktinterventionen betrieben wird, deren Grundsätze nur vage definiert sind. Vertraglich vorgesehen sind Kompetenzen der EG im Bereich der Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern, der Verkehrspolitik, der Agrarpolitik, der nationalen Wirtschaftspolitiken sowie bei der Verwaltung des ESF und der EIB. Aufgrund späterer Beschlüsse hat die Gemeinschaft Kompetenzen bei der Regionalpolitik, der Fischereipolitik, der Umweltschutzpolitik und der Technologiepolitik erlangt (2).

-
- (1) Die Mitgliedstaaten haben ihre Zuständigkeit für die Außenwirtschaftspolitik auf Ministerrat und EG-Kommission gemäß Art. 113 EWGV übertragen.
 - (2) Diese Ausweitung der Gemeinschaftsbefugnisse ist mit der Einheitlichen Europäischen Akte [Deutscher Bundesrat, 1986] in den Vertragstext des EWGV übernommen worden.

Die Unterteilung von Aktivitäten in solche, die allein Wettbewerbsregeln, und solche, die politischer Einflußnahme unterworfen werden, kommt nicht von ungefähr. Gemeinschaftspolitiken sind dadurch gekennzeichnet, daß Staaten in diesen Aktivitäten zu einem Wirtschaftsinterventionismus neigen, also zu einer Einschränkung von Freiheitsspielräumen. In allen vergemeinschafteten Politikbereichen ist grundsätzlich vorgesehen, daß die nationale Souveränität entweder teilweise oder aber ganz auf die Gemeinschaftsorgane übergeht. Bestehende nationale Rechtsnormen sollen angeglichen bzw. vereinheitlicht werden. Die Rechtsangleichung hat dabei zum Ziel, für alle Wirtschaftssubjekte in der Gemeinschaft gleiche rechtliche Bedingungen für die wirtschaftliche Betätigung zu schaffen.

Was die gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern betrifft, so ist diese an eine Reihe allgemein gehaltener Bedingungen geknüpft, die auch im Sinne einer protektionistischen Handhabung ausgelegt werden können. Selbst Abkommen, die an die Stelle von Freihandel Regulierungen von Mengen und Preisen setzen, können mit den Vertragswerken harmonisieren. Für den Dienstleistungshandel ist weitgehend strittig, ob er überhaupt Gegenstand einer gemeinsamen Außenhandelspolitik ist. Und der Handel mit Stahl, Kohle und Agrarwaren ist zwar unbestritten Gegenstand einer gemeinsamen Außenhandelspolitik, jedoch gelten hier die Rechte der Handlungsfreiheit nicht oder nur eingeschränkt. Überdies haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 115 EWGV das Recht, selbst Schutzmaßnahmen gegen Importe aus Drittländern zu ergreifen.

Im Bereich des Binnenhandels mit Waren liefern verschiedene Artikel Stichworte für Verstöße gegen das Prinzip eines gemeinsamen Binnenmarkts. Nach Art. 36 EWGV können Handelshemmnisse u.a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt werden. Allerdings ist vorgesehen, einem Mißbrauch des Art. 36 dadurch vorzubeugen, daß gemäß Art. 100 die EG-Organen nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften harmonisieren. Gründe für protektionistische Maßnahmen eines Mitgliedstaates werden weiterhin durch Art. 109 und Art. 73 geliefert. Plötzliche Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder Kapital-

bewegungen lassen Eingriffe in den Kapital- und Warenverkehr zu (1). Der innergemeinschaftliche Handel mit Brennstoffen für die Kernkraftindustrie, Kohle und Stahl kann durch Organe der EG weitgehend reglementiert werden. Preise und Mengen können Unternehmen des Bergbaus und der Eisenschaffenden Industrie sowie den Abnehmern vorgeschrieben werden.

Die Freiheiten im Dienstleistungsverkehr sind in weit stärkerem Maße als der Warenhandel vertraglich eingeschränkt oder einschränkbar. Nach dem Grundsatz der Inländerbehandlung (Art. 60 EWGV) kann jeder Mitgliedstaat das Recht reklamieren, ausländische Anbieter von Dienstleistungen den eigenen Rechtsvorschriften zu unterwerfen. Dies gilt auch in bezug auf Niederlassungen ausländischer natürlicher oder juristischer Personen. Hierdurch kann internationale Konkurrenz, ein Grundelement eines gemeinsamen Marktes, bei Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Verkehrs- und Bankenleistungen sind sonderrechtlich geregelt.

Die Vielzahl von Ausnahmen und Schlupflöchern im Vertragswerk mindern die Qualität der Vertragswerke in ihrer Eigenschaft als öffentliches Gut. Sie schaffen rechtliche Grundlagen und politischen Spielraum für Eingriffe in die wirtschaftlichen Freiheiten. Inwieweit diese genutzt werden, liegt nicht nur bei den EG-Organen, obwohl ihnen der Vertrag weitgehende Kompetenzen zur Gestaltung des Gemeinschaftsrechts eingeräumt hat (2).

-
- (1) Eine ausführliche Übersicht über diese und andere Ausnahmetatbestände wird gegeben in Oliver [1982].
 - (2) Es sei angemerkt, daß Verordnungen und Entscheidungen sowohl vom Rat als auch von der Kommission erlassen werden können. Entscheidungen der Kommission sind etwa nach Art. 93 EWGV zum Verbot wettbewerbsbehindernder staatlicher Subventionen vorgesehen, Verordnungen etwa zum Zollrecht. Vgl. zu letzterem beispielsweise Landry [1983].

IV. Regelgerechte Politik der EG und Regeldurchsetzung - eine Bestandsaufnahme

1. Liberalisierung des Handels mit Drittländern im Bereich von Industriewaren

Wesentliche Bestandteile der in Art. 3 EWGV vorgesehenen Zollunion wurden zum 1.7.1968 verwirklicht, ungefähr ein Jahr vor Ablauf der angestrebten Übergangsfrist. Dazu gehört die Beseitigung der Zollschranken zwischen den Mitgliedstaaten und die Aufstellung eines gemeinsamen Zollltarifs. Dagegen ist die Harmonisierung der ursprünglich in ihren Strukturen erheblich voneinander abweichenden nationalen Zollgesetze auch 1987 noch nicht abgeschlossen (1). Dies gilt z.B. für die Fälle der zeitlich begrenzten Ein- oder Ausfuhr von Waren zum Zwecke der Weiterverarbeitung. Ähnlich liegen die Verhältnisse in bezug auf freie Wirtschaftszonen und hinsichtlich der Datierung von Zollschulden [vgl. Kommission, k; v]. Auch die Zollabfertigung erfolgt mitunter noch unterschiedlich, was besonders deutlich wurde, als im Oktober 1982 Frankreich die Einfuhr japanischer Videorecorder nur noch über den Abfertigungspunkt Poitiers abwickeln ließ.

Schon vor dem Jahr 1968 nahm die EG Art. 3 EWGV folgend maßgeblich an zwei internationalen Verhandlungsrunden zur allgemeinen Zolllsenkung teil. Entsprechend den dort erzielten Vereinbarungen konnten die ursprünglich vorgesehenen Außenzölle der Gemeinschaft nach und nach gesenkt werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen der Dillon-Runde (1960-1961), die eine durchschnittliche Zolllsenkung um 7-8 vH erbrachten, und die der Kennedy-Runde (1964-1967) mit Zolllsatzsenkungen um durchschnittlich 35-40 vH. Im Anschluß an die Vollendung der Zollunion beteiligte sich die EG an der Tokio-Runde (1973-1979), die die verbleibenden Zölle in allen Teilnehmerstaaten bis 1988 nochmals um ein Drittel zu senken beschloß. Von der EG wurde der neue gemeinsame Zollltarif [ABl, Nr. L 320, 10.12.1984] bereits zum

(1) Detaillierte Darstellungen des EG-Zollrechts finden sich in Regul [1982] und Landry [1983].

1.1.1985 in Kraft gesetzt (1).

Wie sich die Schaffung der Zollunion und die Zollsensenkungsrunden im Rahmen des GATT auf die tarifäre Protektion der Bundesrepublik ausgewirkt haben, zeigt Tabelle 2. Demnach hat die Einführung des gemeinsamen Außenzolls für die Bundesrepublik im Durchschnitt eine deutliche Erhöhung des nominalen und effektiven Zollschatzes zwischen 1958 und 1964 bewirkt. Dies gilt auch für die Branchen im einzelnen mit Ausnahme der Ziehereien und Kaltwalzwerke. Die Branchenstruktur der Protektion wurde allerdings kaum verändert. Die Zollsensenkung im Rahmen der Kennedy-Runde führte die Zollprotektion deutlich unter das Ausgangsniveau von 1958 zurück. Im Rahmen der Tokio-Runde wurden Zollsensenkungen beschlossen, die die Zollprotektion der Bundesrepublik gegenüber Drittländern um rund ein Drittel senkten. Da die Zollsensenkungen nicht strikt nach der "Schweizer Formel" [Stecher, 1980] vorgenommen wurden, änderte sich auch der Eskalationseffekt der nominalen Zollstruktur wenig, d.h., mit steigender Verarbeitungsstufe von Rohprodukten nimmt der Schutz der heimischen Produktion vor ausländischer Konkurrenz zu. Die Branchenstruktur der effektiven Protektion im Jahr 1985 ist der von 1958 sehr ähnlich (Tabelle 2).

Trotz der erzielten Zollsensenkungen offenbarten die internationalen Verhandlungsrunden zur allgemeinen Zollsensenkung zumindest zwei entscheidende Mängel der gemeinsamen Handelspolitik. Erstens, da Beschlüsse in diesen Bereichen meist das Resultat intensiver interner Verhandlungen der Mitgliedsländer sind, kommen Einigungen oft nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande. Im Bereich der Handelspolitik gegenüber Drittländern ist das nicht selten gleichbedeutend mit der protektionistischen Position. Sind die Präferenzen von Mitgliedsländern recht unterschiedlich hinsichtlich der Beurteilung von Importschutzmaßnahmen (2),

(1) Vorzeitig zollbegünstigt werden auf diese Weise etwa 250 Produkte, die vor allem für die Exporte der Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Zudem wurden einige Minimalabgaben, die ihre wirtschaftliche Bedeutung verloren hatten, abgeschafft.

(2) Wie aus den Tabellen 3-5 hervorgeht, ist Frankreich etwa im Gegensatz zur Bundesrepublik eher geneigt, den Markt gegenüber Produkten aus Drittländern abzuschotten.

Tabelle 2 - Nominaler und effektiver Zollschatz der Industriezweige der Bundesrepublik gegenüber Einfuhren aus Nicht-EG-Ländern 1958-1985 (vH) (a)

	Nominalzoll				Effektivzoll			
	1958	1964	1972	1985	1958	1964	1972	1985
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien	8,9	9,7	6,8	(4,4)	17,3	20,2	13,9	(9,0)
Steine und Erden	3,3	7,9	3,3	2,5	1,1	11,5	3,7	2,9
Eisen- und Stahlerzeugung	6,9	7,2	4,5	3,5	22,7	25,5	17,0	12,8
Eisen-, Stahl- und Tempergießereien	7,7	11,9	7,7	5,3	11,3	19,1	12,1	8,4
Ziehereien und Kaltwalzwerke	10,3	10,2	7,5	5,3	4,9	6,7	5,6	3,8
NE-Metallherzeugung	6,3	6,6	5,5	4,6	22,2	28,3	2,0	21,0
NE-Metallgießerei	11,2	14,4	8,6	6,0	31,2	47,1	23,0	16,5
Mineralölverarbeitung	-	4,1	3,8	-	-	6,6	6,5	-
Chemische Industrie	13,0	14,3	11,2	6,8	13,8	18,7	14,4	7,9
Säge- und Holzbearbeitungswerke	5,1	7,3	6,1	4,6	12,7	15,9	13,7	1,0
Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung	11,5	12,6	9,4	6,9	35,8	41,3	29,6	22,2
Gummi- und Asbestverarbeitung	15,0	16,3	7,7	5,1	22,9	24,8	8,7	5,7
Investitionsgüterindustrien	8,6	11,8	6,9	(5,3)	4,8	8,0	4,0	(3,3)
Stahl- und Leichtmetallbau	5,2	7,7	4,0	3,0	0,7	5,0	1,4	1,1
Stahlverformung	12,1	14,2	7,7	-	14,5	18,1	8,9	-
Maschinenbau	6,6	9,6	6,2	4,1	0,9	3,5	2,5	1,5
Straßenfahrzeugbau	12,9	15,9	8,6	7,8	9,8	12,6	5,8	6,0
Elektrotechnik	7,8	11,5	7,2	4,7	4,7	8,0	4,5	2,6
Feinmechanik, Optik	6,8	11,5	8,4	5,0	3,3	6,6	5,2	3,0
Uhrenindustrie	5,9	8,9	7,3	4,6	2,6	3,9	3,7	2,3
EBM-Waren	9,7	13,1	7,2	5,2	7,5	12,9	5,6	4,2
Verbrauchsgüterindustrien	12,0	14,3	10,4	(7,3)	17,3	20,6	15,6	(10,7)
Feinkeramik	9,7	14,9	9,4	6,7	8,4	16,1	9,9	7,0
Glasindustrie	15,3	17,5	9,5	6,9	14,9	21,8	11,1	8,1
Holzverarbeitung	13,3	14,8	8,0	4,8	19,9	20,7	9,9	5,0
Musikinstrumente, Sport- und Spielwaren	8,7	13,0	9,3	-	5,8	10,2	6,9	-
Papier- und Pappeerarbeitung	15,0	17,0	13,2	9,6	24,4	24,8	19,9	14,6
Druckerei, Vervielfältigung	6,5	8,8	6,1	3,9	3,8	8,4	5,3	1,8
Kunststoffverarbeitung	12,8	17,7	14,3	7,5	7,9	11,8	9,8	3,2
Lederherzeugung	7,6	8,8	6,7	4,5	9,8	11,7	11,1	6,9
Lederverarbeitung	12,6	15,8	8,5	6,8	16,6	21,1	9,6	8,4
Schuhindustrie	14,2	17,1	7,3	6,0	22,3	26,3	9,0	8,2
Textilindustrie	11,1	12,7	10,3	7,7	20,3	24,0	20,8	15,8
Bekleidungsindustrie	13,6	16,5	14,0	10,9	17,7	22,3	20,7	6,5
Insgesamt	9,0	11,0	7,3	(5,2)	11,8	14,8	10,0	(7,3)

(a) Anteil am Einfuhrwert. Die Werte in Klammern besagen, daß die Durchschnitte nicht voll vergleichbar sind.

Quelle: Donges, Fels, Neu et al. [1973]; Glismann et al. [1986].

so implizieren derartige Kompromisse meist ungewollte gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste für Länder wie die Bundesrepublik, die im EG-Vergleich eine eher liberale Handelsordnung bevorzugen (1). Zweitens macht die Schwierigkeit, eine gemeinsame Position in der Außenhandelspolitik zu erreichen, internationale Verhandlungsrunden, bei denen die EG als Verhandlungspartner auftritt, meist äußerst mühsam. Mitunter kommt keine gemeinsame Verhandlungslinie zustande, und Einigungen in der GATT-Runde werden völlig unmöglich. Ein anschauliches Beispiel dafür bietet die Tokio-Runde. Zwar konnten sich die Verhandlungspartner in dieser Runde noch auf eine Senkung der Industriezölle verständigen, die EG war aber wegen interner Meinungsverschiedenheiten nicht mehr in der Lage, einem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTBs) zuzustimmen. Insbesondere auf Betreiben Frankreichs bestand sie letztendlich auf der weiteren Anwendung selektiver Schutzklauseln.

Insgesamt betrachtet hat die EG die Erwartungen im Hinblick auf eine Liberalisierung des Industriewarenhandels mit Drittländern nicht ganz erfüllt:

- Während die Zölle seit den sechziger Jahren gesunken sind, hat die Bedeutung der NTBs zugenommen.
- Nur ein Teil der NTBs ist von der Kommission EG-weit verhandelt worden; eine große Anzahl solcher Hemmnisse ist auf Initiative einzelner Mitgliedsländer geschaffen worden.
- Zwischen den EG-Ländern bestehen weiterhin recht erhebliche Unterschiede im Ausmaß und in der Struktur der Protektion durch NTBs, die mit dem Ziel einer Zollunion unvereinbar sind.

Der erste Tatbestand gilt in ähnlicher Form auch für andere Länder, etwa die Vereinigten Staaten (2). Dennoch ist die Substitution von Zöllen durch NTBs kaum mit dem im EWGV niedergelegten Postulat der Handels-

(1) Wohlfahrtsverluste stellen sich natürlich auch für eher protektionistisch geneigte Länder wie Frankreich ein, nur mit dem Unterschied, daß sie für diese Länder offenbar von vornherein einkalkuliert sind bzw. mit der internen Machtstruktur der organisierten Interessen vereinbar sind.

(2) Vgl. beispielsweise die Aufstellungen in Anjaria et al. [1985] oder in OECD [b]. Vgl. ferner Donges [1986].

Tabelle 3 - Ausmaß und Struktur von NTBs der EG-Länder gegenüber Drittländern 1983 (vH) (a)

	Häufigkeit von NTBs	Vom gesamten Importwert(b) sind betroffen durch			
		NTBs insgesamt	mengenmäßige Importbeschränkung	freiwillige Exportbeschränkung	Überwachungsmaßnahmen
EG-10	13,8	22,3	11,8	2,2	7,8
Belgien-Luxemburg	11,6	26,0	12,8	0,8	19,0
Bundesrepublik	12,5	12,4	1,7	3,9	5,1
Dänemark	11,4	11,7	3,0	2,1	4,0
Frankreich	24,0	57,1	47,2	1,2	10,1
Griechenland	13,6	13,4	5,4	1,0	6,5
Irland	9,1	13,4	2,1	1,4	7,3
Italien	9,7	6,9	1,8	1,0	1,9
Niederlande	13,1	25,5	6,6	2,0	14,0
Vereinigtes Königreich	13,8	14,3	3,5	2,8	7,4

(a) NTBs im Verhältnis zur Anzahl der zollmäßig erfaßten Importströme aus allen Ländern. - (b) Ohne innergemeinschaftlichen Handel.

Quelle: Nogues et al. [1985, S. 16 und 58].

liberalisierung vereinbar. Der zweite Tatbestand unterstreicht, daß die EG-Organen ihre Kompetenzen für eine gemeinsame Handelspolitik nicht ausüben. Die meisten Mitgliedsländer versuchen weiterhin mehr oder weniger erfolgreich, ihre eigene Handelspolitik gegenüber Drittländern zu betreiben. Der Fall der Selbstbeschränkungsabkommen im Bereich Automobile ist ein interessantes Anschauungsbeispiel dafür. Eine Reihe von Mitgliedsländern schlossen bilaterale Abkommen mit Drittländern zum gleichen Zeitpunkt ab, als sie über den Ministerrat der für die Handelspolitik eigentlich zuständigen Kommission einen Auftrag zur Aushandlung von Selbstbeschränkungsabkommen gaben [Yannopoulos, 1985] (1). Der dritte Tatbestand verdeutlicht die bereits angesprochenen Präferenzunterschiede der EG-Länder im Hinblick auf die Anwendung von selektiven Importschutzmaßnahmen. Wie unschwer aus Tabelle 3 zu erkennen ist,

(1) Ohne formellen Vertrag traf z.B. der Bundeswirtschaftsminister Anfang der achtziger Jahre eine Absprache mit Japan über die japanischen Kraftfahrzeugexporte in die Bundesrepublik. Vgl. die ent-

liegt Frankreich in dieser Hinsicht meist über und die Bundesrepublik meist unter dem EG-Durchschnitt.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die starke sektorale Konzentration von Importschutzmaßnahmen. Besonders häufig sind Importschutzmaßnahmen für Industriewaren in den Bereichen Textilien, Bekleidung, Eisen, Stahl (1) und bei Kraftfahrzeugen anzutreffen. Im Textilbereich wirkten im übrigen die EG-Organen entscheidend bei der Aushandlung der dreifachen Verlängerung und gleichzeitigen Verschärfung des Multifaserabkommens (MFA) mit, das zum Gutteil verantwortlich ist für die große Anzahl von NTBs in diesem Bereich (2).

Bilateral ausgehandelte Importschutzmaßnahmen einzelner Mitgliedsländer können in einer Zollunion nur dann erfolgreich sein, wenn eine Handelsumlenkung über die Partnerstaaten in der Gemeinschaft ausgeschlossen ist. Art. 115 EWGV, der den Ausschluß von der Gemeinschaftsbehandlung (AGB-Maßnahme) legalisiert, bietet einzelnen Mitgliedstaaten dazu die rechtlichen Möglichkeiten (3). Eine Untersuchung von Spinanger und Zietz [1985] zeigt, daß Art. 115 EWGV seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt angewendet wird (Tabelle 5), in einer Zeit also, in der sich einzelne Mitgliedsländer den durch Veränderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung herbeigeführten Anpassungsproblemen nicht recht gewachsen zeigten. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, daß der Gemeinschaft erst 1982 das Recht zugestanden wurde, vor der Anwendung von Schutzmaßnahmen oder Überwachungen durch einzelne Mitgliedstaaten eine Untersuchung über deren Notwendigkeit einzuleiten. Vorher lief es meist darauf hinaus, daß Mitgliedsländer zwar die Kommission benachrichtigten, ihr aber oft ein "fait accompli" präsentierten. Erst seit

sprechenden Erklärungen von Graf Lambsdorff [Handelsblatt, 3.5.1986, "Der MITI-Minister disziplinierte an einem Nachmittag die Autoindustrie"].

- (1) Zum Stahlsektor vgl. Abschnitt V.1.
- (2) Ähnlich wie bei den Verhandlungen in der Tokio-Runde obsiegten auch bei den durch die EG geführten WTA-Verhandlungen die eher interventionistischen Bestrebungen Frankreichs gegenüber der liberaleren Verhandlungsposition der Bundesrepublik.
- (3) Vgl. zur rechtlichen Würdigung von Art. 115 EWGV die Arbeit von Oliver [1982]. Hier sind auch die relevanten Entscheidungen des EuGH zusammengefaßt.

Tabelle 4 - Ausmaß von NTBs der EG-Länder nach Warengruppen 1983 (vH) (a)

	Agrar- zeugnisse und ver- arbeitete Nahrungs- mittel	Texti- lien, Beklei- dung	Schuhe	Eisen, Stahl	Fähr- zeuge	Elektri- sche Ma- schinen	Übrige gewerb- liche Halb- und Fertig- waren	Industrie- güter insgesamt
EG-10	36,4	52,0	9,5	52,6	45,3	13,4	10,3	18,7
Belgien- Luxemburg	55,9	38,3	12,3	47,4	54,3	19,5	30,6	33,6
Bundes- republik	22,3	57,0	9,7	53,5	52,0	6,8	6,6	18,5
Dänemark	28,5	46,5	13,6	49,9	35,0	6,7	5,4	13,2
Frankreich	37,8	48,4	6,6	73,9	42,9	41,7	19,4	27,4
Griechen- land	46,4	21,8	22,8	54,5	65,5	13,5	8,5	20,4
Irland	24,8	31,7	8,8	23,0	65,8	0,5	6,6	13,8
Italien	39,9	37,2	0,2	48,6	10,2	7,1	2,6	9,3
Nieder- lande	51,9	57,3	12,0	35,5	49,7	4,0	10,7	17,8
Vereinigtes Königreich	34,9	59,6	12,2	42,1	44,3	12,7	6,7	14,8
(a) NTBs im Verhältnis zur Anzahl der zollmäßig erfaßten Importströme aus allen Ländern.								

Quelle: Vgl. Tabelle 3.

1985 sind alle Mitgliedsländer verpflichtet, vor der Anwendung von Schutzmaßnahmen die Einwilligung der Kommission einzuholen [Yannopoulos, 1985].

Die vermehrte Anwendung von AGB-Maßnahmen nach Art. 115 EWGV bewirkt, daß Waren, die einmal in die EG eingeführt sind, nicht ohne weiteres von einem Mitgliedsland in ein anderes wieder exportiert werden können. Einfuhrquoten einzelner Länder ließen sich sonst unterlaufen. Für den Binnenhandel der EG-Länder untereinander bedeutet dies, daß für alle Waren, für die Ausnahmeregelungen existieren, jeweils Zeugnisse von den Importeuren darüber beizubringen sind, aus welchem Produktionsland die Ware ursprünglich gekommen ist (Ursprungslandzeugnis). Dies verursacht zusätzliche Kosten, erfordert Kontrollen an den Grenzübergangsstellen und stellt damit ein ernstes Hindernis für die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarkts dar.

Tabelle 5 - AGB-Maßnahmen aufgrund von Art. 115 EWGV 1973-1985

	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985
Häufigkeit der Anwendung							
WTA-Produkte	8	12	37	176	89	123	81
Agrarprodukte	6	10	2	3	2	5	5
Andere Produkte	20	14	22	58	25	31	39
Produkte insges.	34	36	61	237	116	159	125
Verteilung nach Ländern (vH)							
Benelux	25,0	16,7	27,0	19,9	16,9	12,2	3,2
Dänemark	0	0	0	1,1	0	0	.
Frankreich	62,5	42,7	32,4	42,6	39,3	29,3	44,0
Bundesrepublik	0	0	21,6	3,4	1,1	3,3	.
Irland	0	0	2,7	14,2	27,0	38,2	24,0
Italien	12,5	33,3	2,7	3,4	6,7	6,5	16,8
Vereinigtes Königreich	0	8,3	13,5	15,3	9,0	10,6	12,0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Spinanger, Zietz [1985, S. 9]; eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Vielzahl der von der Gemeinschaft offenbar geduldeten NTBs, die zahlreichen von der EG-Kommission ausgehandelten Handelsbeschränkungen (etwa bei Automobilen und in der Unterhaltungselektronik) und die maßgebliche Beteiligung der Gemeinschaft am WTA, so drängt sich der Eindruck auf, daß die gegenwärtige Ausrichtung der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft sich offenbar von dem im EWGV dargelegten Ziel einer harmonischen Entwicklung des Welthandels und der Beseitigung von Handelsbeschränkungen recht weit entfernt hat (1).

Es scheint in der Tat so zu sein, daß die Handelspolitik mehr und mehr zu strukturpolitischen Zwecken mißbraucht wird. Ein typisches Beispiel dafür ist die Reaktion der EG-Länder auf die starke Position der italienischen Schuhindustrie innerhalb der EG. Statt eine Strategie der indu-

(1) Dabei ist die tarifäre Protektion der Agrarpolitik, die in geradezu klassischer Weise Anbieter aus Drittländern diskriminiert, noch gar nicht einmal berücksichtigt worden.

striellen Anpassung zu verfolgen, wird vom Rat der politisch leichter durchzusetzende Beschluß gefaßt, die Importe aus Drittländern stärker zu beschränken, um auf diese Weise die inländische Industrie zu entlasten. Der Anpassungszwang wird also durch Importschutzmaßnahmen gegenüber Drittländern exportiert (1).

Ob die Handelspolitik der EG das Wachstum von Entwicklungsländern fördert, wie es die Kommission in ihren Tätigkeitsberichten behauptet, ist fraglich.

Nachdem im Jahr 1968 auf der Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD II) in Neu Delhi die Prinzipien und Ziele der Zollpräferenzen zugunsten von Entwicklungsländern formell akzeptiert worden waren, beschloß die EG zwar, vom 1.7.1971 an als erste Industrieregion einseitig den Marktzugang für Entwicklungsländer zu erleichtern. Allerdings erstreckten sich die gewährten Präferenzen vor allem auf be- und verarbeitete Industrieerzeugnisse. Erst im Lauf der Zeit sind nach und nach mehr Agrarprodukte mit in das Allgemeine System der Zollpräferenz (GSP) einbezogen worden. Für die EG ist beispielsweise die Anzahl der sechsstelligen NIMEXE-Positionen (Harmonisierte Nomenklatur für die Außenhandelsstatistiken der EWG-Länder) aus dem Agrarbereich von 155 im Jahr 1973 auf 504 im Jahr 1982 gestiegen. Aber dennoch überwiegt eindeutig die Zahl der NIMEXE-Positionen aus dem Industriegüterbereich. Im Jahr 1982 waren es für die EG 5511 Positionen, die zollfrei in die EG eingeführt werden konnten, sofern diesem nicht spezielle Regelungen im Einzelfall entgegenstanden (2).

Für die Frage, wie sich das GSP auf die Handelsströme ausgewirkt hat, ist einmal von Bedeutung, daß die EG während der siebziger Jahre den Kreis der Länder mit Vorzugsbehandlung im Handel systematisch ausgedehnt hat. Zu denken ist hierbei beispielsweise an das Freihandelsabkommen mit den Rest-EFTA-Ländern und an die Präferenzabkommen mit Ländern des Mittelmeerraums. Die ständige Ausdehnung des Kreises von Ländern, denen Handelspräferenzen vergleichbar mit denen der Gruppe

(1) Vgl. dazu die Ausführungen bei Yannopoulos [1985, S. 460-462].

(2) Vgl. Bormann et al. [1985] für eine detaillierte Aufstellung der von den Präferenzen erfaßten Produktkategorien.

der 77 zustehen, hat zur Folge, daß nur noch wenige Länder keine Handelspräferenzen genießen. Unter den Industrieländern sind das vor allem die Vereinigten Staaten, Japan und Kanada. Zum anderen wird die Wirkung des GSP auf den Handel mit Entwicklungsländern jedoch dadurch abgeschwächt, daß tendenziell Waren, bei denen Entwicklungsländer Kostenvorteile haben, der Marktzugang keineswegs erleichtert wird.

2. Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes

a. Abbau tarifärer Handelshemmnisse

Achtzehn Monate vor Ablauf der im Vertrag festgelegten 12-Jahresfrist, im Jahr 1970, konnten alle internen Zölle in der EG abgeschafft werden. Ungeachtet dessen ist die EG von der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarkts - etwa vergleichbar dem der Vereinigten Staaten - noch weit entfernt. Das wird nicht nur deutlich an dem Fortbestehen der materiellen Schranken (Grenzkontrollen und damit einhergehende Formalitäten), sondern das zeigt sich auch an den zum Teil erheblichen innergemeinschaftlichen Preisunterschieden bei einzelnen Gütern und Dienstleistungen, die nur zu einem Teil auf Unterschiede in den Mehrwert- und Verbrauchsteuersätzen zurückgeführt werden können. Normalerweise müßten sich die Preise von homogenen und international handelbaren Gütern unter Berücksichtigung von Transport- und Arbitragekosten angleichen (1).

Bei heterogenen industriellen Halb- und Fertigwaren, die den überwiegenden Teil des innergemeinschaftlichen Handels ausmachen, kann zwar nur ein partieller Preisausgleich erwartet werden, aber Preisunterschiede, wie sie in einer Reihe von empirischen Untersuchungen in den sieb-

(1) Für reine Binnengüter ist kein direkter internationaler Preiszusammenhang zu erwarten. In der Praxis allerdings sind die Grenzen zwischen nicht-handelbaren und handelbaren Gütern zum Teil recht fließend. Verschiebungen in den Transport- und Produktionskosten sowie in den Währungsparitäten können zahlreiche Binnenhandels-güter zu Außenhandelsgütern machen und umgekehrt [Knöchel, 1980, S. 37 ff.].

ziger und achtziger Jahren festgestellt wurden, sind mit einem funktionierenden Binnenmarkt keinesfalls vereinbar (1). Die Vollendung des Binnenmarkts ist noch weniger fortgeschritten im Dienstleistungsbereich. Dementsprechend sind hier die Preisunterschiede zwischen den EG-Ländern noch ausgeprägter. Beispielhaft dafür ist die Situation bei den Telefongebühren [BEUC, 1985] und auf dem Versicherungssektor (vgl. dazu Abschnitt V.3). Daß noch Spielraum für Marktintegration in der EG besteht, wird auch aus der Analyse der interregionalen Transportstruktur in der EG deutlich. Für die Verhältnisse des Jahres 1970, die bis 1983 im wesentlichen unvermindert gelten, wurde gezeigt, daß die materiellen Schranken an den nationalen Grenzen ein Hindernis für den innergemeinschaftlichen Gütertausch darstellten, das 375 Straßenkilometern zusätzlicher Entfernung entspricht [Bröcker, 1980, S. 48]. Das hatte zur Folge, daß die grenzüberschreitenden Transporte dem Wert nach um ein Sechstel geringer ausfielen als vergleichbare Transporte innerhalb eines Landes.

Die mangelhafte Verwirklichung des Binnenmarkts läßt sich angesichts fehlender Zollschränken auf zwei Tatbestände zurückführen:

- auf die Existenz von NTBs und
- auf mangelnden Wettbewerb privater Anbieter und Nachfrager.

Zu den Handelshemmnissen werden gelegentlich die erheblichen Unterschiede in der indirekten Besteuerung (Mehrwertsteuer) gerechnet, die dem Entstehen eines europäischen Binnenmarkts im Wege stünden (2). Wäre das Ursprungslandprinzip, wonach jedes Gut die Grenzen unbehindert passieren kann, das in einem EG-Land ordnungsgemäß in den Ver-

(1) Vgl. die Untersuchungen des BEUC [1981; 1986] über die Unterschiede in den Preisen von Automobilen und eine Studie von belgischen Ökonomen im Auftrag der EG-Kommission zu den Preisunterschieden für elektrische Haushaltsgeräte sowie Hi-Fi- und Videoprodukte [Swann, 1983, S. 43]. Eine Arbeit im Auftrag des Economist befaßte sich 1981 mit Preisen von Automobilen, Butter und Schreibwaren [The Economist, 19.9.1981, S. 68-71]. Zu erwähnen in diesem Zusammenhang ist auch noch die Arbeit von Knöchel [1980].

(2) Vgl. dazu Tugendhat [1983] und Kommission [y]. Inwiefern auch unterschiedliche Einkommensteuersätze effektiv ein Handelshemmnis darstellen können, wird u.a. in Swann [1983, S. 61] diskutiert.

kehr gebracht wurde, strikt angewendet worden und hätten Waren und Dienstleistungen unbehindert über die nationalen Grenzen hinweg gehandelt werden können, so wären wohl auch die Unterschiede in den indirekten Steuersätzen längst verringert worden. Eine Harmonisierung über Rechtsvereinheitlichungen, wie sie bisher angestrebt wurde, benötigt offensichtlich zu viel Zeit.

b. Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse

Die Erscheinungsform von NTBs in der EG ist äußerst vielfältig. Die folgende Aufstellung (1) mag ein Bild von der Vielfalt der Maßnahmen geben, die von einzelnen Mitgliedsländern entweder in der Vergangenheit benutzt wurden oder gegenwärtig angewendet werden und die als Verstoß gegen Art. 30-36 EWGV anzusehen sind (2):

Mengenrestriktionen und ähnliche spezifische Handelsbeschränkungen

Einfuhrverbote von pharmazeutischen Produkten, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen für Wein und Kirschen, Ausfuhrlicenzen für Mineralölzeugnisse oder Kartoffeln, Einfuhrlicenzen für Schafffleisch und Kartoffeln, Vertriebsverbote für bestimmte Alkoholika, Festsetzung von Mindestpreisen für bestimmte Waren auf eine Höhe, die jegliche Einfuhr verhindert oder erschwert, Zahlungsverkehrskontrollen wie Bankgarantien für Importe.

Administrative Behinderungen der Zollabfertigung

Zollabfertigung nur über ansässige Agenten, Ursprungslandzeugnisse für alkoholische Getränke, doppelte Prüfung bei der Einfuhr von Edelmetallen, überlange Wartezeiten bei der Zollabfertigung [vgl. Kommission, d], Erfordernis technischer Sichtvermerke bei Phosphateinfuhren, Notwendig-

(1) Die Klassifikation orientiert sich dabei an Zeller [1983, S. 24].

(2) Vgl. DIHT [1982; o.J.] für ähnliche Aufstellungen sowie die umfangreiche, im einzelnen kommentierte und dokumentierte Liste in Mattera [1984] und die stark an der Rechtsprechung des EuGH orientierte Diskussion in Oliver [1982, S. 88-172]. Weitere Verstöße gegen Art. 30 und 36 finden sich in Kommission [p, S. 81 f.; e].

keit der Einschaltung einer Zollagentur in bestimmten Fällen, umfassende statt stichprobenartige Kontrollen (1).

Technische Normen, Standards- und Verbraucherschutzbestimmungen

- Rechts- und Verwaltungsvorschriften:

Kennzeichnungspflichten, pharmazeutische Kontrollvorschriften, Produktgestaltungsvorschriften, Verwendungsvorschriften, bestimmte Anforderungen zur Verwendung der nationaler Sprache, Reinheitsgebot bei Bier (2).

- Normen der nationalen Normeninstitute bzw. der inländischen Industrie.

- DIN-Normen auf dem technischen Gerätemarkt (3).

Diskriminierende Beschaffungspolitik nationaler Behörden

Bevorzugung inländischer Anbieter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, Verwaltungsrundschreiben und Erklärungen von Behörden mit der Aufforderung zum Kauf einheimischer Erzeugnisse, national ausgerichtete Beschaffung von Telekommunikationsgeräten und -anlagen durch die nationalen Fernmeldebehörden.

Die Häufigkeit, mit der innerhalb der Gemeinschaft NTBs angewendet werden, hat seit Mitte der siebziger Jahre rapide zugenommen (4). Besonders augenfällig ist die Häufung der von der Kommission nach Art. 169 EWGV eingeleiteten Verfahren wegen Vertragsverletzung eines Mit-

(1) Vgl. dazu und zu weiteren Behinderungen durch Verwaltungsformalitäten und Kontrollen im Güterverkehr Schiller [1985].

(2) Die rechtliche Zulässigkeit des deutschen Reinheitsgebots bei Bier wird gegenwärtig vom EuGH überprüft. Siehe auch Mögele [1983] und Mutke [1984].

(3) Die Bundesrepublik zählt mit Japan zu den Industrieländern, die durch Verwendung von Industrienormen die Einfuhr am meisten erschweren können [Wienholt, 1984, S. 82]. Industrienormen verschaffen der inländischen Industrie gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten einen zweifachen Vorteil: Erstens können die inländischen Hersteller sicher sein, daß bei der Ausarbeitung der Normen ihre Vorstellungen und ihre Herstellungsverfahren berücksichtigt werden; zweitens erlangen sie vor ihren ausländischen Konkurrenten Kenntnis von der Entwicklung oder geplanten Änderung und haben damit Zeit, sich darauf vorzubereiten.

(4) Vgl. dazu die Diskussion in Zietz [1985; 1986] sowie die Darstellung in Monopolkommission [1981] und Kommission [e].

gliedslands. Lag die Zahl im Jahr 1974 noch bei 30 Verfahren, so stieg sie bis 1979 bereits auf 200 an und lag 1985 gar bei 503. Allerdings werden die meisten dieser Fälle (86 vH; Philipp [1983, S. 7]) regelmäßig bereits vor einer Klage beim EuGH durch Verhandlungen zwischen der EG-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat beigelegt. Die von der Kommission eingeleiteten Verfahren gegen Vertragsverletzungen stellen wiederum nur einen Teil der insgesamt vom EuGH behandelten Rechtsstreitigkeiten dar. Oft wenden sich die betroffenen Parteien direkt an den Gerichtshof. Illustrativ ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß sich die kumulierte Gesamtzahl der beim Gerichtshof anhängig gemachten Rechtssachen in den Bereichen Binnenmarkt und Zollunion von 101 im Jahr 1976 auf 525 im Jahr 1985 vervielfacht hat. Ähnlich ist die Situation bei Klagen zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, wo 12 Klagen im Jahr 1976 83 im Jahr 1985 gegenüberstanden.

Wie sich aus einem Bericht des Europäischen Parlaments [1983] ergibt, ergriffen nach rechtskräftigen Urteilen des EuGH die betroffenen Mitgliedstaaten keine entsprechenden Maßnahmen, um die 72 festgestellten Vertragsverletzungen abzustellen (1). In 40 der 72 Fälle verhielten sich die Mitgliedstaaten so, als seien die EuGH-Urteile nie ergangen. Italien, auf dessen Konto allein 50 der 72 festgestellten Vertragsverletzungen gingen, hatte 1982 erst 30 davon abgestellt. Belgien zog nur aus 6 von 15 Urteilen die nötigen Konsequenzen, die Niederlande nur aus 1 von 4. Die Bundesrepublik kam dagegen den 4 Urteilen aus den gegen sie angestrengten Verfahren nach (2).

(1) Für den Zeitraum von 1958 bis 1983 hat der EuGH über 100 Vertragsverletzungen registriert [Philipp, 1983, S. 6].

(2) Die Vertragsverletzungen waren: Vorbehalt der Namensbezeichnungen Sekt und Weinbrand für inländisch hergestellte Waren [EuGH, Rechtssache 12/74]; Verbot der Einfuhr von Fleischerzeugnissen aus Partnerstaaten, die dort aus Fleisch von Tieren hergestellt wurden, die in anderen Partnerstaaten geschlachtet worden waren [EuGH, Rechtssache 153/78]; Befreiung von Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern bei Einkäufen auf Ausflugschiffen, ohne daß ein wirklicher Landgang stattgefunden hat [EuGH, Rechtssache 325/82]; Verbot des Inverkehrbringens von Arzneimitteln durch pharmazeutische Unternehmen, die keinen Sitz im Geltungsbereich des Deutschen Arzneimittelgesetzes haben [EuGH, Rechtssache 247/81].

c. Integrationsfortschritte durch gemeinschaftliche Harmonisierung nationaler Vorschriften oder durch Wettbewerb?

Welche Maßnahmen sind nun von der EG bisher getroffen worden, um der Realisierung des Binnenmarkts näherzukommen (1)? Kurz nach Inkrafttreten des EWGV begann die Kommission mit der Arbeit an Richtlinien, die entsprechend Art. 100 EWGV die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften zum Inhalt hatten. Allerdings lag den Harmonisierungsbestrebungen kein Zeitplan für ein systematisches Vorgehen zugrunde. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, daß Zufälle für eine Harmonisierung den Anstoß gaben. Ein weiteres Charakteristikum der Harmonisierungsbestrebungen der Kommission ist der lange Zeitraum (oft über drei Jahre)(2), der zwischen dem Vorschlag einer Richtlinie und deren endgültiger Verabschiedung durch den Rat vergeht (3). Richtlinien finden sich schwerpunktmäßig im Bereich des Lebensmittelrechts, im Kraftfahrzeug- und Landmaschinenbereich, sowie bei Meßinstrumenten, Kosmetika und elektrischen Geräten.

Die Richtlinien sind zumeist durch einen Perfektionismus - Reglementierung auch unwichtiger Details [Schatz, 1986] - gekennzeichnet, der im Entwurf zur Richtlinie so nicht vorgesehen war. Dem Abstimmungsprozeß zwischen den nationalen Bürokratien scheinen Kräfte innezuwohnen, die stets mehr statt weniger Reglementierung hervorbringen. Den Interessen von Produzenten und Konsumenten wäre besser gedient, wenn die bestmögliche Vorschrift im Wettbewerb herausgefunden würde. Eine Vorbedingung für Wettbewerb ist das Ursprungslandprinzip [Giersch, 1986].

Völlig ausgenommen von Harmonisierungsbestrebungen waren bis 1980 die technischen Hemmnisse, die sich aus den Normen der nationalen Normeninstitute ergeben. Angesichts der offenbar gewordenen Probleme, technische Handelshemmnisse mittels Richtlinien zu beseitigen, sowie als Reak-

(1) Eine Bestandsaufnahme findet sich bei Pelkmans [1986].

(2) Vgl. dazu etwa Kommission [f; p, S. 59].

(3) Die Arbeit der Kommission basierte dabei auf dem im Jahr 1969 verabschiedeten 3. Gesamtbericht [Kommission, n] und im Jahr 1973 ergänzten 7. Gesamtbericht [Kommission, o] zum Allgemeinen Programm zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse.

tion auf die Cassis-de-Dijon-Entscheidung des EuGH wurde ein neues Konzept von der Kommission vorgelegt [Kommission, g; h]. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Konzepts ist die Einrichtung eines Informationsverfahrens über die in Vorbereitung befindlichen nationalen Normen und technischen Vorschriften. Ein anderer wesentlicher Teil besteht in der Entscheidung der Kommission, daß sich das Instrument der Rechtsangleichung überall dort erübrigt, wo sich aus dem Tenor des Cassis-de-Dijon-Urteils des EuGH eine strengere Kontrolle der Anwendung der Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr, insbesondere nach Art. 30-36 EWGV, als Alternative anbietet [Kommission, q, S. 88 f.]. Die Notwendigkeit zur Rechtsangleichung ergibt sich danach nur noch dort, wo einzelstaatliche Handelsbarrieren nach der Rechtsprechung des EuGH als zulässig gelten können (1).

Bereits 1961 verabschiedete der Rat zwei allgemeine Programme zur Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit [ABl., Nr. 2, 15.1.1962]. In ihnen wurden die Prioritäten der Politik der Kommission abgesteckt. In der Folge wurden nach und nach eine größere Zahl von Richtlinien für Handel und Industrie und für eine Reihe von freien Berufen verabschiedet [Watson, 1983]. Angesichts der Rechtsprechung des EuGH im Reyners-Fall und im Binsbergen-Fall sind die in Art. 52, 59 und 60 EWGV verbrieften Rechte nach dem Ende der Übergangszeit (1.1.1970) unmittelbar einklagbar, und jede Diskriminierung aufgrund der Nationalität ist automatisch nichtig. Angesichts dieser Sachlage erwies sich zumindest ein Teil der vorherigen Gesetzgebungsarbeit des Rates auf diesem Gebiet als überflüssig. Folgerichtig wurde im Anschluß an diese EuGH-Urteile von der Kommission auch ein Teil ihrer Richtlinienvorschläge zur Dienstleistungsfreiheit zurückgezogen, und statt dessen wurden erste Verfahren nach Art. 169 EWGV zur Durchsetzung dieser Freiheiten unter Berufung auf deren unmittelbare Wirkung eingeleitet [Steindorff, 1983, S. 838]. Neuerdings hat die Kommission einen ersten Versuch unternommen, die Rechtsprechung des EuGH im Fall Cassis de Dijon mit den schwierigen Problemen des Dienstleistungssektors in Verbindung zu bringen [Kommission, r]. Inwieweit die Anwendung der Hauptelemente des Cassis-de-Dijon-Urteils auf den Dienst-

(1) Vgl. dazu den kritischen Artikel von Micklitz [1983].

leistungsbereich entscheidene Fortschritte bringen könnte, bleibt abzuwarten (1).

Obwohl die Kommission bereits 1960 die Problematik der Situation im öffentlichen Auftragswesen der Gemeinschaft erkannte und aufzuarbeiten begann, dauerte es bis 1971, bis die ersten Richtlinien verabschiedet waren. In drei miteinander zusammenhängenden Richtlinien [ABl., Nr. L 185/1, L 185/5, L 185/15, 16.8.1971] wurden

- die Bereitstellung von Dienstleistungen gegenüber öffentlichen Auftraggebern geregelt,
- gemeinsame Regeln für die Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen ab einer bestimmten Größenordnung festgelegt sowie
- ein beratender Ausschuß für öffentliche Bauaufträge ins Leben gerufen.

Von den Richtlinien ausgenommen waren und sind Aufträge im Energie- und Wasserbereich sowie Aufträge mit einem Wert von unter einer Mill. ERE (Europäische Rechnungseinheit). Im Jahr 1976 verabschiedete der Rat eine Richtlinie über öffentliche Lieferaufträge [ABl., Nr. L 13, 15.1.1977] mit einem Wert von mehr als 200000 ERE. Ähnlich wie bei den Richtlinien von 1971 wurden einige wichtige Wirtschaftsbereiche ausgespart: Verkehr, Energie, Wasser, Gas und Telekommunikation. Es ist zu vermuten, daß der Wert der öffentlichen Aufträge in diesen ausgesparten Bereichen dem Wert in den von den Richtlinien gegenwärtig abgedeckten Wirtschaftsbereichen bei weitem übertrifft [Pelkmans, 1984, S. 270]. Insofern und angesichts der Tatsache, daß sich regionale und lokale Behörden nur selten entsprechend den EG-Richtlinien verhalten, sind die bisherigen Maßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens nur von mäßigem Erfolg gekrönt (2).

(1) Vgl. zu dieser Thematik die ausführliche Diskussion in Hindley [1986].

(2) Vgl. auch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie über öffentliche Lieferaufträge aus dem Jahr 1976 [ABl., Nr. C 175, 15.7.1985; Kommission, i].

d. Abbau privat geschaffener Handelshemmnisse

Im Bereich der Wettbewerbspolitik konzentrieren sich die Aktivitäten der Kommission auf zwei Felder: die traditionelle Antitrustpolitik, bei der es um die Kontrolle von Kartellen und die mißbräuchliche Ausnutzung von marktbeherrschenden Stellungen geht, und die Kontrolle staatlicher Beihilfen an Unternehmen (1).

Grundlage für die Aktivitäten der Kommission auf dem Gebiet der Antitrustpolitik sind die Art. 85-90 EWGV sowie die Verordnung (VO) 17/62 [ABl., Nr. 13, 21.2.1962]. Ursprünglich waren alle Wirtschaftssektoren von dieser Verordnung erfaßt. VO 141/62 [ABl., Nr. 124, 28.11.1962] sonderte allerdings noch im Jahr des Inkrafttretens von VO 17 den gesamten Verkehrsbereich aus. In dem verbleibenden Bereich hat die Kommission über die Jahre eine Vielzahl von Fällen behandelt. Insbesondere im Bereich horizontaler Kartelle und Beschränkungen des Vertriebs (Selektive Vertriebssysteme, Marktaufteilung, Verwendungsbeschränkungen) war die Politik der Kommission recht erfolgreich [Swann, 1983; Feinberg, 1985; Krämer, 1986]. Seit 1968 scheint die Kommission allerdings auch mehr und mehr geneigt zu sein, der Zusammenarbeit von Unternehmen, etwa zum Zwecke der Forschung, der Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen oder der Umstrukturierung, positiv gegenüber zu stehen. Inzwischen ist diese Art der Zusammenarbeit durch zahlreiche Gruppenfreistellungsverordnungen legalisiert (2). Es scheint, daß die Wettbewerbspolitik durch diese Praxis zunehmend als Mittel der Industriepolitik eingesetzt wird (3).

Eine Reihe von Vorhaben der Kommission im Bereich der Antitrustpolitik (4) sind bisher allerdings nicht realisiert worden. Dazu gehört vor allem

-
- (1) Vgl. Beier [1984] zur Entwicklung und zum gegenwärtigen Stand des Wettbewerbsrechts in der EG.
 - (2) Vgl. beispielsweise Joerges [1985] zur Gruppenfreistellungsverordnung für den Automobilsektor.
 - (3) Vgl. Abschnitt VI.1.c und e zur Industriepolitik und Technologieförderung innerhalb der EG.
 - (4) Vgl. Toepke [1982] für eine Übersicht über das Antitrustrecht der EG aus rechtlicher Sicht.

die Einführung einer präventiven Fusionskontrolle im EWG-Bereich (1), aber auch die konsequente Anwendung der Prinzipien auf bisher vernachlässigte Bereiche, insbesondere das Verkehrswesen oder den Dienstleistungsbereich. Hier besteht ein Nachholbedarf, dem die Kommission aber - gemäß ihrem Weißbuch von 1985 - nachkommen will [Kommission, y].

Großen Problemen sieht sich die Gemeinschaft jedoch auch im Bereich staatlicher Subventionen gegenüber [Bellis, 1984]. Das gilt insbesondere seit Mitte der siebziger Jahre. Die Subventionen nahmen nach Zahl und Umfang zu, obwohl die EG-Vertragswerke Subventionen eindeutig und unmißverständlich verbieten (EKGSV). Die Verbote werden nur nicht durchgesetzt [Zippel, 1984; Seidel, 1984]. Die Zahl der von der Kommission zu kontrollierenden Subventionen liegt bei etwa 10000 [Bleckmann, 1984, S. 446]; die Kommission überprüft jährlich aber nur ca. 100 Subventionen und genehmigt davon auch noch rund 90 vH.

Abgesehen von den Problemen, die mit der schieren Anzahl der Subventionsfälle zusammenhängen, ist von der Kommission [c, S. 17] festgestellt worden, daß keineswegs alle Beihilfevorhaben, die meldepflichtig sind, tatsächlich auch formell notifiziert werden. Das gilt vor allem für Beihilfen, die von dezentralen Gebietskörperschaften gegeben werden. Auch die aufschiebende Wirkung, die die Eröffnung des Verfahrens nach Art. 93,2 EWGV hat, wird von den Mitgliedstaaten keineswegs immer beachtet (2). Schließlich ist auf die Subventionstätigkeit bei öffentlichen Unternehmen hinzuweisen. Trotz des Bemühens der Kommission, die Transparenz der Finanzierung per Richtlinie zu vergrößern, ist auf diesem Gebiet noch kein wesentlicher Fortschritt zu entdecken (3).

(1) Vgl. Sherliker [1984] zum Recht der Unternehmenszusammenschlüsse in der EG.

(2) Eine Reihe weiterer Probleme bei der praktischen Anwendung der Beihilferegelungen in der EG sind bei Neundörfer [1984, S. 99 f.] zu finden. Aufschlußreich in dieser Hinsicht ist auch die Chronologie der Beihilfeentscheidungen der EG-Kommission in den Bereichen Textil und Bekleidung sowie Schiffbau im Anhang 2 von Börner und Neundörfer [1984].

(3) Vgl. dazu Kommission [c, S. 17] sowie die Stellungnahmen des EuGH zu diesem Themenkomplex soweit Art. 90 EWGV betroffen ist [Brothwood, 1983].

e. Durchsetzung von Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit

Die EG hat auf vielen Ebenen Bedingungen für eine größere Freizügigkeit von Erwerbspersonen geschaffen. Zwar ließen die international unterschiedlich hohen Pro-Kopf-Einkommen in der EG Anfang der sechziger Jahre Befürchtungen aufkommen, es könnte durch Gewährung von Freizügigkeit zu einer Völkerwanderung von den armen Regionen hin zu den reichen kommen. Doch zeigte sich recht bald, daß Güterhandel und Direktinvestitionen die billigeren Mechanismen für die Ausnutzung von Preis- und Kostenunterschieden waren. Italien, das als Nettoauswanderungsland galt, erfuhr eine rasche wirtschaftliche Entwicklung und exportierte Arbeit in Form von Waren. So ebnete der anfängliche Zustrom von Arbeitnehmern aus dem Süden der EG bald ab. Gegenwärtig leben etwa 500000 Arbeitnehmer aus den Partnerstaaten in der Bundesrepublik. Sie sind hinsichtlich der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen mit Inländern gleichgestellt, und sie sind in das soziale Sicherungssystem einbezogen. Sozialversicherungsleistungen sind innerhalb der EG transferierbar. Die Freizügigkeit gilt uneingeschränkt im Bereich der privaten Wirtschaft. Im öffentlichen Dienst wird die Freizügigkeit dadurch eingeschränkt, daß Bewerber überwiegend nur dann eingestellt werden, wenn sie die jeweilige Staatsbürgerschaft besitzen.

Insgesamt betrachtet erhöht die von der EG durchgesetzte Freizügigkeit die Flexibilität der gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur. Mögliche Engpässe im Wachstumsprozeß können leichter beseitigt werden, weil Unternehmen in ihrer Suche nach Arbeitskräften nicht auf den heimischen Arbeitsmarkt beschränkt sind. Die Freizügigkeit wirkt sich damit auch positiv auf den Strukturwandel aus.

f. Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Bereits in einem frühen Stadium der EG-Gründung wurden in zwei Richtlinien (1960 und 1962) Schritte zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs unternommen. Bestimmte Kapitaltransaktionen - Direktinvestitionen, kurz- und mittelfristige Handelskredite, Kapitalverkehr zu privaten Zwecken - wurden liberalisiert. Dagegen wurde den Mitgliedstaaten im Falle von

Transaktionen mit reinem Finanzcharakter (Kapitalverkehr, der nicht durch Güterhandel bedingt wird) nur eine bedingte Liberalisierungspflicht auferlegt. Bezüglich kurzfristiger Kapitalbewegungen behielten sie sogar Handlungsfreiheit, auch zur Behinderung von Transaktionen. Die Kommission beabsichtigt, Mitte 1987 Maßnahmen für eine Liberalisierung in diesem Bereich vorzuschlagen [Handelsblatt, 11.3.1987, "Kapitalverkehr/Neue EG-Richtlinie"].

Ein 1964 unternommener Anlauf in einer dritten Richtlinie mit dem Ziel, die Transaktionen von Wertpapieren zu liberalisieren, indem gemeinsames Recht nationale Rechtsvorschriften verdrängen sollte, scheiterte. Erst Ende 1985 wurde ein Teilbereich des Wertpapierhandels, der Handel mit Investmentzertifikaten, liberalisiert. Im März 1987 wurden nach einem Beschluß des Ministerrats vom 17.11.1986 die noch bestehenden Beschränkungen im Verkehr mit langfristigen Krediten und mit Wertpapieren aufgehoben.

Die Niederlassungsfreiheit von Banken oder die Freiheit des Handels mit Bankdienstleistungen wurde entgegen den Bestimmungen des EWGV erst 1973 verwirklicht. Wegen der Beschränkungen im Kapitalverkehr war dies jedoch ohne große faktische Bedeutung.

Einige Partnerstaaten haben nach formeller Vollendung des Gemeinsamen Marktes autonom Kapitalverkehrsbeschränkungen eingeführt, die dann von der Kommission gutgeheißen wurden. Ende der siebziger Jahre und in den achtziger Jahren haben, wiederum autonom, Mitgliedstaaten den Kapitalverkehr erneut liberalisiert.

Der ungenügende Integrationsstand des Gemeinsamen Marktes für Kapital und Bankdienstleistungen hat sich jedoch kaum negativ auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik ausgewirkt, weil sich die Bundesrepublik zu den sich rasch entwickelnden internationalen Finanzmärkten hin geöffnet hat. Diese sind ein weitgehendes Substitut des EG-Kapitalmarkts [Wessel, 1986]. National durchgeführte Marktzugangsbeschränkungen fügen den Partnerstaaten demnach keinen nachweisbaren Schaden zu, wenn der Kapitalverkehr mit der übrigen Welt liberalisiert wird und diese Freiheitsrechte garantiert bleiben.

3. Wirkungen der EG-Mitgliedschaft auf Struktur und Wachstum der Bundesrepublik im Bereich industrieller Waren

a. Hypothesen

Hinsichtlich der Wirkungen der EG-Mitgliedschaft bei Industriewaren können aus der vorangegangenen Diskussion folgende Hypothesen abgeleitet werden:

- Die Schaffung der Zollunion (1) und die damit einhergehende Beseitigung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen bis 1968 eröffnete für alle Länder Spielraum für vermehrte Exporte und Importe im Handel mit EG-Partnerstaaten. Dieser Effekt wurde für die Bundesrepublik noch dadurch verstärkt, daß die tarifäre Protektion gegenüber Drittländern beim Übergang zum gemeinsamen Außenzoll anstieg (2).
- Der Abschließungseffekt gegenüber Drittländern wurde bis zum Jahr 1972 durch den Liberalisierungseffekt der Zollsenkungen der Kennedy-Runde (1964-1967) um 30-40 vH überkompensiert. Der Handel mit Drittländern konnte stärker zunehmen, als es bei unverändert hohen Außenzöllen der Fall gewesen wäre. Allerdings wurde der Drittlandhandel weniger ausgeweitet als der Intra-Handel der Zollunion.
- Anfang der siebziger Jahre war die interne Anpassung der Preis- und Produktionsstruktur der Bundesrepublik an die Zollunion vollzogen. Die Handelsimpulse der EG-6 gingen wieder zurück.
- Die Erweiterung der EG im Jahr 1973 um die Länder Vereinigtes Königreich, Dänemark und Irland schaffte neuen Spielraum für Handels-schaffung und Handelsumlenkung. Der Abschließungseffekt in Westeuropa wurde durch die parallele Beseitigung aller Zölle im Rahmen des Freihandelszonenabkommens mit der Rest-EFTA bis zum Jahr 1977 kompensiert. Für die übrigen Drittländer erbrachte die Tokio-Runde durch eine Zollsenkung von rund 30 vH - von der EG bis 1985 durchgeführt - einen leichteren Marktzugang.

(1) Zur Theorie der Zollunionseffekte vgl. Viner [1950].

(2) Im damaligen System fester Wechselkurse implizierte dies bei sonst gleichen Umständen, daß der Ausfuhrüberschuß im Handel mit Drittländern zunahm.

- Im Bereich des nicht-tarifären Außenhandelsschutzes wurden im Intra-EG-Handel in den siebziger Jahren keine Liberalisierungsfortschritte erzielt. Im Drittländerhandel stieg die nicht-tarifäre Protektion an, so daß die effektive Markttöffnung wegen der tatsächlichen oder auch nur potentiellen selektiven Einfuhrhemmnisse geringer war als die tarifäre Liberalisierung erwarten ließ.

Der empirische Nachweis des Einflusses der EG-Mitgliedschaft auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik ist mit der Schwierigkeit verbunden, daß die Rahmenbedingungen sich im Zeitablauf beträchtlich verändert haben. Dies gilt z.B. für den Wechselkurs als eine wichtige Determinante der Aus- und Einfuhrströme. So begünstigte in den sechziger Jahren eine niedrige Bewertung der D-Mark die Importsubstitutionssektoren und Exportbranchen. Nach der Freigabe der Wechselkurse 1973-1980 war das Gegenteil der Fall. Die Industrie verlor international an Preiswettbewerbsfähigkeit und erfuhr durch die Verteuerung von Energie zusätzlich eine Gewinnkompression. Weiterhin wurde in den sechziger Jahren die Expansion der Industrie und hier besonders die Fertigung mit geringen Qualifikationsanforderungen durch die Gastarbeiteranwerbung verstärkt. Seit dem Anwerbestopp im Jahr 1973 ging der Anteil der Gastarbeiter aber wieder leicht zurück. Der Einfluß dieses Faktors auf den Strukturwandel kehrte sich um. Der Wandel der nationalen Wirtschaftspolitik hat die Anreize für Produktion und Export und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht unberührt gelassen. Insbesondere der zunehmende Anteil der Transfers am Sozialprodukt sowie die Ausweitung staatlicher Markteingriffe in den siebziger Jahren wirkten dämpfend [Heitger, 1985; Gerken et al., 1985].

Überdies ist der Wandel der Wirtschaftspolitik in der einen oder anderen Form in allen Industrieländern zu beobachten, auch in den anderen EG-Mitgliedsländern. All die genannten Faktoren wirken auf die Wettbewerbsdynamik der Import- und Exportmärkte ein. Freilich weisen die internationalen Wachstumsunterschiede darauf hin, daß die EG-Märkte seit Anfang der siebziger Jahre zu den weniger expansiven zu rechnen sind. Die Zuwachsraten des Sozialprodukts waren in der Gruppe der westlichen Industrieländer (ohne EG) im Zeitraum 1973-1984 erheblich höher als in der EG. Die Gruppe der Schwellenländer erzielte sogar eine

Tabelle 6 - Wachstumsraten für das Sozialprodukt (in konstanten Preisen) sowie die Ein- und Ausfuhren von Industriewaren der Bundesrepublik nach Ländergruppen 1965-1984 (vH)

	Einfuhr der Bundesrepublik aus		Ausfuhr der Bundesrepublik nach		Sozialprodukt	
	1965-1973	1973-1984	1965-1973	1973-1984	1965-1973	1973-1984
Westliche Industrieländer(a) (ohne EG)	5,6	12,0	8,5	9,6	4,2	2,5
Fortgeschrittene Entwicklungsländer(b) (ohne Ölexportierende Länder)	10,3	10,9	12,4	8,9	7,0	3,6
EG (ohne Bundesrepublik)	11,6	9,5	13,5	9,5	4,5	1,8
(a) Die Gruppe setzt sich aus folgenden Ländern zusammen: Australien, Finnland, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten. - (b) Algerien, Argentinien, Brasilien, Chile, Griechenland, Hongkong, Israel, Südkorea, Malaysia, Mexiko, Panama, Portugal, Singapur, Südafrika, Trinidad und Tobago, Uruguay, Venezuela.						

Quelle: World Bank [1986]; Statistisches Bundesamt [b]; eigene Berechnungen.

Wachstumsrate, die doppelt so groß war wie die der EG (Tabelle 6). Die Verflechtung der EG mit den Schwellenländern ist, etwa verglichen mit der der Vereinigten Staaten oder Japans, sehr gering. Das bedeutet, daß die EG zunehmend im Wachstum zurückfallen wird, wenn sie die Arbeitsteilung mit den neuen Wachstumspolen nicht stärker nutzt. Tatsächlich zeigt sich für die Bundesrepublik, daß nach dem ersten Ölpreissprung die Wachstumsrate der Ausfuhr in die Schwellenländer nur noch 0,6 Prozentpunkte unter der Zuwachsrates der Einfuhren in die EG lag; die Ausfuhren in industrialisierte Drittländer expandierte nach 1973 sogar stärker als die Ausfuhr in die EG (Tabelle 6). Zugleich aber ging der Anteil der deutschen Exporteure am Sozialprodukt oder an der gesamten Einfuhr der Schwellenländer zurück. Höhere Exporterfolge wären also durchaus möglich, wenn die Vorteile der Arbeitsteilung in allen Konsequenzen, also auch auf der Einfuhrseite, genützt würden. Dem stand bisher die zunehmende nicht-tarifäre Protektion der EG entgegen, die gerade die Einfuhr aus den lieferfähigen Schwellenländern diskrimi-

nierte. Gleichwohl nahmen die Einfuhren in die Bundesrepublik aus Schwellenländern wie auch aus industrialisierten Drittländern rascher als aus EG-Staaten zu.

Hieraus folgt, daß selbst bei weiterem Abbau von Barrieren im Intra-EG-Handel die Bedeutung der außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Drittländern zunehmen dürfte.

Zusammengenommen ergibt sich aus den skizzierten Änderungen der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, daß Quantifizierungsversuche der Vor- oder Nachteile der EG-Mitgliedschaft nur mit Hilfe grober Vereinfachungen möglich sind und daß die Ergebnisse dann auch nur qualitativ interpretierbar sind.

b. Der empirische Befund

Ein Beispiel für derartige Quantifizierungsversuche ist die Studie von Marques Mendes "The Contribution of the European Community to Economic Growth" [1986]. Er schreibt: "...the total trade effects must be considered in evaluating integration, regardless of whether these come about through trade creation/diversion, external trade creation, trade reorientation or trade suppression." (S. 262). Durch den Außenhandelsmultiplikator sollen die Integrationseffekte erfaßt werden können. Dieser Ansatz ist ungewöhnlich. Er basiert auf einem "balance of payments constrained growth model framework", in dem "the balance of payments position sets the limit to the growth of demand to which supply can adapt, and that therefore the long-run growth-rate can be approximately gauged by the so-called dynamic version of the foreign trade multiplier". Die Berechnungen von Mendes weisen für die Bundesrepublik im Zeitraum 1961-1972 einen leichten Wachstumsverlust aufgrund der EG-Mitgliedschaft, für die Periode 1974-1981 dagegen einen deutlichen integrationsbedingten Wachstumsgewinn aus. Für die EG als Ganzes ergibt sich in der ersten Periode ein geringfügiger und in der zweiten Periode ein beträchtlicher Wachstumsgewinn. Das Ergebnis steht im Widerspruch zu den zahlreichen Stimmen aus Politik und Wissenschaft, die ein Stocken im Integrationsprozeß beklagen. Es ist auch nicht in Einklang mit der tat-

sächlichen Entwicklung der Handelsströme zu bringen, wie im folgenden gezeigt wird.

Die Phase der Errichtung der Zollunion, deren Effekte im Zeitraum 1962-1972 liegen dürften (1), war gekennzeichnet durch eine außerordentlich rasche Zunahme des Handels der Bundesrepublik mit EG-Partnerstaaten (Tabellen 7 und 8). Die Trendberechnungen ergaben, daß die Importquote für Einfuhren aus der EG beim Verarbeitenden Gewerbe fast viermal so schnell anstieg wie die Importquote der Einfuhr aus Drittländern. Die Quote für die Ausfuhr in die EG erhöhte sich im Trend mit einer doppelt so hohen Rate wie die Quote der Ausfuhr nach Drittländern (2).

- (1) Als Anfangsjahr wurde auch aus statistischen Gründen 1962 gewählt. Dies erscheint unproblematisch, weil die Zollsenkungen im Binnenhandel bis zum 31.12.1961 gemäß der ersten Stufe der Übergangszeit nur 30 vH betrugen und erst danach bis zum 1.7.1968 vollständig verwirklicht wurden. Das Endjahr 1972 wurde gewählt, weil es das letzte Jahr vor der ersten EG-Erweiterung und das letzte Jahr vor der ersten Ölpreiskrise war. Der Zeitraum 1968-1972 dürfte auch lang genug sein, um den wesentlichen Teil der Wirkungen der Zollsensenkungen erfassen zu können.
- (2) Die überaus rasche Einfuhrzunahme aus der EG läßt deutsche Konsumenten als Gewinner der EG-Zollunion erscheinen. Das bedeutet auch, daß die Anbieter aus EG-Partnerstaaten kräftige Marktanteils-gewinne nicht nur zu Lasten deutscher Anbieter sondern auch zu Lasten der Anbieter aus Drittländern erzielen konnten. Die vorliegenden Schätzungen der Handelseffekte der Zollunion liefern kein eindeutiges Ergebnis, überwiegend jedoch wird eine Handelsumlenkung diagnostiziert sowie eine beträchtliche Handelsschaffung. Die folgende Übersicht macht auch deutlich, daß die Ergebnisse sehr sensibel in bezug auf die getroffenen Annahmen der jeweiligen Autoren und der angewendeten Methoden sind. Es ist bezeichnend, daß die empirische Forschung zu den Integrationseffekten im Fall der Bundesrepublik sich durchweg auf ein Bezugsjahr bis Anfang der siebziger Jahre beschränkt. Dies mag auch daran liegen, daß, wie die Analyse der Handelsströme zeigt, der Intra-EG-Handel seitdem nur noch mäßig expandierte. Zur Handelsschaffung und Handelsumlenkung für die Bundesrepublik (Mill. US \$) vgl.:

Quelle	Bezugsjahr	Handels-schaffung	Handels-umlenkung
Resnick, Truman [1974]	1968	-659	1732
Tewes [1971]	1960-1963	413	163
	1964-1968	1338	713
Verdoorn, Schwartz [1972]	1969	3874	267
Prewé [1974]	1970	6443	-2780

Tabelle 7 - Trends der Importquoten (a) des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985 (b)

	Importquoten von Anbietern aus							
	EG-6		EG-9		Drittländern			
	1962-1972		1972-1985		1962-1972		1972-1985	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Bergbau	0,080	0,59	0,140	0,94	0,046	0,79	-0,005	0
Verarbeitendes Gewerbe	0,084	0,98	0,028	0,98	0,023	0,85	0,059	0,99
Grundstoffproduzierendes Gewerbe	0,074	0,95	0,030	0,94	0,008	0,14	0,042	0,99
Mineralölverarbeitung	0,094	0,94	0,014	0,17	-0,082	0,66	0,075	0,76
Steine, Erden	0,043	0,89	0,042	0,96	0,005	0	0,045	0,75
Eisenschaffende Industrie	0,043	0,83	0,031	0,89	0,056	0,51	0,071	0,91
NE-Metallerzeugung	0,038	0,41	0,022	0,82	0,004	0	0,023	0,76
Eisen- und Stahlgießerei und NE-Metallgießerei	0,093	0,84	0,018	0,45	0,055	0,71	0,078	0,95
Ziehereien und Kaltwalzwerke	0,161	0,96	0,012	0,29	0,063	0,74	0,058	0,91
Chemische Industrie, Spalt-Brutstoffe	0,109	0,98	0,044	0,96	0,013	0,51	0,060	0,95
Holzbearbeitung	0,021	0,53	0,009	0,44	-0,007	0,15	0,035	0,82
Zellstoff- und Papiererzeugung	0,116	0,93	0,016	0,79	0,014	0,55	0,020	0,76
Gummiverarbeitung	0,096	0,89	0,030	0,78	0,007	0	0,057	0,92
Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	0,107	0,96	0,033	0,91	0,050	0,97	0,078	0,99
Stahlverformung und Stahlbau	0,150	0,95	0,016	0,33	0,059	0,59	0,068	0,91
Maschinenbau	0,060	0,75	0,065	0,16	0,002	0	0,047	0,97
Straßenfahrzeugbau	0,133	0,93	-0,014	0,13	0,069	0,79	0,161	0,97
Schiffbau	-	-	-0,106	0,52	0,252	0,92	-0,024	0
Elektrotechnik	0,087	0,91	0,023	0,81	0,068	0,94	0,073	0,98
Feinmechanik, Optik	0,145	0,96	0,019	0,80	0,046	0,88	0,062	0,97
EEM-Waren	0,112	0,99	0,025	0,81	0,055	0,93	0,045	0,74
Büromaschinen, ADV	-	-	0,007	0	-	-	0,045	0,74
Verbrauchsgüterproduzierendes Gewerbe	0,072	0,97	0,017	0,97	0,047	0,89	0,076	0,94
Musikinstrumente, Spielwaren	0,058	0,94	0,010	0,36	0,049	0,81	0,095	0,78
Feinkeramik	0,125	0,95	0,032	0,68	0,100	0,95	0,017	0,27
Glasgewerbe	0,117	0,91	0,029	0,84	0,057	0,91	0,080	0,96
Holzverarbeitung	0,098	0,91	0,043	0,95	-0,003	0	0,090	0,97
Papierverarbeitung	0,122	0,98	0,027	0,90	0,021	0,32	0,075	0,92
Druckerei	0,079	0,92	0,018	0,68	0,027	0,74	0,041	0,84
Kunststoffwaren	0,184	0,96	0,014	0,69	0,105	0,88	0,068	0,97
Ledergewerbe	0,113	0,97	0,027	0,89	0,096	0,87	0,079	0,94
Textilgewerbe	0,057	0,96	0,021	0,96	0,029	0,67	0,089	0,97
Bekleidungsgewerbe	0,130	0,97	0,015	0,78	0,115	0,97	0,090	0,91
Nahrungs- und Genussmittelherstellung	0,089	0,97	0,021	0,94	-0,008	0,22	0,021	0,68
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	0,072	0,97	0,017	0,97	0,047	0,89	0,076	0,94

(a) Importe in vH der inländischen Marktversorgung (Umsatz - Exporte + Importe). - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Importanteil und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: Statistisches Bundesamt [a]; Tabelle 6; eigene Berechnungen.

Tabelle 8 - Trends der Exportquoten (a) des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985 (b)

	Exportquoten auf Märkten der							
	EG-6		EG-9		Drittländer			
	1962-1972		1972-1985		1962-1972		1972-1985	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Bergbau	0,016	0,73	0,011	0,15	-0,015	0,34	-0,004	0
Verarbeitendes Gewerbe	0,057	0,92	0,033	0,96	0,029	0,80	0,028	0,81
Grundstoffproduzierendes Gewerbe	0,047	0,87	0,027	0,86	0,024	0,54	0,023	0,60
Mineralölverarbeitung	0,009	0	0,024	0,24	-0,020	0,25	0,010	0,12
Steine, Erden	0,038	0,56	0,066	0,83	0,019	0,37	0,100	0,83
Eisenschaffende Industrie	0,002	0	0,026	0,73	0,034	0,43	0,049	0,67
NE-Metallerzeugung	0,073	0,81	0,038	0,80	-0,001	0	0,052	0,81
Eisen- und Stahlgießerei und NE-Metallgießerei	0,087	0,86	0,027	0,86	0,009	0,38	0,080	0,81
Ziehereien und Kaltwalzwerke	0,080	0,94	0,018	0,54	0,018	0,29	-0,013	0
Chemische Industrie, Spalt-Brutstoffe	0,064	0,94	0,035	0,91	0,020	0,75	0,020	0,85
Holzbearbeitung	0,075	0,47	0,036	0,39	0,014	0,23	0,050	0,56
Zellstoff- und Papiererzeugung	0,128	0,98	0,049	0,92	0,044	0,89	0,055	0,75
Gummiverarbeitung	0,091	0,94	0,026	0,67	0,017	0,26	0,020	0,47
Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	0,040	0,81	0,028	0,93	0,021	0,56	0,020	0,64
Stahlverformung und Stahlbau	0,062	0,59	0,021	0,49	-0,038	0,46	0,081	0,55
Maschinenbau	0,015	0,27	-0,003	0,07	0,017	0,30	0,012	0,34
Straßenfahrzeugbau	0,058	0,91	0,038	0,86	0,022	0,60	0,016	0,33
Schiffbau	-0,002	0	-0,166	0,89	0,037	0,35	-0,041	0,40
Elektrotechnik	0,039	0,70	0,025	0,85	0,010	0,22	0,036	0,82
Feinmechanik, Optik	0,012	0	0,025	0,89	-0,006	0,22	0,031	0,80
EBM-Waren	0,064	0,85	0,017	0,75	0,020	0,50	0,025	0,71
Büromaschinen, ADV	-	-	0,014	0,24	-	-	0,009	0,21
Verbrauchsgüterproduzierendes Gewerbe	0,095	0,94	0,043	0,94	0,035	0,87	0,059	0,97
Musikinstrumente, Spielwaren	0,024	0,66	0,062	0,84	-0,005	0	0,063	0,87
Feinkeramik	0,027	0,50	0,010	0,22	0,026	0,90	0,011	0,15
Glasgewerbe	0,032	0,66	0,043	0,87	-0,004	0	0,054	0,94
Holzverarbeitung	0,095	0,85	0,027	0,54	0,019	0,40	0,091	0,92
Papierverarbeitung	0,133	0,97	0,067	0,98	0,018	0,58	0,065	0,92
Druckerei	0,092	0,88	0,039	0,98	0,033	0,81	0,031	0,92
Kunststoffwaren	0,157	0,92	0,018	0,67	0,112	0,89	0,022	0,56
Ledergewerbe	0,120	0,94	0,047	0,90	0,049	0,72	0,070	0,89
Textilgewerbe	0,114	0,97	0,052	0,94	0,041	0,96	0,066	0,94
Bekleidungsgewerbe	0,126	0,89	0,083	0,94	0,052	0,86	0,113	0,98
Nahrungs- und Genußmittelherstellung	0,174	0,97	0,058	0,86	0,051	0,88	0,080	0,94
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	0,095	0,94	0,043	0,93	0,035	0,87	0,059	0,97

(a) Exporte in vH des Umsatzes. - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Exportanteil und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: Vgl. Tabelle 7; eigene Berechnungen.

In der zweiten Phase, der Zeit von 1972 bis heute, ermäßigte sich das Tempo der Handelsausweitung in der EG. Der Trendkoeffizient der Einfuhrquoten sank im Intra-Handel auf ein Drittel des Wertes der ersten Phase, stieg dagegen im Drittländerhandel auf das Zweieinhalbfache des in der ersten Phase beobachteten Wertes und war damit doppelt so hoch wie der Koeffizient im Intra-EG-Handel. Dieser Umschwung in der regionalen Handelsdynamik ist um so bemerkenswerter, als beim EG-Handel noch der Abschließungseffekt der ersten EG-Erweiterung mit zu Buche schlägt. Weniger ausgeprägt ist der Umschwung in der Regionalstruktur der Ausfuhr. Der Trendkoeffizient der Exportquote im EG-Handel ermäßigte sich auf gut die Hälfte des Wertes der ersten Phase, der im Drittländerhandel blieb demgegenüber konstant (1). Nimmt man als Maß für die weltwirtschaftliche Verflechtung auf der Verbrauchsseite den Anteil der heimischen Marktversorgung (Tabelle 9), der aus inländischer Produktion bedient wird, so läßt sich feststellen, daß nach der Realisierung der in der Kennedy-Runde vereinbarten Liberalisierung die Auslandsabhängigkeit im Verbrauch von Industriewaren stärker zugenommen hat als in der Phase 1962-1972.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die von der Integration erhofften Wirkungen ganz überwiegend auf den Zeitraum 1962-1972 beschränkt haben. Die erhofften langfristigen dynamischen Effekte sind nicht im erwarteten Umfang eingetreten. Ob die nach 1972 nachlassende Dynamik in der Intra-EG-Handelsausweitung darauf zurückzuführen ist, daß der Abbau der institutionellen Handelshemmnisse nicht vorangekommen ist, muß bezweifelt werden. Denn die NTBs galten zunächst nicht nur gleichermaßen, sondern sogar in stärkerem Maße für Anbieter aus Drittländern. Das hat nicht verhindert, daß diese besonders stark in den deutschen Markt eindrangten, und zwar unabhängig davon, ob es

(1) Im betreffenden Zeitraum gab es auch Sonderfaktoren wie z.B. die ölpreisbedingte Kaufkraftausweitung der OPEC-Staaten oder die Abwertung des US-Dollars und der an diesen gekoppelten Währungen bis 1979/80 und die darauf folgende reale Aufwertung bis Anfang 1985. Diese Sonderfaktoren - solche lassen sich auch für die erste Phase leicht beibringen - vermögen die nachlassende Integrationsdynamik im Kern freilich nicht zu erklären. Sie mögen noch am ehesten auf der Ausfuhrseite einen modifizierenden Einfluß gehabt haben.

Tabelle 9 - Trends der Inlandsumsatzquoten (a) des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik nach Industriezweigen 1962-1985 (b)

	Inlandsumsatzquoten			
	1962-1972		1972-1985	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Bergbau	-0,041	0,89	-0,035	0,56
Verarbeitendes Gewerbe	-0,009	0,98	-0,011	0,99
Grundstoffproduzierendes Gewerbe	-0,008	0,85	-0,011	0,98
Mineralölverarbeitung	-0,003	0,29	-0,006	0,55
Steine, Erden	-0,002	0,49	-0,005	0,90
Eisenschaffende Industrie	-0,010	0,89	-0,017	0,96
NE-Metallerzeugung	-0,011	0,13	-0,021	0,81
Eisen- und Stahlgießerei				
und NE-Metallgießerei	-0,002	0,81	-0,002	0,89
Ziehereien und Kaltwalzwerke	-0,011	0,99	-0,005	0,70
Chemische Industrie, Spalt-				
Brutstoffe	-0,012	0,98	-0,015	0,97
Holzbearbeitung	0,001	0	-0,011	0,86
Zellstoff- und Papierer-				
zeugung	-0,016	0,89	-0,015	0,86
Gummiverarbeitung	-0,008	0,87	-0,010	0,91
Investitionsgüterproduzierendes				
Gewerbe	-0,011	0,99	-0,013	0,98
Stahlverformung und Stahlbau	-0,003	0,83	-0,002	0,78
Maschinenbau	-0,005	0,38	-0,007	0,96
Straßenfahrzeugbau	-0,017	0,98	-0,008	0,94
Schiffbau	-0,037	0,84	0,013	0,38
Elektrotechnik	-0,008	0,94	-0,014	0,98
Feinmechanik, Optik	-0,023	0,95	-0,028	0,95
EBM-Waren	-0,006	0,97	-0,006	0,95
Büromaschinen, ADV	-	-	-0,049	0,52
Verbrauchsgüterproduzierendes				
Gewerbe	-0,011	0,86	-0,015	0,99
Musikinstrumente, Spielwaren	-0,030	0,96	-0,064	0,72
Feinkeramik	-0,018	0,97	-0,013	0,66
Glasgewerbe	-0,012	0,96	-0,011	0,93
Holzverarbeitung	-0,002	0,65	-0,007	0,99
Papierverarbeitung	-0,003	0,93	-0,004	0,95
Druckerei	-0,002	0,80	-0,002	0,91
Kunststoffwaren	-0,013	0,89	-0,006	0,91
Ledergewerbe	-0,024	0,94	-0,030	0,98
Textilgewerbe	-0,014	0,90	-0,034	0,99
Bekleidungsgewerbe	-0,016	0,93	-0,033	0,99
Nahrungs- und Genußmittel-				
herstellung	-0,005	0,94	-0,003	0,97
Bergbau und Verarbeitendes				
Gewerbe	-0,011	0,86	-0,015	0,99

(a) Inlandsumsatz in vH der inländischen Marktversorgung (Umsatz - Exporte + Importe). - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Inlandsumsatzquote und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: Vgl. Tabelle 7; eigene Berechnungen.

sich um arbeitsintensiv oder mehr kapitalintensiv hergestellte Waren handelte.

Während in der Periode bis 1972 die Wachstumsimpulse überwiegend aus der EG-Integration kamen, galt für die Jahre 1972-1985, daß trotz der EG-Erweiterung die Arbeitsteilung mit Drittländern (1) relativ an Bedeutung gewonnen hat.

Was die Wirkungen der Integration auf die Branchenstruktur betrifft, so werden diese einmal von den Faktorpreisunterschieden beeinflusst. Zum anderen spielt die Struktur der Zollprotektion vor Schaffung der Zollunion eine Rolle. Bei den relativen Faktorpreisen bestanden größere Unterschiede gegenüber Italien. Diese haben anfangs eine eher inter-industrielle Arbeitsteilung begünstigt. Im Zuge des Faktorpreisausgleichs, der sich sowohl durch Handel als auch durch Faktorwanderung bis Anfang der siebziger Jahre weitgehend vollzogen hatte, gewann die intra-industrielle Arbeitsteilung mit Italien wie zuvor schon mit den anderen Partnerstaaten an Bedeutung. Die Gründungsphase der EG bis 1972 dürfte also sowohl durch eine Zunahme der inter-industriellen als auch der intra-industriellen Arbeitsteilung (2) gekennzeichnet gewesen sein. In der zweiten Phase hat die intra-industrielle Arbeitsteilung nur noch auf der Einfuhrseite das Bild geprägt [Glejser, 1983].

Soweit der Zollschatz in solchen Branchen besonders hoch ist, die anderenfalls unter besonders starkem Wettbewerbsdruck stünden, hat der interne Zollabbau einen Wandel der Branchenstruktur zur Folge. Bei gegebenem Zollschatz gegenüber Drittländern verlagert sich die Produktion in der Gemeinschaft auf die kostengünstigen Standorte. Diese Reallokation bringt freilich für die Konsumenten keine Wohlfahrtsmehrung, denn nach wie vor gilt, daß der interne Marktpreis gleich dem Weltmarktpreis zuzüglich Außenzoll ist, es sei denn, der Drittländerzoll ist redundant

(1) Statische Allokationseffekte dürfte es auch aufgrund der Freihandelsvereinbarung bei Industriewaren mit der Rest-EFTA gegeben haben. Der Warenaustausch mit dieser Ländergruppe, die in der Gruppe der Drittländer enthalten ist, expandierte allerdings nur unterdurchschnittlich.

(2) Eine Zunahme der intra-industriellen Spezialisierung wird von Glejser et al. [1979, S. 261 ff.] nachgewiesen.

oder prohibitiv (1). Im Fall der Bundesrepublik hat sich wegen des Übergangs vom nationalen auf das höhere gemeinsame Zollregime sogar zunächst ein Verlust für die Verbraucher ergeben. Möglicherweise ist dieser jedoch durch Terms-of-trade-Gewinne (sinkende Weltmarktpreise aufgrund des Abschließungseffekts) oder durch höhere Produktvielfalt gemildert worden.

Über alle Branchen betrachtet zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe des Zollschatzes im Ausgangszeitpunkt und dem Integrationseffekt gemessen am Anstieg der Import- und Exportquote bis 1972 (2). Schließt man die Branchen aus, die, am tatsächlichen Grad der internationalen Verflechtung gemessen, zum Ausgangszeitpunkt mehr dem Binnenbereich zuzurechnen waren, so ergibt sich für die übrigen auch keine signifikante Beziehung zwischen Zollabbau und Integrationseffekt (3). Ein Zusammenhang war auch nicht zu erwarten angesichts der erwähnten Unterschiede im natürlichen Integrationspotential und der sehr ähnlichen Zollstruktur wichtiger Partnerstaaten zum Ausgangszeitpunkt. Auch dürften die unterschiedlichen Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage unterschiedliche Reaktionsmuster der Branchen bedingen.

Da es offensichtlich keinen systematischen Zusammenhang zwischen der ursprünglichen Zollstruktur und dem Wandel der Branchenstruktur gegeben hat, ist zu vermuten, daß die Schaffung der Zollunion den einzelnen Branchen unterschiedliche Wachstumsspielräume eröffnet hat. Zu den Branchen, die im EG-Handel bis 1972 große Erfolge auf der Ausfuhrseite zu verzeichnen hatten, zählen: NE-Metallerzeugung, Eisen- und Stahlgießerei, Ziehereien und Kaltwalzwerke, Chemische Industrie, Zellstoff- und Papierverarbeitung, Gummiverarbeitung, Straßenfahrzeugbau, EBM-Waren, Herstellung von Kunststoffwaren, Textilgewerbe. Es sind durchweg Bereiche, in denen auch die Einfuhr überdurchschnittlich zunahm. Hier kam es also zu einer verstärkten intra-industriellen Arbeitsteilung. Es gibt freilich auch Branchen, die sich im innergemeinschaftlichen Handel einem überdurchschnittlichen Einfuhranstieg gegenübersehen, die

(1) Der Zollschatz ist prohibitiv, wenn wegen des Zollsatzes keine Einfuhr stattfindet; er wäre redundant, wenn auch ohne Zoll keine Einfuhr stattfände.

(2) Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient beträgt 0,18.

(3) Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient beträgt 0,25.

aber ihre Exporte nur mäßig ausweiten konnten. Das sind: Mineralölverarbeitung, Schiffbau, Feinkeramik, Glasgewerbe. In diesen Bereichen dürften, von der Mineralölverarbeitung einmal abgesehen, Standortnachteile eine inter-industrielle Spezialisierung ausgelöst haben. Zunehmende inter-industrielle Spezialisierung aufgrund ausgeprägter Standortvorteile war nicht zu beobachten (1).

Hinsichtlich der zweiten Phase der EG-Mitgliedschaft scheint bemerkenswert, daß diejenigen Branchen, die in der ersten Phase hohe Marktanteile an EG-Anbieter verloren, überdurchschnittlich hohe Exporterfolge zu verzeichnen hatten. Zu nennen sind: Glasgewerbe, Ledergewerbe und Bekleidungsgewerbe. Da bei diesen Branchen zumeist auch die Importe weiter überdurchschnittlich anstiegen, scheint sich hier anders als in der ersten Phase überwiegend die intra-industrielle Arbeitsteilung durchgesetzt zu haben. Abweichend von der ersten Phase gab es in der zweiten auch Branchen, die im innergemeinschaftlichen Handel hohe Exportzuwächse erzielten und kaum Einbußen auf dem Importmarkt erlitten. Es handelt sich um die Holzbearbeitung, Zellstoff- und Papiererzeugung, den Straßenfahrzeugbau, Musikinstrumente- und Spielwarenherstellung und die Papierverarbeitung. Diese Gruppe weist keine gemeinsamen Charakteristika bezüglich bestimmter Standortvorteile auf. Dies zeigt, daß im Handel zwischen Ländern mit geringen Entwicklungsunterschieden Wachstumsspielräume statt durch Faktorpreisunterschiede in stärkerem Maße durch unternehmerische Anstrengungen, in welchen Branchen auch immer, erschlossen werden können.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Im Zuge der Integrationsprozesse haben sich die Standortvor- und -nachteile gegenüber den EG-Partnerstaaten abgeschliffen. Die traditionell exportstarken Branchen haben, anders als vielfach erwartet, beträchtliche Marktanteile im Inland verloren. Die

(1) Eine weitere regionale Konzentration der Produktion bestimmter Industriewaren in der Bundesrepublik auf Kosten von Standorten in Partnerstaaten hat demnach nicht stattgefunden. Diesbezügliche Befürchtungen vor allem Frankreichs vor der Integration erwiesen sich als gegenstandslos. Insofern beruht auch die sogenannte Geschäftsgrundlage der EG, wonach der Gemeinsame Agrarmarkt und die Zollunion bei Industriewaren eine Art Koppelgeschäft darstellen, auf falschen Erwartungen über die Spezialisierungsgewinne bei Industriewaren.

ursprünglich als wettbewerbsschwach eingestuften Branchen haben beachtliche Exporterfolge erzielen können.

Was die regionale Struktur des Handels mit Drittländern anbetrifft, so ist zu erwarten, daß entsprechend den Aussagen der Theorie der Zollunion die stete Ausweitung der Zollpräferenzen im Rahmen des Systems allgemeiner Präferenzen oder der bilateralen Präferenzabkommen Handelsumlenkung verringert. Dies gilt um so mehr, wenn, wie im Fall der EG, im wesentlichen nur noch Länder von den Präferenzen ausgenommen sind, die wegen der unterschiedlichen Faktorausstattung ohnehin nicht mit den Entwicklungsländern auf dem EG-Markt konkurrieren. Auch für ein Land wie Taiwan, das aus politischen Gründen nicht zur Gruppe der 77 gehört und mithin nicht in den Genuß allgemeiner Zollpräferenzen kommt, läßt sich ein Handelsumlenkungseffekt nicht nachweisen [Langhammer, 1983]. Das Land konnte seinen Marktanteil bei EG-Importen gegenüber den drei präferenzierten Konkurrenten Südkorea, Singapur und Hongkong behaupten.

Folgt man Langhammer [1983], so läßt sich nicht nur kein handelsumlenkender Effekt des Präferenzabkommens nachweisen, sondern darüber hinaus auch kein handelsschaffender Effekt. Zwar wuchsen die präferenzierten Einfuhren der EG-9 zwischen 1976 und 1981 um etwa 23 vH jährlich, im gleichen Ausmaß (24 vH) nahmen aber auch die Gesamtimporte in den entsprechenden Zollpositionen zu, so daß sich der Anteil der präferenzierten Importe an den Gesamtimporten in den präferenzierten Zollpositionen kaum verändert hat (vgl. Tabelle 10). Baldwin, Murray [1977] sowie Karsenty, Laird [1987] kommen zwar zu dem Schluß, daß die Präferenzabkommen handelsschaffend gewirkt haben, der Nettoeffekt der Handelsschaffung lag für die EG insgesamt aber nur bei 25-29 vH, gemessen an den Gesamtimporten der präferenzierten Zollpositionen. Der Grund hierfür liegt vor allem in den Höchstgrenzen für zollfreie Importe, die für sensible und auch halbsensible Güter existieren. Der geringe Ausnutzungsgrad bei nichtsensiblen Produkten - im Jahr 1981 lag er bei 36 vH für die EG und bei 51 vH für die Bundesrepublik - ist dagegen vor allem dem bürokratischen Aufwand bzw. der bewußt restriktiven Handhabung der Präferenzen in einzelnen Ländern der EG zuzuschreiben.

Tabelle 10 - Anteil der präferenzierten Importe an den Gesamtimporten
der präferenzierten Zollpositionen nach GSP-Kategorien
1978-1981 (vH)

		Industriegüter			GSP-Güter insgesamt
		Sensibel	Halb- sensibel	Nicht- sensibel	
EG-9	1978	14,9	21,9	31,2	26,8
	1979	12,4	40,1	33,7	26,2
	1980	16,6	40,8	34,3	30,9
	1981	38,2	.	36,2	32,8
Bundesrepublik	1978	14,8	42,9	57,1	36,5
	1979	11,5	46,1	57,0	29,9
	1980	10,6	46,5	54,0	32,8
	1981	39,5	.	51,2	34,6

Quelle: Langhammer [1983, Tabelle 2].

V. Gemeinschaftspolitik

In den Vertragswerken sind verschiedene Wirtschaftsbereiche von der Anwendung derjenigen Regeln, die staatliche oder private Hemmnisse gegen Handel oder Faktorwanderungen verbieten, ausgenommen worden (1). Besondere Bedeutung wurde der gemeinschaftlichen Politik (2) im Bereich der Eisenschaffenden Industrie (im folgenden auch Stahlindustrie genannt) und der Landwirtschaft beigemessen. So wurde gerade die EG-Agrarpolitik in den siebziger Jahren häufig als Motor der Integration bezeichnet. Der Analyse dieser beiden Politikbereiche wird daher auch in diesem Bericht größerer Raum gewidmet. Aus dem Bereich der Dienstleistungen wurde die Verkehrspolitik und die Politik auf dem Versicherungsmarkt ausgewählt und näher untersucht. Von den Initiativen zur Institutionalisierung ursprünglich nicht vorgesehener Gemeinschaftspolitiken dürften die gemeinsame Währungspolitik, die Technologie- und Industriepolitik sowie die Regionalpolitik auf der politischen Agenda an oberer Stelle stehen. Daher wurde für diese Politiken der Versuch unternommen, eine Erfolgsbilanz aus der Sicht der Bundesrepublik aufzustellen.

1. Die EG-Stahlpolitik

a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung

Bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl zu Beginn der fünfziger Jahre ging es den Beteiligten weniger darum, eine

(1) "...das Grundgesetz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ... ist klar marktwirtschaftlich. Den unverfälschten Wettbewerb im ungeteilten Wirtschaftsraum in's Spiel zu setzen, das ist das Leitmotiv. Soweit sie dazu Zwang anwendet, ist es der Zwang zur Freiheit. Denn - um Kant zu variieren - auch die Freiheit ist nicht der Naturzustand unter den Menschen" [Hallstein, 1979, S. 28].

(2) "...umfangreiche Einflußnahme der öffentlichen Gewalt auf die Bedingungs- und Wirtschaftswelt ist von der Europäischen Gemeinschaft vorgefunden worden. Es ist natürlich erlaubt, sie für anstößig zu halten. Aber es ist nicht begründet, die europäische Integration dafür

Freihandelsordnung für zwei Wirtschaftsbereiche zu schaffen, die auf eine lange Tradition wettbewerbshemmender Praktiken zurückblicken konnten; im Kern ging es darum, nationale Souveränität auf eine supranationale Organisation zu übertragen und dafür zu sorgen, daß keine privaten Machtstellungen entstehen. Dies schien ein geeigneter Weg zu sein, die erwogene Internationalisierung des Ruhrgebiets zu verhindern (1).

Der EGKSV (Art. 4) verbietet Praktiken aller Art, die eine Diskriminierung unter Produzenten oder Konsumenten hervorrufen könnten. Er verbietet - ohne Einschränkung -, daß Staaten die Kohlewirtschaft und die Eisenschaffende Industrie finanziell unterstützen oder belasten, in welcher Form auch immer. Der Vertrag verbietet weiterhin Praktiken, die darauf abzielen, Märkte aufzuteilen oder auszubeuten. Art. 65 stellt ein Kartellverbot auf (2). Es hätte aus ökonomischer Sicht genügt, wenn das Vertragswerk sich auf diese Teile beschränkt hätte. Daß die Vertragsväter nicht wirklich ein öffentliches Gut, eine Freihandelsordnung, produzieren wollten, wird aus anderen Artikeln deutlich. So wird in Art. 5 gesagt, daß der Stahlmarkt nicht-ausschließlich den Marktkräften überlassen werden kann. Wettbewerb könne für die Kohle- und Stahlwirtschaft und darüber hinaus für die Gesamtwirtschaft schädliche Folgen haben. Die notwendigen Interventionen sollen von den Gemeinschaftsorganen ergriffen werden. Der Vertrag autorisiert im einzelnen die Gemeinschaftsorgane zu folgenden Maßnahmen:

- Auskünfte aller Art von Unternehmen einzuholen und nachzuprüfen;

verantwortlich zu machen und deshalb als dirigistisch zu tadeln. Da sie nur vergemeinschaftet, was sie in den nationalen Gewalten vorfindet, richtet sich der Vorwurf ... gegen diese nationale Politik" [Hallstein, 1979, S. 28].

- (1) Mit der Kontrolle der Kohle- und Stahlwirtschaft an der Ruhr durch Frankreich während der Zwischenkriegszeit hatte man schlechte Erfahrungen gemacht. Die Etablierung alliierter Kontrollrechte unmittelbar nach 1949 bezweckte, einen Schlüsselbereich deutscher militärischer Stärke auszuschalten. Diese Kontrollrechte wurden zu einem Teil EGKS-Vertragsrecht.
- (2) Dieses war auf Verlangen des Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission in den Vertragstext eingefügt worden. Die Besatzungsmächte, die bis 1952 durch Demontage und Zerschlagen von Unternehmensstrukturen für eine wirtschaftliche Miniaturisierung gesorgt hatten, wollten sicherstellen, daß die Entflechtung von Bestand blieb.

- Unternehmen durch "Allgemeine Ziele", d.h. durch Voraussagen der Kapazitäten, der Erzeugung, des Verbrauchs, der Aus- und Einfuhren, zu beraten und Hinweise für Modernisierung zu geben;
- Unternehmen mitzuteilen, ob deren Investitionen im Gemeinschaftsinteresse liegen; falls ja, können Gemeinschaftsbeihilfen für investive Zwecke gewährt werden;
- Befehle zu erteilen, wieviel und zu welchem Preis Unternehmen Stahl produzieren oder verbrauchen dürfen;
- die Intra- und Extra-EG-Handelsströme zu lenken.

Bemerkenswert erscheint, daß Kompetenzen zu indikativer Planung und zur Investitionslenkung nicht als ausreichend angesehen wurden, sondern um die Kompetenz zur zentralen Bewirtschaftung im Krisenfall ergänzt wurden. Damit erfüllt dieser Teil des Vertrags alle Kriterien eines staatlich beherrschten Zwangskartells. Er kann seine geistige Verwandtschaft zu den vorangegangenen, staatlich geduldeten, privaten europäischen Kartellen der Zwischenkriegszeit nicht leugnen (1).

Der Vertrag läßt offen, welchem der beiden Teile die Gemeinschaftsorgane Priorität einräumen. Die sich rasch verflüchtigende Furcht vor einer neuen "deutschen Gefahr" mag dazu beigetragen haben, daß die Freihandelsregeln bald schon weniger ernst genommen wurden als der vertraglich eingeräumte Spielraum für gemeinsame Interventionen. Sogar ein Wiederaufleben national eigenständiger Stahl- und Kohlepolitik wurde geduldet. Zwar wurden früh Fortschritte bei der Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen im Intra-EG-Handel und bei der Schaffung eines gemeinsamen Zolltarifs für Einfuhren aus Drittländern erzielt. Jedoch wurden vereinzelt zeitlich begrenzte, neue nationalstaatliche Eingriffe in den Stahlmarkt toleriert, obwohl sie gegen das Verbot diskriminierender Praktiken verstießen. Während der gemeinsame Kohlemarkt nur kurze Zeit Bestand hatte - seit den sechziger Jahren gibt es wieder weitgehend voneinander getrennte nationale Kohleregime - , ließ die (Re-)Nationalisierung der Eisenschaffenden Industrie länger auf sich warten.

(1) Zu einem Vergleich der beiden Kartelle vgl. RWI [1951].

In den fünfziger Jahren erhielt die deutsche Stahlindustrie einen erleichterten Zugang zu dem seinerzeit noch regulierten Kapitalmarkt. Auch nach dem weitgehenden Wiederaufbau in den sechziger Jahren wurde daran festgehalten, der Stahlindustrie Sonderkonditionen bei der Finanzierung ihrer Investitionen einzuräumen. Zunächst (in den sechziger Jahren) bestanden die Vergünstigungen darin, daß Zinsverbilligungen, Kreditgarantien und Investitionsprämien gewährt wurden. Die Höhe der gewährten Subventionen im Zeitraum 1960-1970 wurde auf rund 100 Mill. DM geschätzt [Donges, Fels, Neu et al., 1973].

Seit Beginn der siebziger Jahre nahm der Subventionsumfang kräftig zu (Tabelle 11). Er stieg von 99 Mill. DM im Jahr 1973 auf 1850 Mill. DM im Jahr 1985. Außerdem wurden 1983 und danach Bundesländer Anteilseigner an Stahlunternehmen. Im Jahr 1986 entschied die Bundesregierung, als Ausfallbürge für die von Arbed Saarstahl aufgenommenen Fremdmittel in Anspruch genommen werden zu können (1).

Tabelle 11 - Stahlsubventionen (a) der Bundesrepublik 1973-1985
(Mill. DM)

	1973	1974	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Subventionen insgesamt	99	122	212	344	393	1085	1240	1900	1850
Steuererleichterungen	64	81	37	48	48	110	200	300	.
Finanzielle Zuwendungen	35	43	174	296	344	975	900	1600	.
Gewährt durch:									
Bundesregierung	29	34	166	196	226	.	.	.	.
Länder	4	5	6	96	115	.	.	.	.
Besondere Haushalte (EG-Mittel)	2	4	2	4	3	.	.	.	.
(a) Ohne Bürgschaften.									

Quelle: Jüttemeier [1984; 1986].

(1) In den achtziger Jahren unternahm sie den Versuch, aus den Stahlunternehmen zwei große Unternehmensgruppen zu formen.

Im Laufe der Zeit wandelten sich der Zweck und die Art der Subventionsbemessung. Anfänglich war beabsichtigt, die Produktionskapazitäten stärker auszuweiten. Zu Beginn der siebziger Jahre war es ein wichtiges Ziel, die Produktionsstruktur durch vermehrte Rationalisierungsinvestitionen zu fördern. Außerdem ging es darum, zurückgebliebenen Regionen zu "helfen". Bemessungsgrundlage wurden Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sowie für Ersatzinvestitionen, durch die alte Anlagen durch neue, effizientere ersetzt wurden. In den achtziger Jahren dominierten Subventionen, die Konkurse verhindern oder die die finanziellen Belastungen durch Sozialpläne bei größeren Entlassungen erleichtern sollten.

Die nationalstaatlichen Stahlsubventionen in der Bundesrepublik waren aber im Vergleich zu anderen Branchensubventionen oder zu den Stahls- subventionen von EG-Partnerstaaten gering. Nach den Untersuchungen des Department of Commerce und der International Trade Commission im Rahmen eines Anti-Dumping-Verfahrens betrugen die Subventionsraten gemessen als Subventionen in vH des fob-Wertes bei französischen Unternehmen bis zu 13 vH, bei italienischen bis zu 26 vH, bei britischen bis zu 20 vH; dagegen waren die Subventionsraten der großen deutschen Hersteller (ohne Arbed Saarstahl) 1 vH oder kleiner [Tarr, 1986]. Dies ist nicht das Verdienst der Gemeinschaftsorgane, die gegen nationalstaatliche Subventionsprogramme nicht mit der notwendigen Entschiedenheit vorgegangen sind. Die deutsche Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie hat sich entschieden gegen die Gewährung von Subventionen gewandt. Sie hat in diesem Sinne versucht, die Bundesregierung zu energischerem Widerspruch gegen Subventionsvergaben zu bewegen [Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, 1982], jedoch nicht mit großem Erfolg. Diese Verbandspolitik war wahrscheinlich nur deshalb möglich, weil deutsche Unternehmen zu den produktivsten Stahlerzeugern in der EG gehören [Tarr, 1986].

Die Kommission hat sich damit begnügt, gemeinsame Bedingungen für die Vergabe von Beihilfen festzulegen und die von den EG-Mitgliedstaaten beabsichtigte Vergabe von Subvention zu notifizieren. Die Bedingungen, nach denen Subventionen, in welcher Form auch immer, als vereinbar mit dem Funktionieren eines gemeinsamen Marktes gelten können, sind 1980

nach über zweijährigen Verhandlungen erstmalig festgelegt [ABl., Nr. L 29, 6.2.1980] und 1981 [ABl., Nr. L 228, 13.8.1981] revidiert worden. Nach dem revidierten Beihilfenkodex von 1981 (1) waren Subventionen zulässig,

- wenn das begünstigte Unternehmen ein zusammenhängendes, genau festgelegtes Umstrukturierungsprogramm durchführte, das die verschiedenen Umstrukturierungsmerkmale (Modernisierung, Kapazitätsabbau und gegebenenfalls eine Neuordnung der Betriebsfinanzierung) umfaßte und geeignet war, die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität ohne Beihilfen unter normalen Marktbedingungen wiederherzustellen;
- wenn das betreffende Umstrukturierungsprogramm einen Abbau der Produktionskapazitäten des begünstigten Unternehmens bewirkte und nicht die Kapazität für die verschiedenen Erzeugnisgruppen erhöhte, deren Markt sich nicht im Aufschwung befand;
- wenn Höhe und Intensität der Beihilfen schrittweise abgebaut wurden;
- wenn die Beihilfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führte und die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise veränderten.

Für den Abbau der Beihilfen waren je nach Art der Beihilfe Fristen festgesetzt worden. Am längsten war die Frist für den Abbau von Investitionsbeihilfen. Diese sollte am 31.12.1985 auslaufen. In Art. 12 des Kodex hatte sich die Kommission die Möglichkeit offen gehalten, die Fristen zu verlängern. Davon hat sie keinen Gebrauch gemacht. Stahlspezifische Beihilfen sind jetzt wieder grundsätzlich verboten. Ausnahmen von diesem Grundsatz gibt es aber. Auch wenn in der EG unter dem Subventionskodex über 30 Mill. t Kapazität abgebaut wurden, scheint die Krise noch nicht bewältigt. Subventionsbegehren werden bald neu aufkommen.

Insgesamt betrachtet sind die gemeinschaftlichen Beihilfebedingungen inkonsistent und nicht operational. Beihilfen, die den Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten nicht verzerren, gibt es nun einmal nicht. Kriterien dafür, ob ein Unternehmen in die Lage versetzt wird, unter "normalen" Marktbedingungen rentabel zu arbeiten, hat eine Be-

(1) Dieser wurde 1985 erneut revidiert.

hörde ebensowenig wie Kriterien dafür, ob Erzeugnisgruppen künftig auf schrumpfenden oder expandierenden Märkten verkauft werden. Der Anspruch der Kommission, über zukunftsrelevantes Lenkungswissen zu verfügen, ist nicht neu. Im Rahmen ihrer Kompetenzen zur indikativen Planung und zur Investitions- und Produktionsumlenkung hat sie seit jeher diesen Anspruch erhoben, ohne ihm allerdings gerecht werden zu können. Eine Verlaufsanalyse der gemeinsamen Stahlpolitik ergab vielmehr: Die Preis- und Umsatzentwicklung wurde immer zu optimistisch eingeschätzt [Dicke, 1983]. Der Wandel der internationalen Standortstruktur hin zu den jungen Industrieländern wurde zwar erkannt - 1967 warnte die Kommission mit Verweis auf diesen Wandel, Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen -, nach 1968 entschied die Kommission in ihren "begründeten Stellungnahmen" zu einzelbetrieblichen Investitionsvorhaben dann aber häufiger als zuvor, daß die Investitionsvorhaben im Interesse der Gemeinschaft lägen. Im Jahr 1975 äußerte die EG-Kommission sogar: "Die mittelfristigen Vorausschätzungen der künftigen Stahlnachfrage zeigen, daß die derzeitigen Kapazitäten nicht ausreichen, um den für das Jahr 1980 erwarteten Höchstbedarf zu decken; die heutige Lage hat also immer noch rein konjunkturellen Charakter" [Kommission, p]. Von Kapazitätserweiterungen wurde also kaum abgeraten, obwohl sich bereits Anfang der siebziger Jahre die Kapitalrenditen trotz Stahlnachfrageboom verschlechtert hatten. Den Organen der EG gelang es überdies nicht, das von ihnen vorausgeschätzte zu große Verkaufspotential auf die Unternehmen aufzuteilen. Die Summe der Produktionsplandaten der einzelnen Unternehmen überstieg die Vorgaben der EG-Organen beträchtlich.

Den Aufbau von Überkapazitäten hat die Kommission zusätzlich dadurch gefördert, daß sie Investitionen durch Darlehen und Zinszuschüsse verbilligte; der Umfang der Kreditzusagen im Zeitraum von 1954 bis heute beträgt über 10 Mrd. DM. Auch die außenhandelspolitischen Maßnahmen und die sonstigen Interventionen auf dem Binnenmarkt trugen erheblich dazu bei, daß die Unternehmen die wirtschaftliche Zukunft zu günstig einschätzten und noch in die Stahlproduktion investierten, als längst alternative Kapitalanlagen vorteilhafter waren. Durch folgende Maßnahmen behinderte die Kommission den Strukturwandel:

- 1963 wurde die tarifäre und nicht-tarifäre Protektion von Einfuhren aus Drittländern erhöht, um eine "vorübergehende Absatzkrise" zu

bewältigen; die Schutzmaßnahmen wurden Jahr für Jahr verlängert.

- 1967 wurden Kartellierungen genehmigt und Japan zu einer freiwilligen Beschränkung seiner Ausfuhr aufgefordert.
- 1968 wurde das französische Programm zur Förderung von Stahlinvestitionen und Stahlexporten sowie zur mengenmäßigen Beschränkung der Stahleinfuhr genehmigt.
- 1975 wurde eine statistische Überwachung von Importen eingeführt.
- 1977 wurden Unternehmen zu Kartellabsprachen überredet, Mindestpreise für ausgewählte Stahlerzeugnisse erlassen und ein Einfuhrlizenzierungssystem eingeführt.
- 1978 wurden Basispreise (1) für Importe veröffentlicht und mit wichtigen Drittländern Vereinbarungen über Mengen und Preise von Exporten in die EG getroffen.
- 1980 wurde die "Krise" ausgerufen und die Produktion für wichtige Stahlprodukte kontingentiert.
- 1981 wurde die Kontingentierung auf weitere Erzeugnisse ausgedehnt, die Preisüberwachung verschärft und die zulässigen Exporte von Drittländern in die EG wurden verringert.
- 1982 wurde das System der Kontingentierung von Produktion und Einfuhr ausgeweitet; mit den Vereinigten Staaten wurde vereinbart, die EG-Exporte zu beschränken.
- 1983 wurden die Marktinterventionen verlängert, die Einfuhrquoten für Drittländer reduziert und Anti-Dumping-Zölle erhöht. Regionale Lieferquoten im Intra-EG-Handel wurden festgesetzt. Unternehmen, die gegen Regulierungen verstoßen, wurden mit schärferen Sanktionen bedroht.
- 1984 wurde das "vorübergehende" System der Produktions- und Einfuhrkontrolle verlängert und Maßnahmen für eine effizientere Kontrolle von Mindestpreisen, Kautionszahlungen, Produktions- und Lieferdokumenten neu eingeführt. Die Mindestpreise wurden erhöht.

(1) Als Basispreise dienen die Preise des kostengünstigsten Anbieters auf dem Weltmarkt. Werden diese Preise von einem Anbieter unterschritten, so werden Anti-Dumping-Zölle erhoben.

- 1985 und 1986 wurden die Kontingente mit Ausnahme weniger Erzeugnisse verlängert und Mindestpreise aufgehoben; Orientierungspreise blieben weiterhin in Kraft.

Zusammenfassend läßt sich die EG-Stahlpolitik aus ökonomischer Sicht wie folgt bewerten:

- Die Produktion eines öffentlichen Gutes in Form einer Freihandelsordnung gelang bis 1962 nur unvollkommen. Entgegen der Verpflichtung aus Art. 4 EGKSV wurden nämlich bereits schon damals nationalstaatlich betriebene Diskriminierungen von ausländischen Stahlproduzenten sowie von Unternehmen im Nicht-Stahlbereich der nationalen Volkswirtschaft toleriert.
- Die gemeinsame Stahlpolitik der sechziger und siebziger Jahre als ein Versuch, Investition, Produktion und Handel indikativ zu planen, hat Anpassungen an die sich wandelnden Marktbedingungen verzögert und damit eine Überangebotssituation geschaffen. Die politikbedingte Krise der Stahlindustrie in den achtziger Jahren wird mit einem System von Zwangsbewirtschaftungsmaßnahmen behandelt, das sich nur wenig von dem in der Kriegs- und Nachkriegszeit unterscheidet und mit einer freien Wirtschaftsordnung, wie sie für den überwiegenden Teil der Industrie durchgesetzt wurde, unverträglich ist.

Unter einem Freihandelsregime - ohne die gemeinsame Stahlpolitik - stünde die Gesamtwirtschaft heute besser da. Die EG-Stahlindustrie wäre kleiner, gemessen am Kapitalstock oder an der Zahl der Beschäftigten, und würde ohne die derzeit hohen Verluste arbeiten.

b. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Die höheren Subventionen, die von EG-Partnerstaaten an ihre heimische Stahlindustrie gezahlt werden, schaden deutschen Stahlunternehmen: Bei gegebenem Außenhandelsschutz wären die Marktanteile der deutschen Stahlindustrie höher. Da deutsche Stahlunternehmen kostengünstiger arbeiten als der überwiegende Teil der europäischen Konkurrenten, wären ihre Marktanteile auf dem Binnenmarkt auch höher, wenn es das

Kontingentierungssystem nicht gäbe. Dieses schützt in erster Linie die hochsubventionierten, wenig effizienten Unternehmen und bremst letztlich den Subventionswettlauf. Wegen der Hochpreispolitik schwemmt jedoch die Einfuhr- und Produktionskontingentierung denjenigen deutschen Stahlanbietern Renten zu, deren Kosten niedriger sind, als die Kosten der subventionierten Konkurrenten. Denn der Binnenpreis ist so bemessen, daß er die Durchschnittskosten eines Durchschnittsbetriebs deckt (1).

Wenn die (niedrigeren) Durchschnittskosten deutscher Hersteller durch den Preis im Binnenmarkt gedeckt werden, lohnt es sich für Stahlunternehmen, auf Drittländermärkten zu Grenzkosten anzubieten. Es ist dann zu erwarten, daß politikbedingt die Importe der Drittländer zurückgehen und darüber hinaus die Exporte nach Drittländermärkten zunehmen. Tabelle 12 weist aus, daß sich die Nettoexporte (Ausfuhr abzüglich Einfuhr) der Eisenschaffenden Industrie nach Drittländern seit Beginn der

Tabelle 12 - Nettoexporte und Exportquoten der deutschen Stahlindustrie nach Regionen 1975-1985

	Nettoexporte (a) (Mill. DM)		Exportquote (b) (vH)	
	EG-9	Drittländer	EG-9	Drittländer
1975	1981,3	7333,0	15,7	23,2
1976	1012,6	4114,1	15,4	17,3
1977	618,7	4109,7	14,5	19,1
1978	25,4	5609,5	14,5	22,7
1979	359,4	6438,4	15,9	23,4
1980	1668,3	5864,1	17,7	21,7
1981	1069,2	9060,9	16,4	27,2
1982	1999,1	7986,7	18,4	28,4
1983	185,7	5963,9	17,6	25,7
1984	1194,4	7491,0	18,4	27,0
1985	1617,4	8874,1	19,3	28,7

(a) Exporte minus Importe. - (b) Exporte als Anteil am Umsatz.

Quelle: Vgl. Tabelle 7; eigene Berechnungen.

(1) Zu den preistheoretischen Begründungen dieser Aussage vgl. Herdmann, Weiss [1985].

Kartellierung 1976 bis zum Jahr 1985 verdoppelt haben. Auch die Zunahme der Exportquoten im Handel mit Drittländern bestätigt, daß sich die Wettbewerbskraft der deutschen Stahlindustrie eher verbessert als verschlechtert hat. In den Jahren 1984 und 1985 mag der niedrige Wechselkurs der DM-Mark die Exporte nach Drittländern stimuliert haben. Allerdings wurden die höchsten Nettoexporte nach Inkrafttreten des Kontingentierungssystems bei einem DM-Wechselkurs erzielt, der im historischen Vergleich der höchste war.

Eine erhöhte Auslastung des Produktionspotentials der Stahlindustrie durch vermehrte Ausfuhr mag dazu beigetragen haben, daß sich die wirtschaftliche Lage in den achtziger Jahren günstiger entwickelt hat, als es sonst der Fall gewesen wäre; auf dem Weltmarkt aber dürfte sich die Position derjenigen Anbieter, die ohnehin durch die verstärkten Einfuhrhemmnisse der EG geschädigt wurden, weiter verschlechtert haben. Die von der EG ausgelösten Störungen des Weltstahlhandels haben aber auch negative Rückwirkungen auf die Exportsektoren mit Standortvorteilen in der Bundesrepublik. Zum einen verursacht die EG-Stahlpolitik einen Erlösrückgang der Stahlexportländer und damit einen Rückgang ihrer Importkapazität; zum anderen ist mit Vergeltungsmaßnahmen zu rechnen, namentlich seitens der Vereinigten Staaten. Beide Wirkungen zusammengenommen haben zur Folge, daß die Exportchancen der durch die Stahlpolitik diskriminierten heimischen Industrie sinken.

Ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Kosten der nationalen Subventionspolitik und der EG-Stahlpolitik (die statischen Allokationseffekte) lassen sich mit Hilfe des Konzepts der Konsumenten- und Produzentenrente abschätzen (1). Tabelle 13 enthält eine Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse einer solchen Kostenschätzung für die Jahre 1973 und 1983. Der Preiseffekt des Außenhandelsschutzes im Rahmen der EG-Stahlpolitik betrug im Jahr 1973 lediglich 4 vH; bis 1983 stieg er auf 17 vH an. Die Stahlnachfrager erlitten durch den EG-Außenhandelsschutz Einbußen in Höhe von 4,3 Mrd. DM; diesen Betrag hätten sie ohne EG-Stahlpolitik weniger für Stahlkäufe auszugeben brauchen. Da es sich bei den Stahlverbrauchern durchweg um Unternehmen handelt, die internationaler

(1) Mit Hilfe dieses Konzepts hat Glismann [1974] die Kosten der Protektion in der Bundesrepublik analysiert.

Tabelle 13 - Sektorale und gesamtwirtschaftliche Effekte (a) der Interventionen auf dem Stahlmarkt der EG 1973 und 1983

	1973	1983
Effekte des Außenhandelsschutzes		
Preiseffekt (vH)	-4	-17
Kosten für die Stahlverbraucher (Mill. DM)	896	4281
Effizienzverlust der Volkswirtschaft (Mill. DM)	27	129
Sektoraler Beschäftigungseffekt (Anzahl der konservierten Arbeitsplätze)	11200	34427
Kosten für die Stahlverbraucher pro konservierten Arbeitsplatz (1000 DM)	63	124
Effekte der Subventionierung		
Belastung der Steuerzahler (Mill. DM)	991	1240
Sektoraler Beschäftigungseffekt (Anzahl der konservierten Arbeitsplätze)	1573	10000
(a) Änderungen der jeweiligen Größen nach Wegfall der Interventionen.		

Quelle: Gerken et al. [1985]; Glismann [1974]; Herdmann, Weiss [1985]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Konkurrenz ausgesetzt sind, hat sich deren Preiswettbewerbsfähigkeit in Höhe dieses Kosteneffekts verschlechtert. Der überwiegende Teil dieses unfreiwilligen Transfers der Stahlkonsumenten verbesserte die Einkommen in der Stahlindustrie. Die Stahlindustrie wurde in die Lage versetzt, mehr zu produzieren und mehr Arbeitskräfte zu beschäftigen. Allerdings sind die Kosten der Konservierung von Arbeitsplätzen sehr hoch. Der Beschäftigungseffekt der EG-Stahlpolitik wird für das Jahr 1983 auf lediglich 34400 Arbeitsplätze geschätzt. Somit beträgt der Preis, den die Stahlverbraucher für einen konservierten Arbeitsplatz zahlen müssen, 124000 DM.

Ebenso hoch sind die Kosten je konservierten Arbeitsplatz, die die Steuerzahler aufgrund des nationalen Subventionsprogramms aufzubringen haben. Der Beschäftigungseffekt der nationalen Stahlsubventionen kann mit 10000 konservierten Arbeitsplätzen veranschlagt werden (1). Freilich

(1) Dieser Effekt wurde unter der Annahme ermittelt, daß die Subventionen bezogen auf eine Produkteinheit einer gleich hohen Preisänderung äquivalent sind. Von Arbed Saarstahl abgesehen werden die

muß dieser subventionsbedingte wie auch der durch die EG-Stahlpolitik bedingte Beschäftigungseffekt in der Stahlindustrie saldiert werden mit den Einbußen an Beschäftigung in anderen Wirtschaftsbereichen, die durch die Interventionen auf dem Stahlmarkt diskriminiert werden. Würden die Bewirtschaftungsmaßnahmen der EG aufgehoben und könnten die Preise um 17 vH sinken, so würden sich Produktion und Beschäftigung in der übrigen Wirtschaft erhöhen. Das gleiche geschähe bei einem Subventionsabbau, der mit einer entsprechend hohen Steuersenkung einherginge (1). Da die Stahlindustrie kapitalintensiver arbeitet als die nachgelagerten Industriezweige, könnten durch den Protektionsabbau insgesamt mehr Arbeitsplätze in der übrigen Wirtschaft entstehen als in der Stahlindustrie abgebaut würden.

c. Zusammenfassung

Gesamtwirtschaftlich betrachtet hat also die EG-Stahlpolitik negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte. Die Ziele, die den EG-Organen nach Art. 2-4 EGKSV vorgegeben waren, wurden überwiegend nicht erreicht.

2. Die EG-Agrarpolitik

a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung

Bei der Frage nach der internationalen Ordnung für eine westeuropäische Integration spielte der Agrarbereich eine besondere Rolle. Frankreich hatte sich weder für eine Freihandelszone noch für eine Zollunion allein für gewerbliche Waren ausgesprochen. Es fürchtete, daß die Industrien

Subventionen jedoch überwiegend zur Verbilligung des Kapitaleinsatzes gezahlt. Dies begünstigt die Substitution von Arbeit durch Kapital. In diesem Maße werden die Beschäftigungseffekte zu hoch geschätzt.

(1) Für eine gesamtwirtschaftliche Quantifizierung dieser Zusammenhänge vgl. Gerken et al. [1985].

der benachbarten Länder Waren billiger produzieren könnten und französische Unternehmen in einer Zoll- oder Freihandelsunion Produktionseinbußen hinnehmen müßten. Da sich Frankreich aber als ein Land mit günstigen natürlichen Bedingungen für die Produktion von bodenintensiven landwirtschaftlichen Erzeugnissen Wettbewerbsvorteile im Handel mit Agrarwaren ausrechnete, verlangte es, Agrarwaren in eine gemeinsame Zone freien Handels einzubeziehen. Es band sein Ja zur Zollunion für Industriewaren an ein Ja der anderen Verhandlungspartner zu einer Agrarunion.

Weder das Vereinigte Königreich noch die anderen Staaten, die sich später zur EFTA zusammenschlossen, waren aber bereit, neben einer Zollunion für Industriewaren eine solche für Agrarwaren zu schaffen. Ein gemeinsamer Außenhandelszoll gegenüber Drittländern als Bedingung für eine Zollunion hätte das Präferenzzollsystem, das das Vereinigte Königreich mit den Commonwealth-Ländern verband, zur Disposition gestellt. Überdies wurde befürchtet, daß wegen der Beteiligung Frankreichs und Italiens (mit jeweils hohen Zollmauern) an der Zollunion ein gemeinsamer Außenzoll sehr hoch festgesetzt werden könnte. Diese Befürchtungen erwiesen sich dann auch als zutreffend. Als ein besonderes Hemmnis galt die für den Agrarhandel angestrebte gemeinsame Politik zur Koordinierung der nationalen Agrarpolitiken. Die agrarpolitischen Interventionssysteme waren äußerst vielgestaltig. Sie reichten von dem konsumentenfreundlichen britischen System der Deficiency Payments hin zu den perfektionistischen Marktorganisationen deutscher Machart. Neben Ländern mit sehr hohen Produktionskosten und hohen Konsumentenpreisen bei Agrarwaren wie der Bundesrepublik gab es

- Länder mit niedrigen Konsumentenpreisen und niedrigem Selbstversorgungsgrad (z. B. das Vereinigte Königreich) und
- Länder mit niedrigen Produktionskosten, niedrigen Konsumentenpreisen und Nettoexportüberschüssen bei bodenabhängigen Erzeugnissen (z.B. Frankreich, Italien) oder bei tierischen Erzeugnissen (Niederlande).

Eine Koordination der Politik in einem durch so große ökonomische und institutionelle Unterschiede gekennzeichneten Wirtschaftsbereich verlangte, daß nationale Präferenzen und nationale Machtstrukturen organisier-

ter Interessen tiefgreifend verändert werden mußten. Hierfür und für die vorgesehene Errichtung supranationaler Instanzen mit Souveränitätsrechten, die die Politikkoordination betreiben sollten, wollte die Mehrheit der OECD-Länder ihre Zustimmung nicht geben [Krämer, 1968]. Lediglich die sechs seit 1951 in der Montanunion zusammengeschlossenen Länder fanden sich schließlich bereit, eine Zollunion für Industriewaren zu errichten und die Agrarpolitik zu koordinieren. Im EWGV wurde vorgesehen, daß die Landwirtschaft nach einer Anpassungsphase, in der ein gemeinsamer Außenhandelsschutz geschaffen und die Handelshemmnisse zwischen den Partnerstaaten beseitigt werden sollten, in den Gemeinsamen Markt einbezogen werden soll. Für die Organisation des gemeinsamen Marktes für Agrarwaren stellt der EWGV drei Formen zur Auswahl (Art. 40):

- gemeinsame Wettbewerbsregeln,
- bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder
- eine gemeinsame (rechtseinheitliche) Marktordnung.

Gemeinsame Wettbewerbsregeln hätten am ehesten nationale Staatseingriffe zugunsten der Agrarproduzenten und private Produzentenkartelle beseitigt. Die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung im EWG-Raum hätten auf diese Weise genutzt werden können.

Eine bindende Koordinierung einzelstaatlicher Marktordnungen und damit von Mindestpreisen, Subventionen und Sondergesetzen hätte im Vergleich zum System gemeinsamer Wettbewerbsregeln Unterschiede im Niveau der Agrarprotektion zwischen den Mitgliedstaaten eingefroren. Frankreich hätte ein konsumentenfreundliches niedriges Agrarpreinsniveau behalten können, und die Bundesrepublik hätte nicht die mächtige Interessenorganisation der kostengünstig produzierenden Landwirte herauszufordern brauchen.

Dazu war die Bundesrepublik bei der Schaffung einer gemeinsamen Marktordnung, der dritten Organisationsform, gezwungen. Diese Marktordnung war - ökonomisch und politisch betrachtet - einem System gemeinsamer Wettbewerbsregeln unterlegen. Aber gerade sie wurde ange-

strebt. Frankreich wäre aufgrund seiner Kostenvorteile wohl am stärksten mit einem System gemeinsamer Wettbewerbsregeln gedient gewesen. Jedoch verlangten die Produzentenorganisationen und die Mehrheit des französischen Parlaments, daß vor dem Ende der ersten Etappe zur Gründung des Gemeinsamen Marktes langfristige Verträge mit garantierten Preisen abgeschlossen und danach in der nächsten Etappe gemeinsame Marktorganisationen geschaffen werden, die den Produzenten die gleichen Sicherheiten im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik gewährleisten sollten [von Siegler, 1957, S. 6226]. Diese Forderung lief darauf hinaus, den nationalen französischen Agrardirigismus auf die anderen Staaten auszuweiten.

Auch die anderen Länder hatten mehr oder weniger intensiv ihre Agrarmärkte reguliert. In der Bundesrepublik waren die Bewirtschaftungsmaßnahmen der Nachkriegszeit durch landwirtschaftliche Marktordnungen abgelöst worden. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 verpflichtete den Gesetzgeber, mit allen Mitteln der Wirtschaftspolitik dafür zu sorgen, daß die Einkommen in der Landwirtschaft den Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft angeglichen würden. Steuererleichterungen und Subventionen nahmen seit 1955 an Umfang rasch zu. Einfuhren wichtiger heimischer Agrarwaren wurden durch ein Kontingentierungssystem mit Einfuhrlizenzen von den Einfuhr- und Vorratsstellen reguliert. Es gab Mindestpreise und staatliche Käufe zum Zweck der Bevorratung und der Preisstabilisierung. Die Landwirtschaft wurde im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von der Allgemeingültigkeit der Wettbewerbsregeln ausgenommen, und Kartellierungen des Angebots wurden sogar durch Subventionen erleichtert.

Das Netz staatlicher Regulierungen war in den Niederlanden, in Belgien, Luxemburg und Italien kaum weniger dicht geflochten. Trotzdem stieß der Wunsch Frankreichs nach einer gemeinsamen Marktordnung auf Ablehnung, die in der Bundesrepublik besonders heftig war. Diese Ablehnung entsprang keineswegs freihändlerischer Gesinnung. Die Bundesrepublik bevorzugte nicht ein System gemeinsamer Wettbewerbsregeln anstelle der von Frankreich gewünschten gemeinsamen Marktordnung. Sie warb für ein System internationaler Koordinierung nationaler Marktordnungen. Betrachtet man die Entwicklung der EG-Agrarpolitik seit 1968,

so hat die Bundesrepublik sich in starkem Maße durchgesetzt. Doch bis es zu dieser Lösung kam, gab es viele Zwischenschritte und Umwege.

Der Grund für den Widerstand der Bundesrepublik gegen eine gemeinsame Marktordnung war, daß die Bundesrepublik aufgrund natürlicher Kostennachteile in der Agrarproduktion, hoher Opportunitätskosten der Arbeit und kleiner Betriebsgrößen hohe Agrarpreise bzw. hohe Subventionszahlungen bevorzugte. Frankreich aber, mit hoher Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, ungenutzten Flächenreserven und Nettoexporten bei Getreide, wehrte sich gegen eine Festsetzung der Agrarpreise für bodenintensive Erzeugnisse in Höhe des deutschen Niveaus. Es hatte selbst eine Politik der Getreidepreissenkungen eingeleitet. Die Erzeugerpreise waren durch Erhebung von Produktionsabgaben, die zur Finanzierung des Verkaufs von Getreide verwendet wurden, von 456,8 DM/t im Jahr 1956/57 auf 283,9 DM/t im Jahr 1958/59 gesenkt worden [Hoffmeyer, 1960]. Die Übernahme des deutschen Preisniveaus hätte bedeutet,

- daß französische Agrarexporteure auf dem Weltmarkt ohne zusätzliche Exporthilfe Marktanteile verloren hätten und
- daß die Produktion ausgeweitet und Überschüsse angehäuft worden wären.

Daß es angesichts des damals schon hohen Selbstversorgungsgrads bei Agrarprodukten (Tabelle 14), einer geringen Einkommenselastizität der Nachfrage und eines hohen technischen Fortschritts zu großen Produktionsüberschüssen kommen würde, wenn nicht die Höhe des Agrarschutzes drastisch gesenkt würde, war allen Experten klar [Plate, Woermann, 1962]. Die fiskalischen Kosten der Aufkäufe dieser Überschüsse wollte Frankreich verständlicherweise nicht seinen Bürgern auflasten. Natürlich waren auch die deutschen Partner nicht von dem Gedanken begeistert, die fiskalischen Kosten der Verwaltung eines mit Überschüssen belasteten gemeinsamen Agrarmarkts zu übernehmen.

Am 31.12.1961 wurden in den Verhandlungen über den Beginn der zweiten Stufe der Übergangszeit zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes "die Uhren angehalten". Frankreich verlangte Fortschritte auf dem Agrarsektor. Am Ende der Marathonsitzung am 14.1.1962 war eine Ent-

Tabelle 14 - Selbstversorgungsgrad (a) von EG-Mitgliedstaaten bei wichtigen Agrarwaren 1956-1960 und 1983/84 (vH)

	Getreide (b)	Zucker	Wein	Fleisch	Butter
	1956-1960 (c)				
Bundesrepublik	77,0	91,6	59,6	88,9	95,6
Belgien	50,9	112,7	15,4	96,0	93,8
Niederlande	34,5	100,2	2,6	136,7	185,0
Frankreich	109,9	118,4	78,1	100,7	100,0
Italien	86,9	102,7	105,4	80,3	81,8
EG-6	84,5	97,6	90,24	95,4	103,6
	1983/84				
Bundesrepublik	89	120	72	90	155
Belgien	46	150	8	120	126
Niederlande	27	205	-	228	638
Frankreich	178	189	107	100	131
Italien	79	85	118	77	65
EG-10	105	123	101	102	142
(a) Produktion in vH der inländischen Marktversorgung (verwendbare Erzeugung minus Exporte plus Importe). - (b) Ohne Reis. - (c) Durchschnitt der Jahre.					

Quelle: EUROSTAT [a].

scheidung gefunden: Gemeinsame Marktorganisationen für Getreide, Schweinefleisch, Eier, Geflügelfleisch, Obst und Gemüse, Wein, Rindfleisch, Milch und Milchprodukte sowie Zucker sollten schrittweise errichtet werden (1). Außerdem wurde vom Ministerrat eine Verordnung über einen Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) erlassen. Damit wurde die gemeinsame finanzielle Verantwortung in der Agrarpolitik institutionell verankert [ABl., Nr. 30, 20.4.1962].

- (1) Hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung unterscheiden sich die Marktorganisationen. Märkte mit geringer nationaler Regulierungsintensität wie der Obst- und Gemüsemarkt wurden nur wenig geordnet; hier wurden gemeinsame Wettbewerbsregeln vorgesehen [ABl., Nr. 30, 20.4.1962].

Es war nunmehr klar, daß die Kosten der Marktordnungspolitik nach einer Übergangszeit ab 1970 gemeinsam aufgebracht werden mußten. Der Fonds sollte durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten gespeist werden, deren Höhe sich einmal nach dem Haushaltsschlüssel gemäß Art. 200, I EWGV richten sollte und zum anderen nach dem Verhältnis der Nettoeinfuhren der einzelnen Mitgliedstaaten aus Drittländern zur Einfuhr der EG insgesamt. Der Anteil des Beitrags gemäß Art. 200, I sollte im Laufe der Zeit zurückgehen und der Anteil gemäß dem Verhältnis der Nettoeinfuhren zunehmen. Diese Finanzierungsregelung lief darauf hinaus, Länder mit Nettoexporten, wie z.B. Frankreich, zu Lasten von Ländern mit Nettoimporten zu begünstigen. Dies gab Frankreich in den folgenden Verhandlungen, in denen es um die endgültige Höhe der gemeinsamen Agrarpreise im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation ging, ein Druckmittel in die Hand. Sollte das Hochpreisland Bundesrepublik darauf beharren, daß die gemeinsamen Agrarpreise administrativ auf Höhe der deutschen Agrarpreise festgelegt werden, so hätten die deutschen Steuerzahler zu den Folgekosten einen hohen Finanzierungsbeitrag zu leisten. Sollte später - gemäß dem im deutschen Landwirtschaftsgesetz anerkannten Anspruch der deutschen Landwirte auf Teilnahme am allgemeinen Einkommensanstieg in der gewerblichen Wirtschaft - die Bundesrepublik auf Preisanhebungen bestehen, so würde der Bundesfinanzminister die Folgen in seiner Finanzplanung berücksichtigen müssen.

Die Verhandlungen bis zur Verabschiedung der endgültigen Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen zogen sich bis Ende 1967 hin. Im Jahr 1968 waren für die Mehrzahl der wichtigen Agrarwaren gemeinsame Marktordnungen in Kraft getreten. Was ihre institutionelle Ausgestaltung anbelangt, so gibt es weitreichende Gemeinsamkeiten bei der Regulierung der Einfuhr und der Ausfuhr:

- Liegen die Weltmarktpreise über den EG-Marktpreisen, so kann die Ausfuhr in Drittländer durch Ausfuhrabschöpfungen (Steuer in Höhe der Differenz zwischen Binnen- und Weltmarktpreis) behindert werden. Im umgekehrten Fall - und dies ist der Normalfall - können den EG-Exporteuren Exporterstattungen (Subventionen in Höhe der Differenz zwischen Weltmarktpreis und EG-Einstandspreis der Exporteure) gewährt werden.

- Einfuhrabschöpfungen können zur Regulierung der Einfuhren aus Drittländern erhoben werden, wenn die Weltmarktpreise unter den für die EG festgesetzten (gemeinsamen) Einfuhrmindestpreisen liegen.

Die Abschöpfungen verteuern die Einfuhr so, daß die EG-Erzeuger gegenüber Anbietern aus Drittländern einen Preisvorteil haben. Bei verschiedenen Erzeugnissen, etwa bei Obst, Gemüse und Fisch, sind Abschöpfungen nicht grundsätzlich vorgesehen. Sie können dann erhoben werden, wenn die Anbieter aus Drittländern die gemeinsamen Einfuhrmindestpreise nicht respektieren.

Größere Unterschiede zwischen den Marktordnungen bestehen bei der Regulierung des Binnenmarkts. Vier Grundtypen gibt es:

- 1) Marktordnungen mit obligatorischer Ankaufspflicht des Staates und uneingeschränkter Preisgarantie; hierzu zählten (1968) die Getreide-, Zucker- und Milchmarktordnungen (in den Folgejahren wurde jedoch die Preisgarantie auf Höchstmengen begrenzt; für die Produktion, die über die Kontingentmengen hinausgeht, gibt es Preisabschläge);
- 2) Marktordnungen mit fakultativer Ankaufspflicht und eingeschränkter Preisgarantie (z.B. Schweinefleischmarktordnung);
- 3) Marktordnungen ohne Ankaufspflicht und Preisgarantie (z.B. Eiermarktordnung);
- 4) Marktordnungen mit Deficiency Payments; diese gibt es für Erzeugnisse ohne besondere Einfuhrhemmnisse wie z.B. bei pflanzlichen Ölen, Hartweizen, Tabak; hier wird den Erzeugern die Differenz zwischen dem Marktpreis und einem gemeinsamen Garantiepreis aus dem Agrarhaushalt gezahlt.

In allen Marktordnungen gibt es Richt- oder Zielpreise, die das Erzeugerpreisniveau angeben, das politisch gewünscht wird. Von diesen Richtpreisen werden die Schwellenpreise (Einfuhrmindestpreise) abgeleitet. Durchweg liegen die von den Produzenten beim Verkauf erzielten Preise unter den Richtpreisen, weil auch die Interventionspreise (die Preise, zu denen der Staat Waren aufkauft) unterhalb der Richtpreise festgesetzt sind und die Interventionspreise auf Überschußmärkten preisbestimmend sind. Die Einfuhrmindestpreise sind durchweg höher als die vom Erzeug-

ger erzielten Preise, so daß die EG-Produzenten preiswettbewerbsfähiger als die Importeure sind.

Dieser Überblick über die Marktregulierungen mag das Schutzsystem einfach erscheinen lassen. In Wirklichkeit ist es jedoch von Beginn an komplizierter gewesen und in den Folgejahren noch komplizierter geworden. Inzwischen hat das Agrarmarktordnungssystem einen sehr bürokratischen Charakter bekommen; nur durch eine Detailbeschreibung, für die hier der Raum fehlt, könnte es transparent gemacht werden (1).

b. Gemeinsame Agrarhandelspolitik

In den gemeinsamen Marktordnungen wurden die gemeinsamen Preise - mit Ausnahme der Getreidepreise - auf Drängen der Hochpreisländer, darunter vor allem der Bundesrepublik, auf ein Niveau festgelegt, das über dem Durchschnitt der Erzeugerpreise zu Beginn der ersten gemeinsamen Maßnahmen im Jahr 1962 lag (Tabelle 15). Die Preise für die verschiedenen Getreidearten wurden auf ein mittleres Niveau zwischen französischen und deutschen Erzeugerpreisen fixiert. Allerdings erhielten die deutschen Landwirte direkte Einkommenstransfers, die sie in mit der Zeit abnehmendem Umfang für die Verluste entschädigten. Insgesamt betrachtet erhöhte sich durch die Errichtung gemeinsamer Marktordnungen der Schutz gegenüber Anbietern aus Drittländern (Tabelle 16). Dies zeigt sich auch an der Entwicklung der Zolläquivalente der Einfuhrbarrieren der EG gegenüber Anbietern aus Drittländern. Die Differenzen zwischen EG-Binnenmarktpreisen und Weltmarktpreisen bezogen auf den Weltmarktpreis waren im Wirtschaftsjahr 1967/68 durchweg größer als im Durchschnitt der Jahre 1958-1962 (2).

Die EG hat die Politik hoher Preise nach der Schaffung gemeinsamer Marktordnungen fortgeführt. Die Preise für landwirtschaftliche Markt-

-
- (1) Eine detaillierte Beschreibung der Regelungen wichtiger Marktordnungen auf dem Stand von 1980 findet sich in Dicke et al. [1980].
 - (2) Hierbei mag auch eine Rolle gespielt haben, daß die durch die Anhebung der EG-Mindestpreise stimulierte zusätzliche Produktion Einfuhren aus Drittländern zurückgedrängt hat und ein Sinken der Weltmarktpreise hervorgerufen hat.

Tabelle 15 - Vergleich von Erzeuger- und Marktordnungspreisen für EG-Mitgliedstaaten nach wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen 1960/61 und 1984/85 (DM/kg)

	Weichweizen(a)	Zuckerrüben	Schlachtrinder (lebend)	Schlachtschweine (geschlachtet) (b)	Milch (3,7 vH Fettgehalt)
Erzeugerpreise					
Bundesrepublik					
1960/61	40,8	7,1	214,2	257,4	31,8
1983	49,6	12,8	329,0	353,0	62,7
Luxemburg					
1960/61	45,4	.	215,8	295,6	.
1983	44,5	.	316,8	409,6	50,6
Belgien					
1960/61	38,2	5,4	207,7	194,2	31,3
1983	44,8	6,9	277,8	345,4	51,8
Niederlande					
1960/61	33,9	4,9	187,9	181,2	29,3
1983	46,6	10,2	321,3	503,0	59,6
Frankreich					
1960/61	32,3	5,6	191,5	221,3	31,0
1983	38,9	6,4	312,4	358,8	51,0
Italien					
1960/61	45,0	5,8	222,6	190,5	37,4
1983	50,6	9,4	307,7	384,6	74,8
Marktordnungspreise (c)					
EG					
1968/69	43,7	7,0	279,9	308,7	42,4
1984/85	58,0	9,2	458,9	455,1	61,4
(a) Bei Marktordnungspreisen Weizen. - (b) 1960/61 gelten die Preisangaben für Schlachtschweine lebend. - (c) Für Weizen und Milch gilt der Richtpreis, für Zuckerrüben der Mindestankaufspreis der Fabrik, für Schlachtrinder und Schlachtschweine der Orientierungspreis.					

Quelle: Krohn, Schmitt [1962, S. 100]; EUROSTAT [a]; BML [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

ordnungsgüter wurden Jahr für Jahr erhöht. Tabelle 15 weist aus, daß die Marktordnungspreise 1984/85 für wichtige Marktordnungsgüter durchschnittlich um mehr als 30 vH höher waren als 1968/69. Hierzu hat die Bundesrepublik beigetragen. In fast allen Preisverhandlungsrunden wurden von ihr stärkere Preisanhebungen verlangt, als sie von der EG-Kom-

Tabelle 16 - Nominale Protektion (a) von landwirtschaftlichen Marktordnungsgütern in der EG 1968-1980 (vH)

	1958-1962	1967/68	1977/78- 1979/80
Weichweizen	38,9	91	88
Zucker	92,6	334	97
Rind- und Kalbfleisch	39,2	70	343
Schweinefleisch	17,8	39	100
Butter	88,6	538	300
Magermilchpulver	.	.	343
(a) Schwellenpreis (Mindesteinfuhrpreis minus niedrigstem Einfuhrpreis) in vH des Einfuhrpreises.			

Quelle: Kommission [b, 1981]; Rodemer [1980, S. 17].

mission vorgeschlagen wurden. Der Ministerrat entschied in fast jeder der 17 Preisverhandlungsrunden seit 1969, von den Kommissionsvorschlägen abzuweichen. Er erhöhte in zehn Fällen die Marktordnungspreise stärker, als es die Kommission vorgeschlagen hatte. Preissenkungen wurden von der Kommission nur in drei Preisrunden empfohlen. Die Vorschläge der Kommission in den Preisverhandlungsrunden der beiden letzten Jahre sahen zwar eine Senkung der nominalen Marktordnungspreise in ECU (Europäische Währungseinheit) vor. Durch Aufwertung der grünen Rechnungseinheit mit gleichzeitigem Abbau des negativen Währungsausgleichs wurde jedoch tatsächlich ein Anstieg der durchschnittlichen Marktordnungspreise bewirkt (Tabelle 17)(1).

Entsprechend den Änderungen der Marktordnungspreise wurden auch die Einfuhrmindestpreise angehoben. Die nominalen Protektionsraten sind infolgedessen weiter gestiegen (Tabelle 16). Sie werden allerdings in starkem Maße von den Schwankungen der Weltmarktpreise beeinflusst. Diese können erhebliche Ausschläge der Protektionsraten bewirken. Die Raten sind daher kein exakter Indikator der Höhe des Außenhandels-

(1) Zu diesen "Trick" siehe Tangermann [1984].

Tabelle 17 - Vorschläge und Beschlüsse zu den Marktordnungspreisen in der EG 1970-1985

	Vorschläge der EG-Kommission:	Stellungnahme zum Preisanstieg:				Beschluss des Ministerrats:	
	Preis-änderung gegenüber dem Vorjahr (vH)	Europäisches Parlament	Bundesregierung		Bauernverband	Preisänderung (a) gegenüber dem Vorjahr (vH)	
		zu gering	zu gering	richtig	zu hoch	zu gering	eigene Auswertung Angaben in dritten Quellen
1970/71	-4,0	x	x			x	0,0 + 0,5
1971/72	+5,0	x	x			x	+ 4,0 + 4,5
1972/73	+8,0	x	x			x	+ 7,8 + 6,0
1973/74	+2,76	x	x			x	+ 3,0 + 5,0
1974/75	+7,0	x		x		x	+14,4 +14,4
1975/76	+9,0	x			x	x	+10,0 + 9,4
1976/77	+7,5	x	x		x	x	+ 7,5 + 7,5
1977/78	+2,9	x		x		x	+ 3,5 + 3,9
1978/79	+2,0	x	x			x	+ 2,4 + 2,1
1979/80	+0	x	x			x	+ 1,2 + 1,3
1980/81	+5,0	x	x			x	+ 4,8 + 4,9
1981/82	+7,8 (6-12)	x	x			x	+ 9,6 + 9,6
1982/83	+9,0 (6-12)	x			x	x	+10,4 +10,6
1983/84	+4,4	x	x			x	+ 4,2 + 4,4
1984/85	+0,8	x	x			x	- 0,5 - 0,5
1985/86	-0,3	x	x			x	+ 0,1(b) + 0,1(b) (+3,3) (c)
1986/87	-0,1	x	x			x	- 0,4 - 0,4 (+1,8) (c)

(a) Je nach benutzter Quelle differieren die Angaben; in den siebziger Jahren fehlen amtliche Angaben weitgehend. - (b) Aufgrund des Vetos des deutschen Landwirtschaftsministers gegen die vorgeschlagene Getreidepreissenkung hatte der Ministerrat keinen Preisbeschluss für Getreide und Raps gefaßt. Die Kommission ergriff daraufhin die Initiative und verordnete eine Senkung der Getreidepreise um 1,8 vH, die von den Mitgliedstaaten akzeptiert wurde. - (c) Gemeinsame Preise in Landeswährung umgerechnet.

Quelle: Eigene Auswertungen und Berechnungen.

schutzes. Die Natur des Abschöpfungssystems dürfte aber richtig charakterisiert sein, wenn man es prohibitiv nennt.

Die Protektion der Agrarwirtschaft in der EG gegenüber der ausländischen Konkurrenz wurde durch eine Reihe außenhandelswirksamer Maßnahmen weiter verstärkt:

- Die EG erließ nach 1968 für weitere Agrarwaren Marktordnungen, durch die der Schutz für EG-Produzenten erhöht wurde.
- 1973 wurde die EG regional um die Länder Dänemark, Vereinigtes Königreich, Irland, 1981 um Griechenland und 1986 um Portugal und Spa-

nien erweitert; hierdurch erhöhte sich die Diskriminierung dritter Länder, weil die Protektion in den Beitrittsländern jeweils anstieg.

- Die Einfuhr von Agrarwaren, die in Substitutionskonkurrenz zu den in der EG produzierten Waren stehen, wurde erschwert (z.B. wurden für Getreidesubstitute, die Futtermischungen verbilligen, Selbstbeschränkungsabkommen wichtiger Lieferländer durchgesetzt).
- Die Subventionen für die Ausfuhr von EG-Marktordnungsgütern wurden erhöht.
- Neben Abschöpfungen wurde die Einfuhr von verschiedenen Waren agrarischen Ursprungs durch Zölle oder Kontingente behindert.

Zölle, Abschöpfungen und Exportsubventionen bei Waren agrarischen Ursprungs werden nicht auf alle Im- und Exporte in gleicher Weise angewendet. Es gibt zahlreiche Sonderabkommen mit Lieferländern, in denen zoll- und abschöpfungsfreie Kontingente zugesagt sind (1). Von größerer Bedeutung sind das GSP und das Abkommen von Lomé, das bestimmten Ländern tarifär begünstigte Lieferkontingente unter anderem für Zucker, Rind- und Kalbfleisch einräumt. Weiterhin gibt es Selbstbeschränkungsabkommen mit Ländern, deren Ausfuhr (z.B. bei Tapioka) "stört". Auf der Ausfuhrseite gibt es eine Reihe langfristiger Lieferverträge der EG mit ausgewählten Ländern. Die Exportsubventionen werden häufig ad hoc und nach Exportregionen unterschiedlich hoch festgelegt.

Die Entscheidung der EG-Partnerstaaten im Jahr 1961, ihre Landwirtschaft im Rahmen von Marktordnungen durch Abschöpfungen vor der Konkurrenz billigerer Anbieter auf dem Weltmarkt zu schützen, hat sich als folgenschwer für die Verhandlungen über internationale Zollsenkungen im Rahmen des GATT erwiesen [Liebich, 1968]. In der Kennedy-Runde wurde von dritten Staaten vorgeschlagen, das Abschöpfungs-system, welches sich mit den zulässigen Schutzinstrumenten kaum verein-

(1) Dazu gehören Abkommen mit Neuseeland über dessen Milchexporte, Vereinbarungen einer gemeinsamen Disziplin im Käsehandel mit Österreich, Finnland, Norwegen und der Schweiz (Einhaltung von Mindestpreisen und Höchstmengen), Vereinbarungen mit Polen über die Einfuhr von Verarbeitungserzeugnissen aus rotem Beerenobst und über Einfuhrpreise für gefrorene Himbeerpulpe [vgl. hierzu Kommission, b, 1986, S. 150 f].

baren ließ, dadurch in die Kennedy-Runde einzubauen, daß die EG-Staaten sich verpflichteten, Mindestmengen zu importieren. Dieses wurde von der EG abgelehnt. Auf der anderen Seite fand der EG-Vorschlag, Sonderabkommen bei Getreide, Rindfleisch, Milcherzeugnissen, Zucker und Fetten abzuschließen, kein Gehör. Lediglich ein internationales Abkommen wurde abgeschlossen, für Weizen. Dieses erfüllte aber die Erwartungen in keiner Weise. In der Tokio-Runde hat die EG keine Initiative entfaltet, die Liberalisierung des Agrarhandels zum Verhandlungsgegenstand zu machen. Auf der Ministerkonferenz der GATT-Mitgliedsländer in Punta del Este im September 1986 signalisierte die EG nach langem Zögern und aufgrund starken Drucks der Vereinigten Staaten Bereitschaft, auf der bevorstehenden GATT-Runde (der sogenannten Uruguay-Runde) über die Liberalisierung des Agrarhandels zu verhandeln.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Schaffung gemeinsamer Marktordnungen, die regionalen Erweiterungen der EG und die EG-Agrarpreispolitik im Handel mit Drittländern zunehmend diskriminierend gewirkt haben. Auf Betreiben nicht zuletzt auch der Bundesrepublik wurden Einfuhrhemmnisse und Exportsubventionen kräftig erhöht. Statt Bedingungen für eine harmonische Entwicklung des Welthandels zu schaffen, wie es ihre Aufgabe gewesen wäre, hat die EG Instabilitäten und Handelsvernichtung Vorschub geleistet.

c. Binnenmarktpolitik

a. Abbau von Handelshemmnissen?

In der Phase der ersten gemeinsamen Maßnahmen 1962-1968 wurden die bis dahin bestehenden tarifären Handelshemmnisse im Intra-EG-Handel zügig abgebaut. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen wurden beseitigt. Eine Reihe NTBs blieb jedoch bis heute bestehen.

Die in den Jahren nach 1967 administrativ festgesetzten gemeinsamen Preise, die an die Stelle nationaler Mindestpreise treten sollten, stellen an sich ein Handelshemmnis dar. Sie behindern den Preismechanismus und damit den Wandel der regionalen Standortstruktur und der sektoralen Produktionsstruktur nach Maßgabe komparativer Kostenvorteile.

Der anfänglich enge Zusammenhang zwischen Marktordnungspreisen und Erzeugerpreisen ist bis heute zunehmend schwächer geworden. Bei einigen Waren wurden parafiskalische Abgaben erhoben (z.B. bei Milch und Zucker), die im Zeitablauf erhöht wurden (1). Außerdem wurden die Qualitätsstandards für Waren mit staatlicher Ankaufspflicht geändert mit der Folge, daß - in jüngerer Zeit - die Preisgarantie nur für einen kleiner werdenden Teil der Produktion gilt oder die Kosten der Produktion und Lagerhaltung erhöht wurden. In den achtziger Jahren wurden die Erzeugerlöhne vor allem dadurch gesenkt, daß die Preisgarantie - bei unveränderten Garantiepreisen - auf eine Höchstmenge (Garantiemenge) beschränkt wurde, die kleiner als die tatsächliche oder technisch mögliche Produktion ist (2). Alle diese Maßnahmen bewirken freilich nur, daß die negativen Effekte der Überproduktion, insbesondere die fiskalischen Kosten der Mindestpreispolitik gemildert werden. Damit wird letztlich ein Preisniveau gestützt, das Marktungleichgewichte erzeugt. Die Kontingentierung der Produktion (von Zucker, Getreide und Milch) beeinträchtigt zusätzlich die Arbeitsteilung innerhalb der EG (3). Sie stellt ein Handelshemmnis dar, das mit einem gemeinsamen Markt unvereinbar ist.

Die jährlich festgesetzten EG-Marktordnungspreise (Tabelle 15) haben seit 1969 ihre Bedeutung als gemeinsame Preise verloren. Die Preisentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten verlief abweichend von der der gemeinsamen Preise. Bei Änderungen der Währungsparitäten, die mehrmals stattfanden, wurden nämlich gesplante Wechselkurse für die Land-

(1) Die Abgaben werden zur Finanzierung des Verkaufs der Agrarwaren verwendet. Eine ökonomische Bewertung dieser Abgaben findet sich bei Dicke, Rodemer [1982a].

(2) Für das Wirtschaftsjahr 1984/85 wurden folgende Garantieschwellen festgesetzt:

Milch	99,024	Mill. t
Tomatenverarbeitungserzeugnisse	4,7	Mill. t
Getreide	121,32	Mill. t
Hartweizen	4,6	Mill. t
Raps u. Rüben	2,41	Mill. t
Korinthen	0,067	Mill. t
Sonnenblumenkerne	1,0	Mill. t
Sultaninen	0,093	Mill. t
Wein	100	Mill. t

(3) Ein Handel mit Kontingentsrenten ist verboten.

wirtschaft festgelegt (1). Importabgaben/Importsubventionen und Exportsteuern/Exportsubventionen, der sogenannte Grenzausgleich, sorgten dafür, daß die Ein- und Ausfuhr zu anderen Paritäten als den Devisenkursen abgerechnet werden konnten. Von gemeinsamen Preisen konnte eigentlich nur in einem Jahr (1968) die Rede sein. Danach gab es wieder getrennte Agrarpreise auf den nationalen Märkten. Tabelle 18 zeigt am Beispiel der Marktordnungsgüter Milch und Weizen, wie unterschiedlich sich die Erzeugerpreise nach Vollendung des gemeinsamen Agrarmarkts im Jahr 1968 entwickelt hatten. Ein internationaler Preiszusammenhang, wie er im Falle weitgehend homogener Waren auf einem gemeinsamen Markt erwartet werden kann, läßt sich nicht feststellen. Die Erzeugerpreise sind in der Bundesrepublik von 1969 an bei Milch und bei Weizen weitaus stärker als in Frankreich gestiegen. So erzielten deutsche Landwirte im Jahr 1983 ab Hof 61,01 DM/100 kg Milch und 46,96 DM/100 kg Weizen, französische Landwirte aber nur 51,45 DM/100 kg Milch und 37,24 DM/100 kg Weizen (vgl. Tabelle 15) (2).

Die höheren Mindestpreise in der Bundesrepublik diskriminieren die Agrarproduzenten in der übrigen EG. Auch die Produzenten von Nicht-Agrarwaren in der Bundesrepublik, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind, werden in dem Maße (zusätzlich) diskriminiert, wie die Spaltung der Wechselkurse eine stärkere Aufwertung der DM erzwingt. Ihre Preiswettbewerbsfähigkeit und ihre Beschäftigung nehmen ab.

Zusammenfassend läßt sich zur Marktpolitik der EG seit 1968 festhalten, daß die EG als eine bloße Koordinierungsstelle für getrennte nationale Preispolitiken fungiert hat. Die Bundesrepublik hat stets für starke Preisanhebungen votiert und souverän relative Preiserhöhungen für ihre Produzenten durchgesetzt, die den regionalen Strukturwandel in der EG und den sektoralen Strukturwandel in der Bundesrepublik behindert haben.

-
- (1) Die EG hat 1985 Maßnahmen beschlossen, die künftig Grenzausgleichsmaßnahmen verhindern sollen [vgl. Tangermann, 1984].
 - (2) Inzwischen sind die Unterschiede in den Ab-Hof-Verkaufspreisen infolge des Abbaus des Grenzausgleichs kleiner geworden. An die Stelle des Grenzausgleichs sind jedoch nationale Produktsubventionen getreten, so daß die effektiven Preisunterschiede größer geblieben sind, als es der Vergleich nominaler Preise anzeigt.

Tabelle 18 - Kumulierte Änderungen der Marktordnungs- (a) und Erzeugerpreise (b) von Kuhmilch und Weichweizen für die EG und ausgewählte EG-Mitgliedstaaten 1963-1985 (vH)

	Marktordnungspreise		Erzeugerpreise							
	Kuhmilch	Weichweizen	Kuhmilch				Weichweizen			
			EG	Bundesrepublik	Frankreich	Italien	Niederlande	Bundesrepublik	Frankreich	Italien
1963	.	.	5,1	10,5	2,4	8,7	1,1	5,7	2,6	3,0
1964	.	.	9,9	12,8	12,1	11,7	1,1	4,8	4,0	10,3
1965	.	.	12,3	14,7	29,3	24,8	2,6	2,5	3,5	17,2
1966	.	.	13,9	14,8	31,1	26,4	1,1	1,1	3,4	22,0
1967	.	.	12,3	17,6	30,8	30,1	3,1	8,4	1,4	17,7
1968	0	0	- 0,2	1,5	0,5	- 0,7	-10,2	6,4	- 1,7	0,3
1969	0	0	0	0,9	1,5	- 0,4	- 9,1	- 0,5	- 7,3	- 2,1
1970	0	0	0,8	- 9,3	- 3,2	- 5,9	- 7,9	-14,5	- 9,6	- 8,1
1971	5,8	2,9	2,4	- 4,2	4,4	- 7,6	- 9,9	- 9,0	- 6,0	- 6,5
1972	13,8	6,9	12,2	11,0	10,1	2,4	-10,5	-12,7	-12,3	-10,8
1973	5,5	17,6	- 3,1	- 6,7	- 9,6	0,7	- 0,7	2,5	2,2	1,5
1974	18,9	54,1	3,0	- 8,1	7,6	6,9	3,0	4,7	7,3	3,4
1975	29,6	67,5	16,0	11,4	16,2	18,3	10,9	19,3	7,3	10,6
1976	37,1	40,9	22,1	11,1	16,2	22,2	20,2	23,1	15,5	18,4
1977	40,6	44,9	24,4	6,5	28,5	28,2	20,0	16,2	14,7	17,7
1978	42,7	47,6	25,8	9,6	19,7	27,3	18,6	17,4	14,0	16,1
1979	63,6	71,6	27,6	14,7	24,2	25,7	18,0	17,7	14,9	14,1
1980	67,6	77,9	27,2	22,1	30,7	30,7	20,3	23,5	22,9	15,5
1981	9,0	7,7	1,8	5,7	5,5	4,4	2,1	8,2	10,3	7,6
1982	19,5	16,4	8,3	6,0	14,4	13,2	5,8	6,9	6,2	11,6
1983	21,8	20,7	13,0	4,6	19,5	14,5	5,9	4,6	6,6	12,9
1984	21,3	19,8	10,3	5,5	18,5	14,3	0,6	- 1,3	8,5	4,9
1985	21,3	19,8	10,3	5,5	18,5	14,3	0,6	- 1,3	8,5	4,9

(a) Preise in ERE bzw. ECU je 100 kg. - (b) Vom Erzeuger erzielte Durchschnittspreise jeweils in DM. Umrechnung von Landeswährung in DM mit dem durchschnittlichen Devisenkurs der Frankfurter Devisenbörse. - Basisjahre: 1962, 1967, 1972 und 1980.

Quelle: BML [lfd. Jgg.]; EUROSTAT [a]; eigene Berechnungen.

Wie die Landwirtschaft durch die Preispolitik auf den heimischen Güter- und Faktormärkten - bei gegebenem Außenhandelsschutz - begünstigt wird, zeigt sich in der Veränderung der internen Terms of Trade, also der Entwicklung der Agrarpreise relativ zu den übrigen Preisen. Aufgrund niedriger Einkommenselastizität der Nachfrage, hohen technischen Fortschritts und relativ geringer Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit

und Boden (1), müssen die Agrarpreise langfristig relativ sinken. Administrative nominale Preisanhebungen verhindern - bei stabilem gesamtwirtschaftlichem Preisniveau - ein Sinken der relativen bzw. der realen Agrarpreise.

Die realen Marktordnungspreise sind seit 1968 in allen Jahren - mit Ausnahme der Jahre 1974-1976 - gesunken (Tabellen 17 und 19). Besonders kräftig fielen die realen Preissenkungen im Zeitraum 1980-1986 aus. Die EG-Agrarpreispolitik hat ein Sinken der realen Agrarpreise demnach nicht verhindert, sondern nur verlangsamt. Das gilt auch für die nationale Preispolitik in der Bundesrepublik (Tabelle 19).

ß. Abbau von Subventionen?

Die Art. 92-94 EWGV enthalten das ökonomisch begründete Verbot staatlicher Beihilfen, die selektiv gewährt werden. Vor Gründung der EG wurden von allen Staaten Subventionen an die Landwirtschaft in von Jahr zu Jahr steigendem Umfang gewährt. In der Bundesrepublik hatte es sich der Gesetzgeber im Landwirtschaftsgesetz sogar zur Pflicht gemacht, die Landwirtschaft finanziell zu unterstützen. Die in allen Ländern verbreitete Praxis der Subventionierung mag erklären, daß in Art. 42 EWGV die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Agrarsektor aufgehoben ist. Den Bestimmungen in Art. 42 zufolge sollte der Ministerrat später darüber einen Entschluß fassen, ob die Wettbewerbsregeln angewendet werden sollen oder nicht. Eine solche Entscheidung auf später zu verschieben, hat die Unterzeichnung des Vertrags von Rom wohl beschleunigt. Dieser Zeitgewinn war aber teuer erkaufte. Zwar hat es tatsächlich in der Phase der ersten gemeinsamen Maßnahmen auf dem Agrarsektor Beschlüsse gegeben, die eine schrittweise Anwendung von Art. 92-94 EWGV erwarten lassen konnten. So wurde 1962 (2) festgelegt, daß gemäß Art. 93 EWGV sämtliche nationalen Beihilfen der EG-

-
- (1) Die Verwendungsmöglichkeit des Faktors Boden ist künstlich durch gesetzliche Eingriffe eingeschränkt. Dagegen wird die Mobilität des Faktors Arbeit durch eine Reihe von Hilfen im Rahmen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes erhöht.
 - (2) VO 26 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen [ABl., Nr. 30, 20.4.1962].

Tabelle 19 - Indizes der Erzeugerpreise für Agrarwaren und Preisindex für die Lebenshaltung 1963-1984 (1980=100)

	Erzeuger- preisindex	Preisindex für die Lebens- haltungskosten	Reale Erzeuger- preise	Erzeuger- preisindex	Preisindex für die Lebens- haltungskosten	Reale Erzeuger- preise
	Bundesrepublik			Frankreich		
1963	66,7	51,2	130,3	37,4	30,3	123,4
1964	76,7	52,4	146,4	37,1	31,2	118,9
1965	81,6	54,1	150,8	38,4	32,1	119,6
1966	78,1	56,0	139,5	38,7	32,9	117,6
1967	71,1	56,9	125,0	38,9	33,8	115,1
1968	74,0	57,8	128,0	41,2	35,4	116,4
1969	77,6	58,9	131,8	45,7	37,5	121,9
1970	69,9	61,0	114,6	45,6	39,7	114,9
1971	72,5	64,1	113,1	47,6	41,9	113,6
1972	80,0	67,7	118,2	54,0	44,5	121,4
1973	85,0	72,4	117,4	60,3	47,8	126,2
1974	82,1	77,4	106,1	63,3	54,3	116,6
1975	93,1	82,0	113,5	68,9	60,6	113,7
1976	101,4	85,6	118,5	78,1	66,6	117,3
1977	99,8	88,7	112,5	86,0	72,8	118,1
1978	96,7	91,1	106,2	88,7	79,4	111,7
1979	98,0	94,9	103,3	94,0	87,9	106,9
1980	100	100	100	100	100	100
1981	106,2	106,3	99,9	111,5	113,4	98,3
1982	109,5	111,9	97,9	126,7	126,8	99,9
1983	108,6	115,6	93,9	136,5	139,0	98,2
1984	107,2	118,4	90,5	141,0	149,3	94,4
	EG-6			EG-9		
1963	.	.	.	.	.	.
1964	.	.	.	.	.	.
1965	.	.	.	.	.	.
1966	.	.	.	.	.	.
1967	40,1	32,1	124,9	.	.	.
1968	42,0	33,0	127,3	.	.	.
1969	44,7	35,5	125,9	.	.	.
1970	43,6	37,4	116,6	.	.	.
1971	46,7	39,7	117,6	.	.	.
1972	54,5	42,3	128,8	.	.	.
1973	57,6	45,9	125,5	.	.	.
1974	.	.	.	60,6	52,1	116,3
1975	.	.	.	68,1	59,3	114,8
1976	.	.	.	79,4	66,3	119,8
1977	.	.	.	84,8	73,6	115,2
1978	.	.	.	87,5	79,2	110,5
1979	.	.	.	93,1	87,3	106,6
1980	.	.	.	100	100	100
1981	.	.	.	112,0	111,7	100,3
1982	.	.	.	124,7	123,0	101,4
1983	.	.	.	133,0	132,4	100,5
1984	.	.	.	139,1	140,7	98,9

Quelle: Vgl. Tabelle 18; Sachverständigenrat [lfd. Jgg.]; Deutscher Bundestag [1985b]; eigene Berechnungen.

Kommission gemeldet (notifiziert) werden müssen. Im Jahr 1966 wurde der erste Versuch zur Bestandsaufnahme unternommen, der 1974, vom Ministerrat unterstützt, wiederholt wurde. Die gemeldeten Beihilfen werden seitdem in einem Inventar verzeichnet, das nicht oder nicht vollständig veröffentlicht wird. Auch der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der die Inventarverzeichnisse über die nationalen Subventionen führt, veröffentlicht diese nicht. Trotz der vertraulichen Behandlung der Subventionsmeldungen kommen die Staaten ihrer Meldepflicht nur zögerlich und unvollständig nach.

Im Jahr 1966 wurde von der Kommission ein Kodex aufgestellt, der Kriterien für die Vereinbarkeit nationaler Beihilfen mit einem gemeinsamen Markt enthält. Als zulässig wurden finanzpolitische Maßnahmen erklärt, durch die die Infrastruktur verbessert wird. Alle anderen Beihilfen, solche die kurz- oder langfristig unmittelbar die Produktion erhöhen, wurden als wettbewerbsverzerrend und damit unzulässig klassifiziert. Demnach hätten die Mitgliedstaaten ihre unter dem Titel Strukturpolitik geführten Finanzhilfen zur Verbilligung des Faktoreinsatzes (z.B. Investitionshilfen, Hilfen zur Rationalisierung und Modernisierung von Agrarproduktion und Vermarktung) und zur Verbilligung von Betriebsmitteln (z.B. Gasölbeihilfe, Düngemittelsubventionen) ebenso streichen müssen wie eine Reihe von Hilfen im Rahmen der Sozialpolitik, soweit diese nicht an eine einzelne Person gebunden sind oder alle Bürger einbeziehen. Dazu waren die Staaten, die Bundesrepublik eingeschlossen, nicht bereit.

Im Jahr 1971 unternahm der Rat erneut eine Initiative. Er formulierte Leitlinien, in denen vorgeschlagen wurde, die Investitionsbeihilfen zu harmonisieren und andere nationale Beihilfen, die sich auf die Produktionskosten auswirken, abzuschaffen. Außerdem wurde vorgeschlagen, gemeinsame Maßnahmen, also gemeinsame Subventionsprogramme aus Mitteln des EG-Haushalts, durchzuführen. Der ökonomisch am wenigsten sinnvolle Vorschlag fand Zustimmung. Seit dem Jahr 1972 gibt es eine gemeinsame Strukturpolitik, zusätzlich zu den unverändert weiterlaufenden nationalen Subventionsprogrammen.

Auf der Grundlage von unveröffentlichten Daten des Beihilfeinventars der EG zeigt ein Vergleich der nationalen Agrarsubventionen folgendes [Seeböhm, 1980]: Mitte der siebziger Jahre wurde die Landwirtschaft der EG aus nationalen öffentlichen Haushalten mit über 11 Mrd. ERE unterstützt; in der Bundesrepublik lag das Beihilfevolumen bei 2 Mrd. ERE (6,1 Mrd. DM) und in Frankreich bei 4,6 Mrd. ERE. Auswertungen der Haushalte des Bundes und der Länder und Gemeinden ergaben für die Bundesrepublik 1974 ein Subventionsvolumen (Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen) in Höhe von 6,6 Mrd. DM [Jüttemeier, 1984] (1). Die Subventionen stiegen bis 1980 auf 8,2 Mrd. und weiter auf 9 Mrd. DM im Jahr 1984. Durch eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen (2) für Preissenkungen im Zusammenhang mit dem Abbau des positiven Grenzausgleichs im Jahr 1985 erhöhten sich die struktur- und sozialpolitisch begründeten Subventionen noch einmal kräftig: Sie dürften zur Zeit insgesamt bei etwa 11,5 Mrd. DM liegen. Die nationale Protektion durch Subventionen dürfte inzwischen der Protektion durch die EG-Agrarpreispolitik an Bedeutung kaum nachstehen.

-
- (1) Zwischenzeitlich hat die Kommission die Vertraulichkeit der Beihilfennotifizierung aufgehoben und Zahlen zu den gemeldeten Agrarsubventionen veröffentlicht [Kommission, b, 1985]. Nach der Veröffentlichung der Kommission betrug das Subventionsvolumen im Jahr 1975 in der EG "nur" 8546,9 Mill. ERE, darunter 1589,4 Mill. ERE (4,8 Mrd. DM) in der Bundesrepublik und 2241,0 Mill. ERE in Frankreich. Für das Jahr 1980 werden Subventionen in Höhe von 9520,3 Mill. ECU für die EG, 1636,6 Mill. ECU (4,1 Mrd. DM) für die Bundesrepublik und 2731,6 Mill. ECU für Frankreich angegeben. Diese Angaben sind unvollständig. Steuervergünstigungen und sozialpolitisch begründete Subventionen sind nicht berücksichtigt.
- (2) Der Bundesrepublik wurde vom Ministerrat zugestanden, ab 1.1.1985 vorübergehend den Mehrwertsteuersatz auf landwirtschaftliche Erzeugnisse für nichtgewerbliche Agrarproduzenten um 3 Prozentpunkte maximal anzuheben. Die Landwirte können diese erhöhte Steuer den Abnehmern in Rechnung stellen, brauchen sie aber nicht an das Finanzamt abzuführen (pauschalierende Landwirte haben einen Kürzungsanspruch in Höhe von 3 vH). Die Bundesregierung hat die Mehrwertsteuererhöhung um 3 vH vorzeitig und für vorerst 7 Jahre durchgeführt. Der Bundeshaushalt dürfte dadurch mit 2 Mrd. DM jährlich oder - bei steigenden Umsätzen - mit mehr belastet werden. Zusätzlich wurden die Zuschüsse zur Unfallversicherung um rund 300 Mill. DM erhöht, außerdem die Einkommenshilfen für Landwirte in benachteiligten Gebieten.

d. Gemeinsame Strukturpolitik

In den Richtlinien zur Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik vom Jahr 1972 wurde den Organen der EG größerer Einfluß auf die nationalen Strukturprogramme eingeräumt. Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik sah ergänzend zu nationalen Hilfen zunächst Zuschüsse in folgenden Fällen vor:

- Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe,
- Maßnahmen zur Förderung der intrasektoralen Bodenmobilität,
- Beratungs- und Weiterbildungsprogramme für die in der Landwirtschaft beschäftigten Personen.

Im Jahr 1975 wurden regionalpolitische Ziele aufgenommen. Zu nennen ist hier das Bergbauernprogramm. Dieses Programm sieht vor, daß den Landwirten in benachteiligten Gebieten (vor allem Bergregionen) direkte Einkommenstransfers (Ausgleichszulagen) und besondere Investitionszuschüsse gewährt werden. Im Jahr 1977 begannen gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen; die der Landwirtschaft nachgelagerte Stufe erhielt Investitionssubventionen. Im Jahr 1978 wurden weitere strukturpolitisch begründete Ausgabenprogramme beschlossen, die in bestimmten Regionen (z.B. Mittelmeerraum, Irland) Bewässerungs-, Aufforstungs- und Beratungsmaßnahmen fördern sollen. Schließlich wurden 1981 Modellvorhaben für die integrierte Entwicklung des ländlichen Raumes begonnen.

Im Jahr 1985 hat die EG eine neue Agrarstrukturpolitik (gemäß VO 797/85) zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur [ABl., Nr. L 93, 30.3.1985] eingeleitet. Was neu an dieser Agrarstrukturpolitik ist, wird in der Zielsetzung deutlich. Danach "darf die Produktivität angesichts der zunehmenden strukturellen Überschüsse bei zahlreichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen nur dann gesteigert werden, wenn dies keine weitere Verschärfung nach sich zieht" [Kommission, b, 1986, S. 88]. Art. 39 EWGV sieht dagegen als ein wichtiges Ziel der EG-Agrarpolitik vor, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern. Es fragt sich, ob sich die Begriffsinhalte verändert haben und ob Produktivität im Jahr 1958 etwas anderes bedeutete als im Jahr 1985. Hat die alte

Tabelle 20 - Subventionszahlungen an die Landwirtschaft aus dem
EAGFL, Abteilung Ausrichtung, 1972-1985 (Mill. DM)

	Bundesrepublik	Frankreich	Italien	EG-6	EG-9
1972	185,2	140,5	188,9	611,6	.
1973	157,0	131,4	176,0	.	665,0
1974	224,0	199,1	242,3	.	962,9
1975	187,8	173,1	246,7	.	912,4
1976	230,6	221,4	340,0	.	1243,7
1977	226,2	239,4	297,6	.	1271,5
1978	223,2	144,4	124,2	.	720,6
1979	284,4	277,4	268,1	.	1271,8
1980	362,0	336,7	257,7	.	1532,4
1981	338,1	305,2	212,4	.	1459,3
1982	257,3	399,2	312,7	.	1553,2 (a)
1983	246,4	433,0	249,3	.	1699,7
1984	207,2	330,4	293,3	.	1493,6
1985	185,1	284,5	394,7	.	1585,5

(a) Ab 1982 EG-10.

Quelle: Kommission [b, 1986].

Strukturpolitik etwa die Produktionskapazität so stark gesteigert, daß erst dadurch bei zahlreichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen seit 1968 zunehmende strukturelle Überschüsse erzeugt werden? Wie will die Kommission eine Erhöhung der Überschüsse verhindern, wenn sie weiterhin Subventionen gewährt?

Die Subventionen, die im Rahmen der gemeinsamen Strukturpolitik insgesamt von 1972 bis 1983 an den Agrarsektor der Bundesrepublik flossen, beliefen sich auf rund 3 Mrd. DM (Tabelle 20). Dies mag wenig erscheinen, verglichen mit dem nationalen Subventionsvolumen. Doch darauf kommt es gar nicht an. Die gemeinsamen Subventionen sind nicht anders zu beurteilen als die nationalen. Damit der Handel mit Agrarwaren nicht gestört wird und damit der Wandel der regionalen und sektoralen Produktionsstruktur friktionsfrei verlaufen kann, dürfen überhaupt keine Subventionen gewährt werden, weder nationale noch internationale. Die Subventionierung abzuschaffen, war der EG als Aufgabe gestellt. Sie hat sie nicht geleistet.

Nun war auch die Bundesrepublik - wie andere Staaten - nie wirklich bereit, die Agrarhilfen einzustellen. Die nationalen Agrarsubventionen sind vor und nach der Gründung der EG souverän erhöht worden. Gesamtwirtschaftliche Nachteile nationaler Agrarsubventionen sind wohl kaum der Mitgliedschaft in der EG zuzurechnen. Freilich ist der Nutzen einer internationalen Organisation in Frage gestellt, wenn keine geeigneten Rahmenbedingungen für einen freien internationalen Warenaustausch geschaffen werden.

e. Politik im Bereich des Wettbewerbsrechts

Im nationalen Wettbewerbsrecht genießen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei Ausnahmestellungen. Kartellierungen wie etwa in der Zuckerindustrie werden geduldet. Sogar mit Subventionen werden der Konzentrationsprozeß in der nachgelagerten Ernährungsindustrie und - im Rahmen des Marktstrukturgesetzes - Verkaufszusammenschlüsse von Produzenten gefördert. Die EG hat sich in den Sektoren Obst und Gemüse, Fisch sowie Hopfen an der Subventionierung von Erzeugerzusammenschlüssen beteiligt. In der deutschen Forstwirtschaft haben Staatsbetriebe, Klengen, de facto eine monopolartige Stellung beim Verkauf von Saatgut. Die Kommission erhebt hiergegen ebensowenig Einwände wie gegen das Milk Marketing Board im Vereinigten Königreich oder gegen die Versuche in Frankreich, das Agrarangebot zu monopolisieren, obwohl durch die Verhaltensweisen dieser Organisationen der Intra-EG-Handel behindert werden kann.

f. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft

a. Handels- und Produktionseffekte

Über die Handelseffekte der Schaffung gemeinsamer Marktordnungen und die erste EG-Erweiterung liegen für die EG insgesamt Ergebnisse empirischer Untersuchungen vor [Dicke et al., 1980]. Die Gründung des gemeinsamen Agrarmarkts hat sich statistisch signifikant auf die Marktanteile dritter Länder auf dem Binnenmarkt wie auch auf dem Weltmarkt

ausgewirkt. Bei Marktordnungsgütern insgesamt, einschließlich Futtermitteln, betrug der Rückgang der Einfuhr aus Drittländern (ohne Staatshandelsländer) am Ende der Phase der ersten gemeinsamen Maßnahmen (1968) bereits über 2 Mrd. US \$ (1). Nach Vollendung des Gemeinsamen Marktes verstärkte sich der Rückgang. In den Jahren 1971 und 1972 war die Einfuhr aus Drittländern um 4,5 bzw. 5,2 Mrd. US \$ niedriger, als sie bei Fortführung der nationalen Agrarpolitik gewesen wäre. Rund ein Drittel des Einfuhrrückgangs entfiel auf Entwicklungsländer, zwei Drittel entfielen auf entwickelte Drittländer. Die Einfuhr aus Staatshandelsländern hingegen nahm, begünstigt durch Handelspräferenzen, die ihnen die EG eingeräumt hatte, stärker zu, als es sonst der Fall gewesen wäre.

Die Agrareinfuhr aus Drittländern wurde von den außenhandelswirksamen Maßnahmen der EG am stärksten in den Produktbereichen Butter, Milchpulver, Eier und alkoholische Getränke (Wein) gehemmt. Anbieter von Futtermitteln aus entwickelten Drittländern konnten dagegen, begünstigt durch die Verteuerung des Futtergetreides in der EG, ihre Ausfuhr in Länder der EG beträchtlich stärker erhöhen, als es sonst möglich gewesen wäre.

Die von der EG praktizierte Subventionierung der Ausfuhr von Marktordnungsgütern wirkte sich bei Butter und Magermilchpulver bereits in der ersten Phase der gemeinsamen Maßnahmen aus. Im Durchschnitt der Jahre 1966-1967 wurden weitaus mehr Butter und Magermilchpulver in Drittländer exportiert, als bei einer Fortführung nationaler Agrarpolitiken zu erwarten gewesen wäre. Nach Vollendung des gemeinsamen Milchmarkts (1968) hielt der Ausfuhranstieg weiter an. Bei Rindfleisch hingegen schränkte die EG ihre Ausfuhren nach Drittländern zugunsten des Handels der Partnerländer untereinander ein.

Aufgrund der EG-Erweiterung von 1972 war die Einfuhr von Marktordnungsgütern der EG aus Drittländern (ohne Staatshandelsländer) 1976/77 um rund 1 Mrd. US \$, die der entwickelten Drittländer um rund 600 Mill. US \$ und die der Staatshandelsländer um etwa 400 Mill. US \$

(1) Bewertet zu Weltmarktpreisen des Durchschnitts der Jahre 1970-1972.

niedriger, als sie ohne EG-Erweiterung gewesen wäre (1). Die Schätzungen über die Weltmarktanteile von EG-Exporteuren ergaben bis 1977 keine statistisch gesicherte negative Beziehung zwischen der EG-Erweiterung und den Ausfuhranteilen der EG an den Weltausfuhren aller Länder. Sie zeigten im Gegenteil, daß trotz der mit der EG-Erweiterung einhergehenden Umlenkung von Exporten der alten EG-Länder in die neuen Partnerländer die Weltmarktanteile der EG-9 bei Marktordnungsgütern insgesamt - darunter die von Butter und Milchpulver - weiter gestiegen sind. In den Jahren 1972-1977 wurde freilich die Ausfuhrförderungspolitik der EG kräftig intensiviert.

Eine Ausweitung des EG-Agrarmarkts auf die drei Mittelmeerländer wird aufgrund des Abschließungseffekts einer Zollunionserweiterung eine weitere Handelsumlenkung bewirken. Außerdem ist mit einer über den Handelsumlenkungseffekt hinausgehenden Minderung der Einfuhr aus Drittländern zu rechnen [Donges et al., 1982]. Denn in den Mittelmeerländern gelten nach dem Beitritt die höheren Erzeugerpreise der EG mit der Folge, daß das Agrarangebot ausgeweitet und die Nachfrage nach Nahrungs- und Genußmitteln sinken wird.

Vorwiegend Handelsumlenkungen wird es in den Produktbereichen geben, bei denen die EG-9 Nettoexporteur und die drei Beitrittsländer Nettoimporteure sind [Dicke, Rodemer, 1982b]. Es handelt sich dabei vor allem um Fleisch, Milchprodukte und Zucker. Bei Milchprodukten und Zucker verfügt die EG bereits über einen großen Marktanteil auf den Importmärkten der drei Mittelmeerländer, nicht aber bei Fleisch. Auf entwickelte Drittländer (außerhalb der EG) und auf Entwicklungsländer entfallen etwa 70 vH der gesamten Fleischeinfuhr der neuen Beitrittsländer. Die Anbieter von Fleisch, Milchprodukten und Zucker aus entwickelten Drittländern und Entwicklungsländern werden durch die Süderweiterung gezwungen sein, sich neue Absatzmärkte in Ländern außerhalb der EG zu erschließen. Ob diese gefunden werden, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die strukturellen Überschüsse in der EG - ganz abgesehen von den Produktionseffekten der Süderweiterung - weiter ge-

(1) Die Einfuhr wurde zu Weltmarktpreisen des Durchschnitts der Jahre 1970-1972 bewertet.

steigert und auf Drittländermärkten mit Hilfe von Exportsubventionen abgesetzt werden.

Exporteinbußen, die durch eine Verlagerung der Exporte auf andere Märkte kaum vermindert werden können, müssen voraussichtlich Drittländer hinnehmen, die Obst und Gemüse sowie Getränke exportieren. Bei Getränken haben die Mittelmeerländer bereits einen recht großen Anteil am Importmarkt der EG; bei Obst und Gemüse ist dieser sehr viel kleiner. Die größten Anbieter auf den Importmärkten der EG sind hier Entwicklungsländer. Diese werden vermutlich in ihren Exportinteressen durch die Süderweiterung am stärksten geschädigt. Allerdings sind einige Agrarprodukte, die in enger Substitutionskonkurrenz zu Erzeugnissen der Mittelmeerländer stehen, in Präferenzabkommen der EG mit Entwicklungsländern einbezogen. Es handelt sich hierbei vor allem um Olivenöl, Tomaten und Fruchtsaftkonzentrate sowie verschiedene Früchte und Gemüse, bei denen die EG den AKP-Staaten (Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks) und dritten Mittelmeerländern Handelspräferenzen eingeräumt hat [Langhammer, 1983]. Geht man einmal davon aus, daß die Länder mit Handelspräferenzen diese tatsächlich ausschöpfen, so verringern sich die Handelseffekte der Süderweiterung nicht. Lediglich die regionale Verteilung der Handelseffekte ist eine andere. Länder, denen keine Handelspräferenzen eingeräumt wurden, müssen in den genannten Warenbereichen größere Exporteinbußen hinnehmen, als es ohne Präferenzabkommen der Fall wäre.

Neben einem Rückgang der mengenmäßigen Agrarausfuhr von Drittländern wird die Süderweiterung vermutlich auch zumindest zeitweilig (bis der Abbau der Produktionskapazitäten erfolgt ist) einen Rückgang der Weltmarktpreise für Agrarprodukte auslösen und die Instabilitäten auf den Märkten der Drittländer erhöhen, wie dies schon in der Vergangenheit geschehen ist (1).

Die Handelseffekte der EG-Agrarpolitik für die EG insgesamt können ihrer Art nach auch für die Bundesrepublik beobachtet werden. Im Unter-

(1) Zum empirischen Beleg für die destabilisierende Wirkung des EG-Schutzsystems vgl. Schrader [1982].

Tabelle 21 - Trends der Inlandsproduktionsquoten (a) der Landwirtschaft der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984 (b).

	Inlandsproduktionsquoten			
	1966/67-1972/73		1972/73-1983/84	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Getreide (ohne Reis)	0,009	0	0,015	0,56
Zucker	0,025	0,69	0,034	0,70
Wein	0,004	0	0,003	0
Fleisch	-0,008	0,63	0,007	0,92
Magermilchpulver	0,054	0,59	0,036	0,46
Butter	0,009	0,15	0,017	0,43
Käse	0,011	0,56	0,010	0,89

(a) Inlandsproduktion in vH der inländischen Marktversorgung (Produktion - Exporte + Importe). - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Inlandsproduktionsquote und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: EUROSTAT [a]; eigene Berechnungen.

schied zum Industriewarenbereich hat bei Agrarwaren die internationale Verflechtung des deutschen Marktes im Zeitraum 1966/67-1983/84 überwiegend abgenommen und ist nicht - wie eigentlich zu erwarten ist, wenn Zölle und mengenmäßige Beschränkungen abgeschafft werden - gestiegen. Wie Tabelle 21 zeigt, haben 1966/67-1972/73 nur inländische Anbieter von Fleisch Marktanteile verloren. Bei den anderen Produkten hat das Agrarregime dafür gesorgt, daß

- die inländischen Produzenten von Gütern wie Zucker, Käse und Magermilchpulver Anteile an der Inlandsnachfrage hinzugewonnen haben,
- inländische Produzenten von Getreide, Wein und Butter ihre Anteile am Inlandsmarkt behauptet haben.

Im Zeitraum 1972/73-1983/84 haben die deutschen Anbieter von Getreide, Zucker, Fleisch und Molkereiwaren mehr produziert als die Nachfrage auf dem deutschen Binnenmarkt zugenommen hat. Die deutschen Winzer ha-

Tabelle 22 - Trends der Importquoten (a) auf den Märkten für Agrarprodukte in der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984 (b)

	EG-6		EG-9		Drittländer			
	1966/67-1972/73		1972/73-1983/84		1966/67-1972/73		1972/73-1983/84	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Getreide (ohne Reis)	0,054	0,29	0,031	0,40	-0,040	0,12	-0,146	0,76
Zucker	-0,026	0,14	0,034	0,80	-0,182	0,86	0,021	0,52
Wein	0,105	0,98	0,008	0	-0,167	0,80	0,048	0,65
Fleisch	0,101	0,94	0,009	0,50	-0,023	0,32	-0,020	0,22
Magermilchpulver	-0,106	0,14	0,356	0,68	-0,102	0	-0,013	0,11
Butter	0,288	0,80	0,074	0,58	-0,123	0	-0,009	0,59
Käse	0,052	0,75	0,012	0,73	-0,204	0,76	0,019	0,38

(a) Importe in vH der inländischen Marktversorgung (Produktion - Exporte + Importe). - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Importanteil und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: EUROSTAT [a]; eigene Berechnungen.

ben ihren Marktanteil behaupten können.

Die Trendkoeffizienten der Import- und Exportquoten in den Tabellen 22 und 23 lassen erkennen, daß EG-Anbieter im Zeitraum 1966-1973 Marktanteile auf dem deutschen Markt bei Getreide, Wein, Fleisch, Butter und Käse überwiegend auf Kosten von Anbietern aus Drittländern hinzugewonnen haben. Von 1972 bis 1984 gewannen EG-Anbieter außer bei diesen fünf Produkten noch Marktanteile bei Magermilch und Zucker hinzu. Im letzten Zeitraum konnten Drittländer bei Zucker, Wein und Käse in geringem Umfang wieder Marktanteile aufgrund von Handelspräferenzen zurückgewinnen.

Bemerkenswert ist, wie stark die Exportquoten deutscher Anbieter bei nahezu allen wichtigen Marktordnungsgütern im Handel mit Drittländern zugenommen haben. Auch im Handel mit EG-Partnerstaaten stiegen die Exportquoten im ersten Zeitraum (1966-1973) kräftig an. Im zweiten Zeitraum stagnierte die Exportquote auf dem EG-Markt bei Getreide, Zucker und Butter. Bei den Produkten Fleisch, Wein, Magermilchpulver und Käse setzte sich die Expansion jedoch fort.

Tabelle 23 - Trends der Exportquoten (a) der Landwirtschaft der Bundesrepublik nach Produktgruppen 1966-1984 (b)

	EG-6		EG-9		Drittländer			
	1966/67-1972/73		1972/73-1983/84		1966/67-1972/73		1972/73-1983/84	
	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)	b(c)	R ² (d)
Getreide								
(ohne Reis)	0,304	0,60	-0,006	0	0,120	0,35	0,028	0,16
Zucker	0,329	0,74	-0,020	0,10	0,375	0,47	0,256	0,66
Wein	0,273	0,68	0,152	0,72	0,044	0,24	0,084	0,45
Fleisch	0,147	0,73	0,098	0,93	0,123	0,50	2,940	0,26
Magermilchpulver	0,065	0,35	0,077	0,37	0,082	0	0,162	0,36
Butter	0,349	0,89	-0,005	0	0,525	0,68	0,133	0,20
Käse	0,108	0,90	0,052	0,88	0,020	0,02	0,105	0,63

(a) Exporte in vH der Produktion der Wirtschaftsjahre 1966/67, 1972/73 und 1983/84. - (b) Der Funktionstyp für die Schätzgleichung lautet $\ln x = a + bt$, wobei x = Exportanteil und t = Beobachtungsjahr. - (c) Steigungsmaß der Trendgeraden. - (d) Bestimmtheitsmaß der Schätzfunktion.

Quelle: EUROSTAT [a]; eigene Berechnungen.

Im Falle der Bundesrepublik hat sich die Spezialisierung im internationalen Handel im Widerspruch zu den komparativen Kostenvorteilen entwickelt. Obwohl die Bundesrepublik Nachteile in der Agrarproduktion aufweist, hat ihre Landwirtschaft ausländische Konkurrenten verdrängt. Allerdings ging dies nur auf Kosten der Industrieproduktion. Dies wird durch die Entwicklung der Weltmarktanteile der Bundesrepublik bei Industriewaren belegt. Während die Exportanteile der Bundesrepublik an den Weltexporten von Industriewaren stagnierten oder sogar leicht rückläufig waren, nahmen die Agrarexportanteile an den Weltexporten kräftig zu (Tabelle 24). Der Weltmarktanteil der Agrarexporte stieg nach Vollendung des Gemeinsamen Marktes stärker an als in der Phase der ersten gemeinsamen Maßnahmen (1962-1967).

Zu all diesen Fehlentwicklungen paßt, daß die fiskalischen Kosten der Marktinterventionen, d.h. die Ausgaben für die Verbilligung von Exporten oder für die Denaturierung von Agrarwaren, die vom EAGFL, Abteilung Garantie, bestritten werden, bereits Ende der sechziger Jahre so hoch waren und anschließend so rasch stiegen, daß ein finanzieller Kol-

Tabelle 24 - Anteil der Exporte der Bundesrepublik an den Weltexporten bei Agrar- und Industriewaren 1961-1982 (vH)

	Nahrungsmittel, lebende Tiere (vorwiegend zur Er- nährung), Getränke und Tabak	Industriewaren
	SITC 0+1	SITC 5-8
1961	0,99	15,13
1962	1,02	14,73
1963	1,06	14,88
1964	1,16	14,58
1965	1,40	14,51
1966	1,31	15,42
1967	1,62	14,94
1968	1,93	14,87
1969	2,29	14,90
1970	2,58	15,15
1971	2,85	15,54
1972	3,03	15,34
1973	3,49	16,56
1974	3,48	16,34
1975	3,53	15,35
1976	3,63	15,49
1977	4,13	15,54
1978	4,24	17,53
1979	4,48	15,38
1980	4,61	14,61
1981	4,69	13,41
1982	4,81	14,13

Quelle: UN [a; b]; OECD [c]; eigene Berechnungen.

laps des Agrarregimes befürchtet oder auch erhofft wurde. Seit Beginn der siebziger Jahre haben sich die Ausgaben im Abstand weniger Jahre jeweils verdoppelt (Tabelle 25). Gegenwärtig sind die Ausgaben mit über 40 Mrd. DM fast zehnmal so hoch wie Ende der sechziger Jahre. Die Einnahmen, die das Agrarregime in Form von Abschöpfungen und Produktionssteuern (Zuckerabgabe) einspielt, haben mit dem Ausgabenanstieg nicht mithalten können. Die Einnahmen belaufen sich zur Zeit auf etwa 4,7 Mrd. DM (1976: 3,3 Mrd. DM).

Tabelle 25 - Finanzielle Auswirkungen der gemeinsamen Agrarmarktpolitik 1971-1986 (Mill. DM)

	Einnahmen des EAGFL		Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie	
	Abschöpfungen	Zuckerabgabe	EG insgesamt	davon Bundesrepublik
1971	.	.	5751,0 (EG-6)	1435,1
1972	.	.	8954,2	1802,2
1973	.	.	13391,9 (EG-9)	2474,2
1974	.	.	11372,7	2114,4
1975	.	.	17270,4	2182,5
1976	2983,3	375,0	15682,1	2393,7
1977	4174,3	535,8	17644,1	2946,5
1978	4786,8	1038,3	22168,0	5920,1
1979	4214,7	1167,3	26215,2	5891,8
1980	3875,7	1178,6	28561,2	6191,9
1981	3179,8	1213,0	27603,1	5102,2
1982	3616,3	1677,0	31028,8 (EG-10)	4755,8
1983	3058,6	2152,5	35900,6	6989,1 (a)
1984	2822,0	2635,1	41061,5	7442,4 (a)
1985	2613,6 (b)	2463,7 (b)	45966,5	8448,3 (a)
1986	3518,5 (c)	2472,6 (c)	49088,6 (c)	.
(a) Vorläufige Abrechnung. - (b) Vorläufig. - (c) Haushaltsansatz.				

Quelle: Kommission [1]; BML [Ild. Jgg.]; eigene Berechnungen.

8. Wachstums- und Struktureffekte

Ein außenstehender Betrachter - ohne Kenntnis der Politik - würde die Reagrarisierung der Bundesrepublik im Außenhandel als Indiz dafür werten, daß die Bundesrepublik landwirtschaftlich nutzbaren Boden hinzugewonnen hat und Boden reichlich und billig geworden ist. Das Gegenteil ist allerdings der Fall. Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche hat abgenommen, und der Preis für Boden ist real gestiegen. Auch die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen ist beständig gesunken. Vermehrt eingesetzt wurde der Produktionsfaktor Kapital. Die landwirtschaftliche Produktion ist kapitalintensiver geworden. In der Mechanisierung der Pflanzen- und Tierproduktion nimmt die Bundesrepublik eine Spitzenstellung ein. Die Ausbildung der in der Landwirtschaft Be-

schäftigten wurde erhöht und somit der Humankapitalstock vergrößert. Darüber hinaus erhöhte sich die Kapitalintensität durch hohe Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, durch die die natürlichen Grenzen der Ertragskapazitäten von Boden, Pflanzen und Tieren hinausgeschoben wurden. Die Aufwendungen für FuE müssen ebenso als Investitionen erfaßt werden wie die Anschaffungsausgaben für Maschinen und Gebäude. Die hohen Ertragssteigerungen haben in dieser Kapitalintensivierung eine wichtige Ursache. Gleichzeitig wurde die Produktion durch vermehrten Einsatz ertragsteigernder Betriebsmittel (Dünger, Kraftfutter etc.) erhöht. Dies wurde auch deshalb lohnend, weil der technische Fortschritt den Bereich negativer Grenzerträge des Einsatzes von Betriebsmitteln nach außen verlagert hat.

Die stärkere Absorption von Kapital (1) ist zu einem guten Teil die unmittelbare Folge der staatlichen Preis- und Subventionspolitik. Allerdings bedeuten mehr Tonnen von Agrarwaren je Faktoreinheit nicht automatisch auch schon ein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Produktivität und Konsum. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Preisstrukturen den Präferenzen und Knappheitsrelationen entsprächen und nicht durch staatliche Eingriffe verzerrt würden. In der Landwirtschaft beschäftigte Produktionsfaktoren könnten in der übrigen Wirtschaft Waren und Dienstleistungen hervorbringen, die am Markt eine weitaus höhere Bewertung fänden. Dies trifft selbst bei den derzeit herrschenden Preisrelationen zu.

Der Preis für die Interventionen zugunsten der Landwirtschaft ist nicht gering. Das australische Bureau of Agricultural Economics [1985] beziffert die gesamtwirtschaftlichen Kosten für die EG im Jahr 1980 auf 27,7 Mrd. DM und im Jahr 1983 auf 17,1 Mrd. DM. Tyers and Anderson (2) haben für Getreide, Fleisch, Milch und Zucker 45 Mrd. DM Kosten im Durchschnitt der Jahre 1980-1982 ermittelt (jeweils in Preisen und Wechselkursen des Schätzjahrs). Diese Schätzungen berücksichtigen nicht die gesamtwirtschaftlichen Einkommensverluste, die von den Agrarsubventi-

-
- (1) Das reproduzierbare Sachvermögen je Erwerbstätigen betrug 1960 in der Landwirtschaft 47000 DM und 37000 DM im Verarbeitenden Gewerbe; 1983 lag die Kapitalintensität in der Landwirtschaft bei 190000 DM und im Verarbeitenden Gewerbe bei 118000 DM [Statistisches Bundesamt, e, S. 551].
- (2) Vgl. die Übersicht in World Bank [1986, S. 121].

onen ausgehen. Die Effizienzverluste des Preisschutzes und der Subventionen zusammen dürften sich 1980 auf 50,7-65,3 Mrd. DM belaufen haben (1). Natürlich haben der Preisschutz und die Finanzhilfen auch Wirkungen auf die Einkommensverteilung. Der Landwirtschaft fließt indirekt (über die Preise) und direkt über die Finanzhilfen Geld zu. Würde der Agrarmarkt entreguliert, so hätte dies kurzfristig starke Einkommensverluste zur Folge; im Jahr 1980 hätten sie 75-100 Mrd. DM betragen [Dicke, Rodemer, 1982c].

Freilich ist dieser Transfer an Bedingungen geknüpft: Es muß produziert werden, es müssen Maschinen und Gebäude angeschafft werden. Landwirte sind gezwungen, Landwirt zu bleiben und Geld in die Landwirtschaft zu investieren, wenn sie an der staatlich veranstalteten Umverteilung teilhaben wollen. In dem Maße, in dem Landwirte durch Interventionen angeregt werden, alternative Beschäftigungen oder Kapitalanlagen auszuschlagen und nicht abzuwandern, steigen die Preise für den nicht vermehrbaren Faktor Boden und verschlechtern sich die Einkommenschancen derjenigen Landwirte, die längerfristig auch ohne Interventionen Landwirtschaft rentabel betreiben könnten. Dies erklärt, warum eine Anhebung von Preisen und Subventionen die Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft (aus landwirtschaftlicher Betätigung) (2) relativ zu den Einkommen in der übrigen Wirtschaft nur vorübergehend verbessern kann. Der induzierte Rückgang der Abwanderung bewirkt, daß sich die verbesserte (relative) Einkommensposition wieder zurückbildet. Dann wird auch die Abwanderung wieder im alten Tempo stattfinden.

In der Tat weisen die Agrarberichte der Bundesregierung einen - auf lange Frist betrachtet - weitgehend unveränderten Rückstand der landwirtschaftlichen Einkommen hinter den Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft auf. Bei einem Vergleich der Einkommensdisparitäten der Landwirtschaft in den EG-Partnerstaaten zeigt sich, daß die unterschied-

(1) 50,7 Mrd. DM Kosten ergeben sich bei einer Senkung des Agrarpreisniveaus um 10 vH und 65,3 Mrd. DM bei einer Preissenkung von 40 vH; in beiden Fällen wird von einer Reduzierung der Subventionen auf Null ausgegangen [Dicke, Rodemer, 1982c].

(2) Als Eigentümer von Boden partizipieren Landwirte an steigenden Bodenpreisen. Veräußerungsgewinne werden in der Einkommensrechnung für die Landwirte aber vernachlässigt.

Tabelle 26 - Nettowertschöpfung, Arbeitskräfte, Nettoinvestitionen und nominale Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft im Vergleich zur übrigen Wirtschaft 1960-1984 (Gesamtwirtschaft = 100)

	1960	1967	1973	1983	1984
Nettowertschöpfung	6,11	4,02	2,65	1,39	1,53
(Voll)-Arbeitskräfte	7,98	6,51	4,23	3,28	3,23
Erwerbstätige	13,74	10,22	7,17	5,50	5,50
Nettoinvestitionen	5,24	2,08	0,41	-0,32	-0,99
Nominale Arbeitsproduktivität (a)	77	62	63	42	47
Nominale Arbeitsproduktivität (b)	44	39	37	25	28
(a) Nettowertschöpfung je Vollarbeitskraft in der Landwirtschaft in vH der Nettowertschöpfung je Erwerbstätigen in der übrigen Wirtschaft. - (b) Nettowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in vH der Nettowertschöpfung je Erwerbstätigen in der übrigen Wirtschaft.					

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; BML [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

lichen Erzeugerpreisentwicklungen im Zeitraum 1960-1975 keinen nachhaltigen Einfluß auf die Einkommensdisparitäten gehabt haben [Rodemer, 1980].

Die Weltbank kommt in ihrem Weltentwicklungsbericht 1986 [World Bank, 1986] anhand eines internationalen Vergleichs mit Daten von OECD-Ländern sogar zu dem Befund, daß zwischen der Höhe der nominalen Protektion und der Einkommensdisparität eine positive Beziehung besteht. Landwirte in Ländern ohne Agrarprotektion wie Neuseeland oder Australien haben die höchsten relativen Pro-Kopf-Einkommen, in Japan und der Bundesrepublik dagegen haben sie den höchsten Einkommensrückstand, obwohl der implizite Zollschatz 50 bzw. 90 vH beträgt.

Wie wenig sich Änderungen im Protektionsniveau auf die längerfristige Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitskräften auswirken, wird durch Tabelle 26 belegt. Die Nettowertschöpfung nahm im Zeitraum 1960-1973 weniger stark ab als im Zeitraum danach, obwohl im jüngeren Zeitraum die Finanzhilfen außerordentlich stark ausgeweitet wurden. Auch die Nettowertschöpfung je Arbeitskraft nahm in der Landwirtschaft

langsamer als in der übrigen Wirtschaft zu. Das Abwanderungstempo der Arbeitskräfte war allerdings im Zeitraum 1972/73-1984/85 geringer als in der vorherigen Periode. Diese Verlangsamung dürfte ihre Ursache auch darin haben, daß die Beschäftigungschancen für Berufsanfänger nach 1973 deutlich gesunken sind. Der Agrarschutz sorgt wohl für ein höheres Beschäftigungsniveau in der Landwirtschaft. Der Beschäftigungseffekt läßt sich aus dem Produktionseffekt und der Arbeitsproduktivität errechnen. Er beträgt für den Fall einer Angebotselastizität von 1,2 etwa 327000 Vollarbeitskräfte, davon werden 230000 durch den Preisschutz und 97000 durch die Subventionen konserviert. Diesen positiven Effekten stehen jedoch erheblich größere Verluste an Arbeitsplätzen in der übrigen Wirtschaft gegenüber, die weniger Kapital je Arbeitsplatz benötigt und auf den Güter- und Faktormärkten diskriminiert wird. Die Kosten je konservierten Arbeitsplatz belaufen sich für die Konsumenten auf 52000 DM und für die Steuerzahler auf 83000 DM. Die stärkere Belastung der Steuerzahler ergibt sich aus der geringeren Produktionswirksamkeit der Subventionen, von denen ein großer Teil Systemkosten (z.B. Lagerhaltungskosten) sind.

g. Zusammenfassung

Die Folgen der EG-Agrarpolitik sind:

- Reagrarisierung des Außenhandels durch subventionierte Verdrängung kostengünstiger produzierender Agrarexporteure;
- Zunahme der fiskalischen Kosten und der volkswirtschaftlichen Kosten; derzeit hat die Volkswirtschaft der EG jedes Jahr Verluste in Höhe von 50-70 Mrd. DM zu tragen;
- Zurückbleiben der Einkommen aus landwirtschaftlicher Arbeit hinter den Einkommen in der übrigen Wirtschaft.

Zur Realisierung der allgemeinen Ziele des EWGV hat die EG-Agrarpolitik nicht beigetragen, sie hat diese Ziele verletzt. Von den besonderen Zielen der EG-Agrarpolitik gemäß EWGV scheint keines erreicht worden zu sein. Der Spielraum für

- die Produktivität der Landwirtschaft wurde nicht durch den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren gesteigert (Art. 39,a);
- die Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung wurden nicht durch einen wirtschaftlichen Faktoreinsatz so verbessert, daß eine angemessene (mit anderen Berufen vergleichbare) Lebenshaltung ermöglicht wurde (Art. 39,b);
- die Märkte wurden nicht stabilisiert, sondern destabiliert (Art. 39,c);
- die Verbraucher wurden nicht zu angemessenen (niedrigstmöglichen) Preisen beliefert (Art. 39,e) (1).

Zu diesen Fehlentwicklungen hat die Bundesrepublik entscheidend beigetragen, indem sie hohe Preise durchgesetzt hat und mit steigenden Subventionen einem Abbau von Produktionskapazitäten entgegengewirkt hat. Sie hätte bewirken können, daß die gemeinsamen und die nationalen Agrarpreise gesenkt und Produktionskapazitäten stillgelegt werden. Die finanzpolitischen Folgekosten der Marktordnungen in Höhe von derzeit über 40 Mrd. DM wären sehr viel geringer, wenn die Bundesregierungen weniger erfolgreich nationale Produzenteninteressen vertreten hätten. Ginge es nach dem Verursacherprinzip, so müßte der Finanzierungsbeitrag der Bundesrepublik zum EG-Haushalt höher sein, als er es jetzt ist.

3. Die EG-Politik auf dem Markt für Versicherungen

a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung

Zum Zeitpunkt der Gründung der EWG gab es im Versicherungssektor über die nationalen Grenzen hinweg - von Transport- und Rückversicherungen abgesehen - keinen Handel. An der gegenseitigen Abschottung

(1) Das Ziel der Versorgungssicherheit (Art. 39,d) ist ökonomisch schwer zu interpretieren. Sicherlich konnten Verbraucher versorgt werden. Es ist kein Markt bekannt, auf dem das nicht geschehen ist. Ob die Versorgung in einer Krise sichergestellt ist, läßt sich jedoch schwerlich beantworten, solange kein Krisenszenario angegeben wird.

der Märkte innerhalb der EG hat sich bis heute kaum etwas geändert. Vereinzelte Versuche, Versicherungsleistungen zu exportieren oder zu importieren, sind gescheitert. Der Grund hierfür waren nicht fehlende Gewinnanreize, sondern institutionelle Barrieren.

In der Bundesrepublik sieht das deutsche Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) aus dem Jahr 1901 ein Verbot von Versicherungsimporten vor (§ 105 ff. und § 144,a). Weitere Vorschriften der VAG unterwerfen die Preisgestaltung inländischer Versicherungsunternehmen einer Genehmigungspflicht durch eine Aufsichtsbehörde. Ausgenommen vom Importverbot und dem Genehmigungszwang von Prämien sind lediglich die Transport- und Rückversicherungen. Bei diesen Versicherungen ist gemäß der Richtlinie des Rates der EWG aus dem Jahr 1964 die Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EG hergestellt worden. Auf diesen Teilmärkten bilden sich die Prämien unter internationalen Konkurrenzbedingungen.

Der Bundesrepublik, wie auch den anderen Staaten mit einer streng reglementierten Versicherungswirtschaft, wird vorgeworfen, im Widerspruch zum EWGV und zur Rechtsprechung des EuGH zu handeln, wenn sie ausländischen Versicherungsunternehmen oder Importeuren untersagt, Versicherungsdienstleistungen, die nach ausländischem Recht erbracht werden, auf dem deutschen Markt zu verkaufen. Art. 3 des EWGV bestimmt, daß Hindernisse für einen freien Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital zu beseitigen sind. Allerdings wird in den weiteren Vertragsabschnitten zwischen dem freien Austausch von Waren und dem von Dienstleistungen unterschieden, und Art. 63 gibt Anlaß zu vermuten, die Freiheit des Warenverkehrs sei wichtiger als die des Dienstleistungsverkehrs. Der EuGH geht jedoch in seiner Rechtsprechung von der unmittelbaren Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 EWGV) auch auf dem Versicherungsmarkt aus, da die vertragliche Übergangsfrist (Art. 8, Abs. 1, EWGV) für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes Ende 1969 ausgelaufen ist [EuGH, Rechtssache 33/74].

Nachdem die Niederlassungsfreiheit auch für Versicherungsunternehmen verwirklicht wurde, hat sich die Zahl der Niederlassungen ausländischer Anbieter von Versicherungsdienstleistungen in der Bundesrepublik in

den Jahren 1960-1984 ungefähr verfünffacht. Jedoch stieg deren Marktanteil lediglich von 2,7 auf 3,8 vH (1). Diese Anbieter dürfen ihre Versicherungsprodukte auf dem deutschen Markt nur zu Bedingungen und Preisen vertreiben, die vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen genehmigt sind. Die Prämien entsprechen daher dem deutschen Hochpreisniveau und nicht den (niedrigeren) Preisen, zu denen diese Niederlassungen vermutlich anbieten könnten. Mit der staatlichen Aufsicht mag es zusammenhängen, daß die ausländischen Versicherer nicht mehr Marktanteile hinzugewonnen haben.

Die EG-Kommission und der Ministerrat haben verschiedentlich Initiativen entfaltet, die Integration des Versicherungsmarkts voranzutreiben. Die Integration der Märkte läßt sich auf zwei Wegen erreichen:

- 1) von oben, durch Vereinheitlichung des Rechts,
- 2) von unten, durch Beseitigung aller Hemmnisse gegen einen freien Austausch von Versicherungsdienstleistungen, in der Erwartung, daß sich das beste Regelwerk durchsetzen wird.

Rat und Kommission haben den ersten Weg bevorzugt. Er ist sehr mühsam und langwierig, weil sich Regierungen mit sehr unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen über ein optimales Sonderrecht für das Versicherungswesen einigen müssen. Die vom Rat erlassenen Rechtsvorschriften sowie die Initiativen der Kommission für den EG-Versicherungsmarkt sind in Übersicht 1 zusammengefaßt. Ein gemeinsames Recht ist schon sehr früh (im Jahr 1964) für die Dienste von Rückversicherern geschaffen worden. Da Rückversicherer in der Bundesrepublik und überwiegend auch in den anderen Ländern nur vergleichsweise wenigen Reglementierungen unterworfen waren (2) und somit ohnehin ein internationaler Austausch stattfand, waren die ökonomischen Auswirkungen der Rechtsvereinheitlichung durch die EG-Richtlinie naturgemäß nur gering.

(1) Für 1984 wurden 112 ausländische Unternehmen registriert [Die Welt, 3.3.1986, "Marktanteile stetig erhöht"].

(2) Der Stand der Reglementierung in der Bundesrepublik entspricht mit nur geringen Änderungen dem von 1932 [vgl. hierzu Berliner, Fromm, 1932, S. 53].

Übersicht 1 - Erlasse und geplante Rechtsvorschriften des Rats und der Kommission der EG im Bereich des Versicherungswesens 1957-1991

	Bezeichnung der Rechtsvorschrift
25. 3.1957	EWG-Vertrag
25. 2.1964	Richtlinie des Rats der EG zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Rückversicherung und der Retrozession
24. 7.1973	Erste Richtlinie des Rats zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)
29. 6.1976	Richtlinie des Rats zur Änderung der Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)
13.12.1976	Richtlinie des Rats über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die Tätigkeiten des Versicherungsagenten und des Versicherungsmaklers (aus ISIC-Gruppe 630), insbesondere Übergangsmaßnahmen für solche Tätigkeiten
30. 5.1978	Richtlinie des Rats zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene
5. 3.1979	Erste Richtlinie des Rats zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (Lebensversicherung)
1986 (a)	Richtlinie über den freien Dienstleistungsverkehr in der Schadensversicherung
1987 (a)	Richtlinie über die Spartenentrennung in der Rechtsschutzversicherung
1988 (a)	Richtlinie über die Spartenentrennung in der Kreditversicherung und die Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts
1989 (a)	Richtlinien über die Liquidation von Versicherungsunternehmen und die Abschlüsse von Versicherungsunternehmen sowie über die Kraftfahrzeugversicherung
1991 (a)	Richtlinie über den freien Dienstleistungsverkehr in der Lebensversicherung
(a) Jahr des geplanten Richtlinienerlasses	

Quelle: Kommission [Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1fd. Jgg.]; Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft [1986, S. 40].

Gemeinschaftsrecht für sogenannte Direktversicherungen - den Versicherungsverträgen, die ausschließlich mit dem Nichtversicherungssektor abgeschlossen werden - wurde in zwei Schritten geschaffen. Im ersten Schritt wurde 1973 eine Richtlinie für die "Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung in den Schadenssparten" erlassen. Sechs Jahre später wurde dann die Grundlage für Rechtsharmonisierung im Bereich der Lebensversicherung (1) gelegt. Kern dieser Richtlinie des Rates sind folgende Vorschriften:

- Die Zulassung zum Geschäftsbetrieb bedarf behördlicher Genehmigung.
- Nur bestimmte Rechtsformen sind zugelassen.
- Es wird eine Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln vorgeschrieben, diese unterliegt der laufenden Aufsicht.
- Der Hauptbevollmächtigte muß eine fachliche Eignung nachweisen.
- Die Versicherungssparten müssen getrennt voneinander geführt werden.
- Die Unternehmen sind zur Publizität ihrer Geschäftsdaten verpflichtet.

Im Vergleich zum derzeit geltenden deutschen Recht hebt sich das EG-Recht für Lebensversicherungen im wesentlichen dadurch vom allgemeinen Unternehmensrecht ab, daß "nur" eine staatliche Aufsicht über die Finanzausstattung von Versicherungsunternehmen obligatorisch ist. Eine Erlaubnis zu diskretionären Eingriffen der Aufsichtsbehörde in die laufenden Geschäfte oder Vorschriften für die Preis- und Prämiengestaltung und die Gewinnverwendung wie sie im derzeitigen deutschen Recht verankert sind, sieht die EG-Rechtsvorschrift nicht vor. Weiterhin entfallen die Standardisierung von Verträgen durch allgemeine Versicherungsbedingungen sowie die Tolerierung von Prämienempfehlungen durch die Verbände.

(1) Die Harmonisierung nationalen Rechts erfolgt aufgrund von Koordinationsrichtlinien. Die Vorstellungen der EG-Kommission über die Schadensversicherungen wurden am 18.12.1975 in deutsches Recht transformiert. Die Koordinationsrichtlinie "Leben" wurde bislang noch nicht national gültiges Recht.

b. Wirkungen auf den deutschen Versicherungsmarkt

Der Vergleich des deutschen Versicherungsrechts mit dem EG-Recht ergibt, daß ein großer Spielraum für die Befreiung des Versicherungsmarkts von staatlicher Bevormundung besteht. Der deutsche Gesetzgeber scheint aber (noch) nicht bereit zu sein, sein restriktives Versicherungsrecht aus der Kaiserzeit zugunsten des liberaleren EG-Rechts aufzugeben, obwohl dies im Interesse der Allgemeinheit liegt. Bislang hat also die EG in diesem Bereich keine positiven Wirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft entfalten können. Es könnte aber Druck zur Deregulierung entstehen, wenn die EG-Organen nicht länger auf die Rechtsharmonisierung warten, sondern die Freiheit im Dienstleistungsverkehr per Gesetz herstellen würden.

Um die quantitativen Wirkungen einer von der Kommission in Aussicht gestellten Liberalisierung des deutschen Rechts ermitteln zu können, muß zum einen bekannt sein, wie stark die deutschen Rechtsvorschriften das Angebot verteuern, sowie zum anderen, wie hoch die Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage bei Versicherungsleistungen sind.

Der Preiseffekt einer Angleichung des deutschen Rechts an das Gemeinschaftsrecht kann durch einen internationalen Vergleich von Versicherungsprämien geschätzt werden. Als Vergleichsregion bietet sich das Vereinigte Königreich an, dessen nationales Recht für Versicherungen sich in groben Umrissen mit dem Gemeinschaftsrecht deckt. Da vieles dafür spricht, daß das Angebot von Versicherungsdienstleistungen sehr elastisch auf Preisänderungen reagiert, kann erwartet werden, daß britische Versicherungsunternehmen nach einer Liberalisierung Versicherungen auf dem deutschen Markt zu annähernd gleichen Preisen anbieten werden, wie sie es auf dem britischen Markt tun. Dies bedeutet auch, daß deutsche Versicherungsunternehmen ihre Preise auf das Preisniveau britischer Anbieter senken müßten. Die von den Unternehmensverbänden vorgeschlagenen Prämienempfehlungen, die gegenwärtig nicht gegen geltendes Recht verstoßen, wären auf einem liberalisierten Markt ohne Relevanz. Hielten sich die Versicherer an diese Verbandsempfehlungen, so würden sie nämlich über kurz oder lang gänzlich vom Markt verschwinden. Denn immerhin ist die Elastizität der Nachfrage in bezug auf den

Tabelle 27 - Prämien der Risikolebensversicherung, Bundesrepublik, Vereinigtes Königreich 1986 (DM)

	Bundesrepublik (a)	Vereinigtes Königreich (b)
Günstigstes Angebot	2190	885,06
Teuerstes Angebot	3360	1245,35
Mittlere Prämie	2775	1065,21
(a) Zugrunde gelegt wurde der Typ einer Sofortrabattversicherung mit zehn Jahren Laufzeit. - (b) Bei der Umrechnung von Pfund in DM wurde eine Abwertung von jährlich 10 vH unterstellt.		

Quelle: Kanthack [1986].

Preis (-1,4) und in bezug auf das Einkommen (1,8) recht hoch (1). Auch ist der Preisunterschied zwischen deutschen und britischen Prämien, die von einem Versicherten für eine gleich große Versicherungssumme zu zahlen sind, recht groß.

Für eine Risikolebensversicherung brauchte ein deutscher Versicherter bei einem britischen Versicherer für die gleiche Leistung nur eine Prämie zu zahlen, die etwa 40 vH der Prämie bei einem deutschen Unternehmen ausmacht (Tabelle 27)(2).

Auch im Fall von Schadensversicherungen sind die britischen Prämien erheblich niedriger als die deutschen. Angenommen, durch internationalen Wettbewerb würde das Prämienniveau in der Bundesrepublik (nur) um 30 vH sinken, so bedeutete dies einen großen Wohlfahrtsgewinn für

-
- (1) Die Berechnung der Elastizitäten wurde mit Zeitreihendaten des deutschen Versicherungsmarkts für den Zeitraum 1960-1984 durchgeführt. Folgende statistisch nach allen Prüfkriterien gesicherte Regressionsgleichung wurde geschätzt: $\ln X = -3,08 - 1,36 \ln P + 1,78 \ln Y$, wobei X die Nachfrage, gemessen als Lebensversicherungssummen aller deutschen Versicherungsunternehmen, deflationiert mit dem Preisindex für die gesamte Lebenshaltung je Einwohner, Y das Volkseinkommen je Einwohner, deflationiert mit dem Preisindex für die gesamte Lebenshaltung, und P das Prämienniveau pro 1000 DM Versicherungssumme ausdrückt.
 - (2) Auswertung der Ergebnisse einer Befragung britischer Versicherungsunternehmen [vgl. Kanthack, 1986].

die deutschen Versicherten. Verlierer wären die deutschen Versicherungsunternehmen. Deren Gewinn würde sinken, und sie wären zu einer Anpassung ihrer (kartellbedingt) überhöhten Kosten gezwungen.

c. Zusammenfassung

Die Politik der EG hat im Bereich der Versicherungsdienstleistungen Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik nicht positiv beeinflusst. Nur für kleine Segmente des Versicherungsmarkts besteht überhaupt ein gemeinsamer Markt. Weitreichende und durchgreifende Liberalisierungsmaßnahmen sind lediglich in Aussicht gestellt. Allerdings wird die Bundesrepublik keinesfalls durch die EG daran gehindert, den Versicherungsmarkt zu deregulieren. Die Abschottung des deutschen Marktes gegen internationale Konkurrenz ist eine souveräne Entscheidung gegen Geist und Wortlaut des EWGV. Es mögen juristische und nicht ökonomische Einsichten sein, die den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft im Herbst 1986 bewogen haben, für eine Teilliberalisierung des deutschen Versicherungsmarkts einzutreten. Gefordert wird, Abschlüsse von Versicherungsverträgen mit Unternehmen aus der staatlichen Regulierung zu entlassen. Private Kunden sollen freilich weiter - zu ihrem Schaden - Versicherungen zu staatlich genehmigten Bedingungen abschließen müssen.

4. Die gemeinsame Verkehrspolitik

a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung

Ende der fünfziger Jahre war das Verkehrswesen in den Mitgliedstaaten weitgehend gesetzlich reglementiert. Daran hat sich bis heute nur wenig geändert. Die Unterschiede, die es zwischen den Ländern in der Regulierungsintensität gab, sind nicht nennenswert verringert worden. Die Bundesrepublik reguliert das Verkehrswesen in besonders umfassender Weise, während etwa die Niederlande eine bedeutend liberalere Verkehrspolitik betreiben.

Der EWGV sieht in Art. 3 "die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs" vor. Infolge der Auffassungsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern wurden im Vertrag nur wenige Inhalte der Verkehrspolitik festgelegt. Für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr (1) bestimmt der Vertrag in Titel IV, daß

- gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr von bzw. nach den Mitgliedsländern sowie für den Transitverkehr aufgestellt und die Bedingungen für die Zulassung von Ausländern zur Kabotage (zum Transport innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets) in den einzelnen EG-Ländern ausgearbeitet werden sollen (Art. 75),
- Beihilfen, "die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen", mit dem Vertrag vereinbar sind (Art. 77),
- "jede Maßnahme auf dem Gebiet der Beförderungsentgelte und -bedingungen ... der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer Rechnung zu tragen" hat (Art. 78),
- "die Diskriminierungen beseitigt [werden], die darin bestehen, daß ein Verkehrsunternehmer auf denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten und Beförderungsbedingungen anwendet" (Art. 79), und
- Tarife verboten sind, die "der Unterstützung oder dem Schutz eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen oder Industrien dienen" (Art. 80), mit Ausnahme von Wettbewerbsstarifen im Interesse der Verkehrsunternehmen.

(1) Für Seeschifffahrt und Luftverkehr gelten die Bestimmungen des Vertragstitels "Verkehr" nicht; von der Möglichkeit, gemäß Art. 84,2 einstimmig Vorschriften für diese Verkehrsträger zu erlassen, hat der EG-Ministerrat bislang nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht. Nach den Urteilen des EuGH vom 4.4.1974 und vom 30.4.1986 unterliegen auch See- und Luftverkehr den allgemeinen Bestimmungen des EWGV. Für die Seeschifffahrt beschloß der Ministerrat am 16.12.1986 einige grundsätzlich bedeutsame Verordnungen, die sich mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWGV, mit dem freien Dienstleistungsverkehr, koordinierter Abwehr protektionistischer Maßnahmen und mit unlauteren Preisbildungspraktiken im Seeverkehr befassen und sich dabei auf Art. 84,2 des Vertrags stützen [ABl., Nr. L 378, 31.12.1986].

Anders als bei der Zollunion für Industriewaren beläßt der Vertrag den Organen der Gemeinschaft einen Ermessensspielraum für Eingriffe. Er zwingt nicht zu einer regelgebundenen Gestaltung des Verkehrs und somit auch nicht zur Aufhebung der bestehenden nationalen Regulierungen. Außer den besonderen Bestimmungen des Vertragstitels IV gelten für den Verkehr nach Rechtsprechung des EuGH aber die allgemeinen Vorschriften des EWGV, wie z. B. die Wettbewerbsregeln.

Ausgehend von den allgemeinen Vertragsinhalten war die EG-Kommission in der Phase der ersten gemeinsamen Maßnahmen bestrebt, im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr wie in anderen Branchen einen wettbewerblich orientierten gemeinsamen Markt einzuführen. Die EG-Mitgliedstaaten weigerten sich aber, die ordnungspolitisch erforderlichen Voraussetzungen für einen solchen Verkehrsmarkt zu schaffen. Da der Vertrag der Kommission lediglich Kompetenzen bei der Aufstellung von Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr zugewiesen hat, mußte die Kommission ihre Ambitionen einschränken. Anläßlich der ersten Erweiterung der Gemeinschaft am 1.1.1973 richtete die Kommission ihre Verkehrspolitik neu aus; nunmehr sollten die einzelstaatlichen Interventionen nicht beseitigt, sondern vereinheitlicht werden [Erdmenger, 1981, S. 28]. Etwa seit dem Beginn der achtziger Jahre versucht die Kommission erneut, die Verkehrspolitik in den Staaten der Gemeinschaft zu liberalisieren. Dabei hat sie vor allem einen Abbau von Hemmnissen im grenzüberschreitenden Verkehr im Auge.

a. Zögernder Abbau von Handelshemmnissen

Erste Maßnahmen zum Abbau der zahlreichen Marktzugangsbeschränkungen im internationalen Güterkraftverkehr (Kontingentierung der jeweils für den Verkehr zwischen zwei Staaten zugelassenen Lkw) wurden bereits 1962 verabschiedet. Die entsprechende EG-Richtlinie [ABl., Nr. 70, 6.8.1962] erfaßte allerdings nur Beförderungen mit kleinen Lkw (1), einige Spezialverkehre sowie Transporte innerhalb eines Grenzgebiets mit einer Tiefe von je 25 km beiderseits der Grenzen zwischen EG-Ländern.

(1) Ursprünglich bis zu einem Gesamtgewicht von 6 t, ab 1974 alternativ auch bis zu einer Nutzlast von 3,5 t.

Sie hat trotz späterer Erweiterungen, die sich vor allem auf Verkehrsverbindungen mittels Fährschiffen zwischen Mitgliedstaaten [ABl., Nr. L 291, 28.12.1972] und auf den Werkverkehr [ABl., Nr. L 84, 28.3.1974] bezogen, kaum spürbare Wirkungen gehabt.

Im Jahr 1968 wurde ein "Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" [ABl., Nr. L 175, 23.7.1968] eingeführt. Inhaber einer Gemeinschaftsgenehmigung können Güter "auf sämtlichen Verkehrsverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten" befördern, freilich nur "unter Ausschluß jeglichen Inlandsverkehrs im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats" [ibid., Art. 2]. Allerdings werden nur etwa 5 vH des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs zwischen EG-Ländern nach dem Gemeinschaftskontingent abgewickelt [Kommission, x, S. 27]. Bilaterale Kontingente, die nur zu Transporten zwischen jeweils zwei Staaten berechtigen (1), sind nach wie vor wichtiger als das Gemeinschaftskontingent. Die Kommission möchte sie in Gemeinschaftsgenehmigungen umwandeln [Süddeutsche Zeitung, 18./19.1.1986, "Bonn für freien EG-Güterverkehrsmarkt"]. Kabotageverkehr, der die Binnenverkehrsmärkte der EG-Staaten für den Wettbewerb von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten öffnen würde, ist noch nicht erlaubt, obwohl die EG die hierfür nötigen Regeln nach Art. 75 erlassen sollte. Ein freier Dienstleistungsaustausch zwischen den EG-Ländern, wie ihn Art. 3 EWGV fordert, ist also auf dem Gebiet des internationalen Straßengüterverkehrs bis heute nicht verwirklicht.

Nach dem Urteil des EuGH vom 22.5.1985 über die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im internationalen Verkehr hat der Ministerrat der

(1) Ende 1982 standen z.B. in der Bundesrepublik 2110 bilateralen Genehmigungen nur 727 Genehmigungen nach dem EG-Gemeinschaftskontingent gegenüber [Willeke et al., 1984, S. 82]. Die Anpassung der bilateralen Kontingente an die steigende Verkehrsnachfrage ist allerdings durch eine Entscheidung des EG-Ministerrats vom 20.12.1979 [ABl., Nr. L 18, 24.1.1980] möglicherweise etwas erleichtert worden. Nach dieser Entscheidung müssen die EG-Mitgliedstaaten bei einer Neufestlegung der bilateralen Kontingente, die auf Antrag eines der beiden Partner geschieht, insbesondere die bisherige Entwicklung und die Entwicklungsaussichten des beiderseitigen Güterverkehrs berücksichtigen. Da die Staaten dies aber vermutlich auch ohne Richtlinie täten und die Anweisung an die Mitgliedstaaten auch nicht näher präzisiert wird, ist der Liberalisierungsbeitrag der Richtlinie wohl gering.

EG nunmehr aber angekündigt, bis 1992 einen freien Verkehrsmarkt für den grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der EG zu schaffen. Demgemäß beschloß der Rat am 30.6.1986, die Gemeinschaftskontingente für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr beschleunigt zu erweitern und die Zulassungsbeschränkungen 1992 vollständig aufzuheben. Die Gemeinschaftskontingente werden ab 1987 jährlich um 40 vH aufgestockt [Deutsche Verkehrs-Zeitung, 3.7.1986, "Lkw-Kontingent wird stark erhöht"]. Ob es dagegen auch gelingen wird, gemeinsame Kabotagebedingungen festzulegen, ist derzeit noch nicht absehbar; hier gibt es noch erhebliche Widerstände gegen eine Beteiligung ausländischer Unternehmen am Binnenverkehr. Vorschlägen der Kommission, EG-Ausländern ab 1987 jeweils zwei kontingents- und genehmigungsfreie Kabotagebeförderungen im Anschluß an einen grenzüberschreitenden Transport zu erlauben und sie im übrigen unter den gleichen Bedingungen wie Inländer am Binnenverkehr anderer Mitgliedstaaten teilnehmen zu lassen, hat der Ministerrat bislang noch nicht zugestimmt.

Im Luftverkehr wurde die Beschränkung des Zugangs zum internationalen Linienverkehr (1) erst 1983 etwas gelockert, vorerst allerdings nur für regionale Flugdienste (unter Ausschluß gerade der zentralen Flugplätze wie Paris oder Frankfurt) (2). Darüber hinaus sprach sich die EG-Kommission dafür aus, die im innereuropäischen Luftverkehr übliche Kapazitätsregulierung liberaler zu handhaben. An die Stelle fester Anteile sollten danach Bandbreiten treten. Nachdem erste Schritte in diese Richtung

-
- (1) Dieser war durch bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern fast immer für die jeweiligen nationalen Fluggesellschaften reserviert.
 - (2) Richtlinie des Rates vom 25.7.1983 über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten [ABl., Nr. L 237, 26.8.1983]. Die Kommission hat eine Änderung dieser Richtlinie, die den Ministerrat nur in einer gegenüber dem ursprünglichen Entwurf sehr viel restriktiveren Form passierte, vorgeschlagen. Sie hat darüber hinaus Anfang 1986 ihre Absicht erklärt, beim EuGH wegen Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln des EWGV zu klagen, wenn bis Juni 1986 keine Fortschritte bei der Markttöffnung erzielt worden seien [Nachrichten für Außenhandel, 14.1.1986, "Keine Einigung über gemeinsame Verkehrspolitik"]. Bislang hat sie die Fluggesellschaften der EG-Länder lediglich zu Gesprächen mit dem Ziel einer Änderung vertragswidriger Verhaltensweisen vorgeladen [International Herald Tribune, 5.11.1986, "Alitalia Chief Challenges EC on Antitrust"].

von verschiedenen EG-Mitgliedsländern auf bilateraler Basis unternommen worden waren (z.B. im Verkehr zwischen der Bundesrepublik und Frankreich), beschloß der Ministerrat der EG am 16.12.1986, die Aufteilung des Beförderungsangebots von bisher 50:50 zunächst auf die Dauer von zwei Jahren auf 45:55, später auf 40:60 zu verändern. Zudem sollen künftig mehr Fluggesellschaften als ein Unternehmen pro Land am bilateralen Verkehr beteiligt sein können. Ferner sollen regionale Fluggesellschaften erleichterten Zugang auch zu Routen von und nach den zentralen Flugplätzen der EG-Kategorie I erhalten. Der Versuch, diese Anschlüsse zu verwirklichen, scheiterte aber Ende Juni 1987 an Vorbehalten Spaniens [Deutsche Verkehrs-Zeitung, 4.7.1987, "Luftverkehr, EG will vorerst nicht klagen"].

Die Binnenschifffahrt im grenzüberschreitenden Rheinverkehr, der den größten Teil des Binnenschiffsverkehrs zwischen den EG-Ländern ausmacht, war dagegen schon vor der Gründung der EWG aufgrund der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte von 1868 von Marktzugangsbeschränkungen frei. Das liberale Regime der Mannheimer Akte mußte aber seither gegen Bestrebungen verteidigt werden, einheitliche, aber weniger liberale Regeln einzuführen (Lizenzierungszwang für Binnenschiffer) [vgl. Europäisches Parlament, 1961, Ziff. 271].

8. Abbau von Diskriminierungen der Unternehmen

In den Anfangsjahren der EWG waren auf denselben Verkehrsverbindungen zum Teil für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten und Beförderungsbedingungen angewendet worden [Erdmenger, 1981, S. 26]. Diese Diskriminierungen wurden beseitigt [ABl., Nr. 52, 18.6.1960] und damit die Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten abgebaut. Um auf den Verkehrsmärkten eine flexiblere Preisbildung und einen begrenzten Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu ermöglichen, hatte die EG-Kommission im Jahr 1963 vorgeschlagen, für grenzüberschreitende Transporte der drei Binnenverkehrsträger Eisenbahn, Straßengüterverkehr und Binnenschifffahrt Margentarife einzuführen, bei denen die Unternehmen ihre Preise innerhalb vorgegebener Spannen frei vereinbaren können

[Krauss, 1976, S. 4]. Das Margentarifsystem der Gemeinschaft wurde im internationalen Straßengüterverkehr mit der VO 1174/68 vom 30.7.1968 verwirklicht (1) [ABl., Nr. L 194, 6.8.1968]. Im Eisenbahnverkehr wurden keine Margentarife vorgesehen; hier wurden internationale Tarife eingeführt, die verhindern, daß internationale Transporte im EG-Raum durch die Anwendung aneinander anstoßender nationaler Tarife teurer werden, als gleichweite inländische Transporte. Außerdem wurde Eisenbahnunternehmen erlaubt, mit einzelnen Großverladern Sonderabmachungen abzuschließen.

Obwohl bei den Margentarifen die Höchst- und Mindestpreise nicht über- und unterschritten werden durften, wurden sie im Straßengüterverkehr von den Transportunternehmen der meisten EG-Mitgliedsländer nur unzureichend eingehalten, offenbar weil diese Tarife nicht marktgerecht waren [Krauss, 1976, S. 10]. Die erste EG-Erweiterung erhöhte die Preisvielfalt: Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland, die eine freiere Verkehrspreisbildung wünschten, dürfen statt der Margentarife, die im Verkehr zwischen den alten EG-Mitgliedern noch bis zum 31.12.1987 vorgeschrieben sind, unverbindliche Referenztarife (2) anwenden. Infolgedessen gibt es im Verkehr mit den verschiedenen EG-Ländern teils Margen-, teils Referenztarife. Nach wie vor werden ferner unterschiedliche Tarife für grenzüberschreitende Transporte und innerstaatliche Beförderungen (z.B. innerhalb der Bundesrepublik) angewendet.

Im Luftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beabsichtigt die EG-Kommission nunmehr, ein Margentarifsystem einzuführen; Tarifvorschläge von Fluggesellschaften sollen danach von den staatlichen Genehmigungsbehörden nicht mehr abgelehnt werden können, wenn sie sich innerhalb der festgelegten Margen bewegen. Auf diesem Gebiet hat sich ein verstärkter Entscheidungsdruck für den Ministerrat dadurch ergeben, daß der EuGH in seinem Urteil vom 30.4.1986 die Genehmigung von Tarifen, die auf

-
- (1) Darüber hinaus wurde den Verkehrsunternehmern die Möglichkeit zu Sonderabmachungen mit Beförderungsentgelten außerhalb der Tarifmargen eingeräumt, wenn u.a. die Beförderung von mindestens 500 t in drei Monaten vereinbart wird.
 - (2) Referenztarife sind eine Sonderform der Margentarife, die eine freie Preisbildung auch außerhalb der Margen grundsätzlich zulassen; obere und untere Grenze für die Höhe der Tarifsätze sind dabei nicht bindend [Dr. Gablers Verkehrs-Lexikon, 1966, Sp. 1219].

Preisabsprachen zwischen den Fluggesellschaften beruhen, als mit dem EWGV nicht vereinbar bezeichnete und den Rat aufforderte, gemeinsame Regeln für den Luftverkehr aufzustellen, die den liberalen Grundsätzen des Vertrags entsprechen [Deutsche Verkehrs-Zeitung, 3.5.1986, "Europäischer Gerichtshof überprüft die Preisgestaltung"]. Zu einer solchen Entscheidung ist es allerdings trotz entsprechender Versuche bislang noch nicht gekommen.

Bei der Gründung der EWG wurde von den drei großen Mitgliedstaaten als Voraussetzung für eine Liberalisierung der Verkehrsmärkte gefordert, daß die Rahmenbedingungen für Verkehrsunternehmen harmonisiert werden. Die Wegekosten des Straßenverkehrs sollten den Straßenbenutzern grundsätzlich über Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern angelastet werden [Erdmenger, 1981, S. 79]; die Steuern sollten ausschließlich nach den Sätzen desjenigen Staates erhoben werden, in dessen Gebiet sich das Fahrzeug gerade befindet (Territorialitätsprinzip). Nach wie vor wird jedoch die Kraftfahrzeugsteuer von den EG-Staaten nach dem Nationalitätsprinzip erhoben. Bei der Mineralölsteuer gilt zwar grundsätzlich das Territorialitätsprinzip, innerhalb der EG dürfen aber 200 l Treibstoff je Fahrzeug ohne Nachversteuerung in ein Land mit höherem Steuersatz eingeführt werden. Da die Steuersätze in der EG nicht einheitlich sind, sind auch die Beiträge der Straßenverkehrsunternehmen zur Wegekostenfinanzierung unterschiedlich.

In der Binnenschifffahrt und im Eisenbahnverkehr werden die Wegekosten von den Verkehrsunternehmen nicht (Rheinschifffahrt) oder nicht in voller Höhe getragen. Sie können deshalb ihre Leistungen zu niedrigeren Preisen anbieten, als es den volkswirtschaftlichen Kosten dieser Verkehrsträger entspricht.

Insgesamt gesehen wurden in den 30 Jahren nach Gründung der EWG nur in Teilbereichen Fortschritte auf dem Wege zu einem gemeinsamen Verkehrsmarkt erzielt. Schritte, die zur Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarkts wesentlich sind, wurden aber bis etwa Mitte 1986 weitgehend unterlassen. Obwohl der Ministerrat der EG aufgrund des Urteils des EuGH vom 30.4.1986 seither solche Schritte einleitete, unterliegen der Marktzugang und die Preisbildung im grenzüberschreitenden Verkehr

zumindest vorerst nach wie vor unterschiedlichen Rechtsvorschriften. Der kostengünstigste Anbieter kann deshalb nur beschränkt zum Zuge kommen. Daß in der Bundesrepublik die Verkehrsunternehmen nicht der internationalen Konkurrenz aus dem EG-Raum ausgesetzt sind, kann freilich nicht der EG angelastet werden. Die Verkehrsträger unterliegen hier zwangskartellartigen Regulierungen des Marktzugangs sowie der Kapazitäten und der Preise [Soltwedel et al., 1986a, S. 192 ff.]. Zweck dieser Regulierung, die im wesentlichen während der dreißiger Jahre entstanden ist, war es vor allem, die Eisenbahn vor aufkommender Konkurrenz zu schützen. Die sogenannte "kontrollierte Wettbewerbsordnung" setzt den Marktmechanismus im Transportwesen weitgehend außer Kraft und beschränkt den Wettbewerb in vielfältiger Weise (1).

De facto gibt es Mindestpreise, die den Auslesemechanismus des Wettbewerbs zwischen und innerhalb der Verkehrsträger mindern. International gesehen zu hohe Preise lassen andere Sektoren, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind, nicht unberührt.

b. Wirkungen auf die deutsche Verkehrswirtschaft

Die Liberalisierungsbemühungen der EG haben die "kontrollierte Wettbewerbsordnung" der Bundesrepublik bisher nur wenig beeinflusst. Die

-
- (1) Marktzugangsschranken ergeben sich im Eisenbahnverkehr aus dem Vorrecht der Deutschen Bundesbahn, neue Eisenbahnstrecken zu bauen und zu betreiben (§ 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)), im Straßengüterfernverkehr aus der Genehmigungspflicht nach § 8 des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) und der Beschränkung der Zahl der Konzessionen nach § 9 GüKG, im Luftverkehr aus der Genehmigungspflicht für Unternehmen (§ 20 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)) sowie vor allem aus der besonderen Genehmigungspflicht für jede einzelne Fluglinie (§ 21 LuftVG). Im Straßengüterverkehr beschränken sich die Konzessionen auf jeweils ein großes Fahrzeug oder mehrere kleine (bei Aufteilung gemäß § 12a GüKG); im Linienluftverkehr erstrecken sie sich u.a. auf die Flugpläne, so daß mit der genehmigten Flugfrequenz auch das Platzangebot je Zeiteinheit behördlich beeinflusst werden kann. Die Straßengüterfernverkehrstarife werden von den Vertretern des Verkehrsgewerbes in Tarifkommissionen ausgehandelt, an denen die Verlader nur mit beratender Funktion beteiligt sind; die Binnenschifffahrtsfrachten werden für alle wichtigeren Güter und Relationen von Frachtausschüssen vereinbart, in denen Verkehrsunternehmen und Verlader gleichberechtigt vertreten sind.

kleine Verkehrsreform von 1961, die vor allem den Straßengüterverkehr betraf, wurde unter anderem damit begründet, die deutschen Verkehrsunternehmen müßten sich auf die Entwicklung der Transportmärkte in der EG einstellen [Schlotterer, 1974, S. 66]. Die deutsche Verkehrsordnung wurde aber, gemessen am Gesamtumfang der Regulierungen, nur geringfügig gelockert.

Auf EG-Einwirkung ging ferner die begrenzte Flexibilisierung der Verkehrspreisbildung in der Bundesrepublik durch Einführung der Margentarife und Sonderabmachungen mit freien Preisen sowie auch die liberalere Handhabung der Kontingentierung zurück. Sie dürften die Nachteile der Verkehrsmarktregulierung nur wenig vermindert haben.

Größere Effekte ergaben sich aufgrund der Liberalisierungsmaßnahmen der EG für den grenzüberschreitenden Straßenverkehr. Es entstand eine zunehmende Disparität zwischen den relativ hohen Frachtsätzen für Transporte innerhalb der Bundesrepublik und den niedrigeren Frachtsätzen im Verkehr mit anderen EG-Ländern (1). Daraus resultierten Anreize, Güter trotz größerer Entfernung aus dem Ausland zu importieren bzw. dorthin zu exportieren. Der internationale Güter- und Dienstleistungsaustausch wurde auf Kosten des Binnenhandels ausgedehnt. In der Bundesrepublik dürfte daraus vermutlich mehr Druck zur Liberalisierung der nationalen Verkehrspolitik erwachsen. So wurde bereits im Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Seehäfen, die unter Konkurrenzdruck ausländischer Häfen stehen, sowohl der Deutschen Bundesbahn als auch den Straßengüterverkehrsunternehmen erlaubt, unter bestimmten Voraussetzungen mit einzelnen Verladern Sonderabmachungen über Beförderungsentgelte außerhalb der Tarifmargen zu treffen (§ 7 Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) bzw. § 22a GüKG). Ferner sollen im Jahr 1987 insgesamt 1920 zusätzliche Genehmigungen, die sogenannten "neurosa" Genehmigungen, für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr deutscher Unternehmen ausgegeben werden [Deutsche Verkehrs-Zeitung, 26.7.1986,

(1) Z.B. beträgt die niedrigstzulässige Fracht (untere Grenze der Marge) über eine Entfernung von 500 km nach dem deutschen Reichskraftwagentarif, Ladungskategorie A/B: 88,76 DM/t, dagegen nach dem deutsch-niederländischen Straßengütertarif, Güterklasse I: 61,12 DM/t (jeweils in der höchsten Gewichtskategorie 24 t, Stand 1986).

"1987 gibt es 2000 neue Auslandsgenehmigungen"; 29.11.1986, "Grünes Licht für Aufstockung"].

Im Luftverkehr hat die geringfügige Erleichterung des Marktzugangs für regionale Fluglinien (EG-Richtlinie von 1983) kaum direkte Auswirkungen auf die Bundesrepublik gehabt. Die Richtlinie bestimmt zwar, daß Liniendienste im regionalen Verkehr schon dann zugelassen werden müssen, wenn wenigstens einer der beiden beteiligten Staaten der Aufnahme zustimmt; doch sind bislang nur wenige neue Regionalfluglinien mit anderen EG-Mitgliedstaaten eröffnet worden (z.B. Hamburg-Rotterdam). Die luftverkehrspolitischen Stellungnahmen der EG-Kommission dürften aber darauf hingewirkt haben, daß mehr regionale Flugdienste innerhalb der Bundesrepublik zugelassen wurden und die Tarifgenehmigungspraxis des Bundesverkehrsministeriums weniger restriktiv gehandhabt wurde. Wenngleich die von der EG angestrebte Richtlinie zur Tarifflexibilisierung (Einführung von Margentarifen) bislang nicht wirksam geworden ist, wurden inzwischen doch auf anderer Ebene - vor allem der der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) - entsprechende Vorschläge realisiert. Dies mag dazu beigetragen haben, daß einzelne Flugpreise gesunken sind.

c. Zusammenfassung

Die deutsche Verkehrswirtschaft ist, gemessen an ihrem Beitrag zur Bruttowertschöpfung oder gemessen am Anteil der Exporteinnahmen im Verkehr an den gesamten Exporterlösen, ein schrumpfender Sektor (Tabelle 28). Auch in den Niederlanden, die eine liberalere Verkehrspolitik betreiben, schrumpft der Verkehrssektor (einschließlich Nachrichtenwesen). Allerdings erzielen die Niederlande im Unterschied zur Bundesrepublik Überschüsse im Außenhandel mit Verkehrsleistungen, und der Beitrag des Verkehrssektors (einschließlich Nachrichtenwesen) zur Bruttowertschöpfung übersteigt den der Bundesrepublik. Es ist nicht zu übersehen, daß eine liberalere Verkehrsordnung niederländischen Unternehmen einen internationalen Wettbewerbsvorsprung verschafft. Für die Auffassung, daß die Verkehrsordnung etwas mit dem höheren Beitrag der Verkehrswirtschaft zur Wertschöpfung zu tun hat, spricht auch, daß

Tabelle 28 - Verkehrsleistungen der Bundesrepublik im internationalen Vergleich 1970-1983 (vH)

	1970	1975	1983
Beiträge von "Verkehr und Nachrichtenübermittlung" zur Bruttowertschöpfung			
Bundesrepublik	5,5	5,6	5,4(a)
ohne Nachrichtenübermittlung	4,1	3,9	3,7
Belgien/Luxemburg	7,1	7,5	8,1(b)
Frankreich	5,7	5,1	5,1(b)
Italien	6,2	5,5	6,3(b)
Niederlande	7,2	6,7	.
Vereinigtes Königreich	6,0	6,8	.
Anteil der Einnahmen aus Verkehrsleistungen an den gesamten Exporteinnahmen (c)			
EG-10	8,2 (8,7)	7,3 (7,2)	6,0(b) (6,0) (b)
Bundesrepublik	5,1 (6,9)	4,5 (5,4)	3,9 (4,5)
Belgien/Luxemburg	4,7 (4,6)	5,2 (4,7)	5,1 (4,5)
Frankreich	7,0 (7,7)	6,3 (7,5)	5,7 (6,2)
Italien	7,3 (8,8)	5,6 (6,8)	4,6 (5,8)
Niederlande	11,7 (8,4)	11,4 (7,8)	9,2 (7,0)
Vereinigtes Königreich	12,8 (14,2)	11,4 (10,4)	6,2 (7,3)
(a) Geschätzt. - (b) 1982. - (c) Die Werte in Klammern geben den Anteil der Ausgaben für Verkehrsleistungen an den gesamten Importausgaben wieder.			

Quelle: EUROSTAT [b]; BMV [1984]; eigene Berechnungen.

z.B. deutsche Lkw am grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr nach und von den Niederlanden im Jahr 1983 nur mit etwa 18,5 vH beteiligt waren. Dabei ist zu bedenken, daß die Unterschiede der Treibstoffbesteuerung (Dieselfreimengen) deswegen unerheblich sind, weil auch deutsche Lkw in den Niederlanden billigeren Treibstoff tanken und in die Bundesrepublik mitführen können. Dies stützt die Vermutung, daß es sich für die Bundesrepublik nicht lohnt, an den Regulierungen des Verkehrswesens unverändert festzuhalten. Soweit von der EG Anstöße zur Liberalisierung ausgegangen sind, waren diese Auswirkungen jedenfalls positiv. Ohne die EG wäre die Fehlallokation im Verkehrswesen der Bun-

desrepublik größer als sie es jetzt - aufgrund nationaler Regulierung - ist.

5. Die gemeinsame Kernenergiepolitik

a. Vertragliche Grundlagen und ihre Auslegung

Die zivile Nutzung der Kernenergie ist das Feld, auf dem die Idee der europäischen Integration in den Gründungsverträgen am stärksten akzentuiert ist. Die Gemeinschaft soll unter anderem die Forschung entwickeln (1), für Sicherheitsnormen sorgen, Investitionen erleichtern, die Versorgung mit Kernbrennstoffen sicherstellen, den Brennstoffkreislauf überwachen und einen gemeinsamen Markt für Stoffe und Ausrüstungen in der Kerntechnik schaffen. Dieser umfassende Plan einer gemeinsamen sektoralen Strukturpolitik für die Nutzung der Kernenergie ist jedoch schon im Ansatz steckengeblieben.

Nur in der Startphase waren die FuE der Reaktorlinien stark in die EAG eingebunden. Bei den erprobten und installierten Reaktorlinien gingen die großen Mitgliedstaaten Bundesrepublik, Frankreich und Italien eigene Wege; das später hinzustoßende Vereinigte Königreich, das schon früher mit der Nutzung der Kernenergie begonnen hatte, verfolgte von Anfang an einen autonomen Kurs. Ein gemeinsamer Markt mit wechselseitiger Marktdurchdringung hat sich nicht herausbilden können [Michaelis, 1984]. Die Bundesrepublik etwa hat (vor der Süderweiterung) nur in einen anderen Mitgliedstaat Kernkraftwerke exportieren können, und zwar in die Niederlande. Die großen Mitgliedstaaten betrieben vorrangig die Entwicklung ihrer nationalen Reaktorindustrie und reservierten diesen den inländischen Absatzmarkt.

(1) Art. 41 EWGV enthält für die gemeinsame Agrarpolitik den schwachen Hinweis, daß eine Koordinierung der Forschung vorgesehen werden kann; Art. 55 EGKSV gibt der Kommission auf, die Forschung für die Erzeugung und die Steigerung des Verbrauchs von Kohle und Stahl zu fördern.

Die EURATOM ist im Kern auf die Gemeinschaftsforschung und die Kontrolle des Brennstoffkreislaufs beschränkt geblieben. In bezug auf die Forschung besteht EURATOM heute im wesentlichen aus der Gemeinsamen (Kern-)Forschungsstelle mit Forschungszentren in Ispra/Italien, Karlsruhe, Gent/Belgien und Peffen/Niederlande, die sich seit Ende der sechziger Jahre auch zunehmend nicht-nuklearen Forschungsvorhaben zugewandt hat, sowie aus den Projekten ORGEL (Schwerwasserreaktorprogramm der EG) in Ispra und JET (Thermonukleares Programm der EG) in Culham/Vereinigtes Königreich; das letztere Vorhaben dient der Erforschung der thermonuklearen Fusion.

Es ist der Gemeinschaft bislang nicht gelungen, einheitliche und für die Mitgliedstaaten verbindliche Sicherheitsnormen durchzusetzen. Das wäre, neben der Öffnung der nationalen Beschaffungsmärkte der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, eine zwingende Voraussetzung für einen gemeinsamen Markt bei Kernkraftanlagen. Außerhalb von EURATOM hat sich die Kooperation zwischen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Brennstoffkreislaufs und der Entwicklung und Erprobung neuer Reaktorlinien vollzogen. Dabei hat sich ein Modell à la carte durchgesetzt, in dem sich die Staaten in bi- oder multilateraler Zusammenarbeit auf Gebieten gemeinsamen Interesses zusammenfinden; zu nennen wären etwa die Projekte Schneller Natriumgekühlter Reaktor 300 (Bundesrepublik, Belgien, Niederlande) und Uranium Enrichment Corporation (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Bundesrepublik) [vgl. auch BMFT, 1984]. Dieses Modell ist auch in der internationalen Kooperation bei nicht-nuklearen Technologien sehr verbreitet. Warum die Effizienz dieses Modells spontaner internationaler Kooperation gemeinsamer Forschungspolitik unterlegen sein soll, wird von der Kommission nicht dargelegt.

b. Wirkungen auf die deutsche Kernenergiewirtschaft

Für die Bundesrepublik hat EURATOM wahrscheinlich einen früheren Einstieg in die Kernforschung und die frühere Entwicklung von Reaktorlinien ermöglicht, als es sonst der Fall gewesen wäre, zumal was den Zugang zu amerikanischen Lizenzen und anderen Forschungsergebnissen im

Rahmen des US-EURATOM-Reaktorbauprogramms (1) betrifft. Japan etwa konnte mit seiner Entwicklung der Kernenergie erst erheblich später beginnen. Auch schirmt EURATOM die Bundesrepublik wie andere Mitgliedstaaten gegen Pressionsversuche auswärtiger Kernwaffenstaaten oder auswärtiger Kernbrennstofflieferanten ab, zu denen es verschiedentlich gekommen ist (2). Aber das EURATOM-Beispiel offenbart auch in mancherlei Hinsicht ein grundsätzliches Problem der Integrationspolitik in der EG: Es geht um die Frage, ob die EG eine neue bundesstaatliche Ebene bilden und als solche Funktionen der Mitgliedstaaten an sich ziehen soll oder ob sie als eine Art übernationale Behörde für die Sicherung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs nur entsprechende Normen setzen und durchsetzen, sich aber ansonsten eigener Marktinterventionen enthalten soll. Im Fall von EURATOM ist die Gemeinschaft, das ist hier die Kommission als Exekutivorgan, in beiderlei Hinsicht gescheitert.

(1) USA-EURATOM-Agreement for Cooperation vom 8.11.1958, in Kraft getreten am 18.2.1959 [ABl., Nr. 17, 19.3.1959].

(2) Ob der staatlich geförderte Ausbau der Kernenergie gesamtwirtschaftlich lohnend war, steht auf einem anderen Blatt.

VI. Neue Gemeinschaftspolitiken

1. Lenkung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur

a. Am Vorabend neuer und erweiterter Befugnisse

Die Änderung der Vertragswerke durch die Einheitliche Europäische Akte [Kommission, j] wird, wenn sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert sein wird (1), die Kompetenzen der europäischen Zentrale (Kommission, Ministerrat und Parlament) beträchtlich erweitern. Die Akte erleichtert unter anderem die Entscheidungsfindung, indem die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, abweichend von Art. 100 EWGV, mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat beschlossen werden kann. Sie bringt darüber hinaus eine Reihe von neuen Kompetenzen, insbesondere was die Verwirklichung des Binnenmarkts sowie die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft anlangt. Der Zusammenhalt soll unter anderem dadurch gestärkt werden, daß "der Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete" verringert wird. Dies soll mit Finanzhilfen geschehen [Deutscher Bundesrat, 1986]. In dem Titel VI des neuen EWGV (Art. 130 ff.) über "Forschung und technologische Entwicklung" wird erstmals ausdrücklich eine Gemeinschaftskompetenz für Industrie- und Technologiepolitik konstituiert. Als Ziel der Gemeinschaft wird proklamiert, "die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern."

Es ist aber nicht so, daß es derartige Politiken auf Gemeinschaftsebene bisher nicht gegeben hätte. Die Ergänzung des EWGV schreibt in vielerlei Hinsicht nur fest, was ohnehin schon gängige Praxis gewesen ist, bisher aber im Einzelfall (gemäß Art. 235 EWGV) der einstimmigen Er-

(1) In der Bundesrepublik hat es, wie in anderen Ländern auch, Widerstände gegen eine Ratifizierung gegeben. Sie sind aus verfassungsrechtlichen Bedenken erwachsen. Zum anderen ist eine ökonomische Rationalität der neuen institutionellen Regelungen angezweifelt worden.

mächtigung durch den Ministerrat bedurfte. Die Verankerung des Mandats im Vertrag dürfte aber entsprechenden Bestrebungen der Kommission weiteren Auftrieb geben.

Die Väter der Einheitlichen Europäischen Akte haben allem Anschein nach die Frage, in welchen Bereichen die Gemeinschaft effizient öffentliche Güter bereitgestellt hat oder in Zukunft bereitstellen könnte, nicht gestellt. Ein offenkundiger Bedarf für ein internationales öffentliches Gut analog zu den Freihandelsregeln im internationalen Warenhandel besteht auf den integrationspolitischen Problemsektoren, z.B. bei den Ausnahmebereichen im Wettbewerbsrecht (Luftverkehr, Kommunikationswesen etc.) sowie bei technischen Normen und Standards. Gerade auf diesen Gebieten leisten die Regierungen gegen Integrationsfortschritte Widerstand.

Eine Gemeinschaftskompetenz in der Regionalpolitik oder der Industrie- und Technologiepolitik, die lediglich auf Gemeinschaftsebene praktizierte, was auch die nationalen Regierungen auf diesem Feld bisher im wesentlichen zu tun pflegten, nämlich Marktregulierung und Projektförderung, kann schwerlich zur Produktion eines internationalen öffentlichen Gutes gerechnet werden. Die Erfahrungen mit gemeinschaftlicher Politik etwa im Montanbereich, in dem es von Anfang an ein starkes industriepolitisches Mandat der Gemeinschaft gegeben hat, lassen nicht darauf schließen, daß die EG-Organen über höheres Lenkungswissen verfügen. Das Superkartell der letzten Jahre mit restriktiven bilateralen Einfuhrregelungen und Produktionsquoten für einzelne Unternehmen (vgl. Abschnitt V.1) ist vielmehr ein Beispiel für Lenkungsversagen.

Zugunsten eines allgemeinen industrie- und technologiepolitischen Mandats der Gemeinschaft wird zum einen immer wieder vorgebracht, daß es gelte, "schädliche Doppelarbeiten" zu vermeiden. Dies Argument ist sogar in bezug auf die Nutzung der Kernenergie in die Statuten der Gemeinschaft eingegangen (Art. 5 EAGV). Zum anderen wird die Größe der Gemeinschaft ins Spiel gebracht. Nach dieser Lesart beruhen frühere Fehlschläge nationalstaatlicher Industrie- und Technologiepolitik nicht zuletzt darauf, daß die nationalen Binnenmärkte zu klein seien und nationale Fördermittel im "unterkritischen" Bereich verblieben [Grewlich,

1984]. Gemeinschaftliche Technologiepolitik könne dagegen die verfügbaren Ressourcen bündeln und so "überkritische" Finanzvolumina erreichen sowie den großen europäischen Binnenmarkt als ebenfalls "überkritisches" Sprungbrett in bezug auf die Amortisation innovatorischer Aktivitäten bieten.

Von Anfang an haben industrie- und technologiepolitische Initiativen der Gemeinschaft in dem Spannungsverhältnis zwischen der Beschränkung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter einerseits und gemeinschaftlichen Marktinterventionen andererseits gestanden. Anders als der EGKSV und der EAGV schrieb der EWGV der Gemeinschaft ursprünglich ganz überwiegend die Rolle als Hüterin des Wettbewerbs und als Kontrollinstanz für den nationalstaatlichen Interventionismus zu. Das gilt weithin selbst für die gemeinsame Handelspolitik (Art. 113 EWGV), der nach Art. 110 auch aufgegeben ist, eine multilaterale Liberalisierung mit Drittländern nicht zugunsten der Gemeinschaftspräferenzen zu vernachlässigen. Lediglich durch die Errichtung des ESF (Art. 123 f.) und der EIB (Art. 129 f.) wurden der Gemeinschaft programmspezifische strukturpolitische Kompetenzen zu.

Im Laufe der Zeit hat die Gemeinschaft zunehmend struktur- und regionalpolitische Aktivitäten entwickelt, die im EWGV noch nicht ausdrücklich vorgesehen waren, und dies verstärkt seit der Verschmelzung der Organe der drei Europäischen Gemeinschaften durch den Fusionsvertrag aus dem Jahr 1967. Die Beispiele der Kernenergieforschung und der Kohle- und Stahlmarktregulierungen sind in mancherlei Hinsicht prägend für Initiativen der Gemeinschaft auf anderen Gebieten geworden. Zwar hat die Belastung des Haushalts der Gemeinschaft durch die gemeinsame Agrarpolitik häufig die Aktivitäten in der Industrie- und Technologiepolitik sowie der Regional- und Sozialpolitik gehemmt, gleichwohl ist die Gemeinschaft inzwischen auf vielen Gebieten in eine Konkurrenz zur nationalstaatlich betriebenen Struktur- und Regionalpolitik eingetreten. Darin zeigt sich ein zunehmender Anspruch der Gemeinschaftsorgane auf bundesstaatliche Kompetenzen. Es ist zu erwarten, daß diese Entwicklung sich künftig eher noch verstärken wird.

Wie sich bei den Beratungen über das Neue Handelspolitische Instrument (NHI) (1) einmal mehr zeigte, ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten bereit oder strebt sogar an, die Verwirklichung des Binnenmarktes mit einer stärkeren Abschließung nach außen zu verbinden. Die Bundesregierung hat sich bislang darauf nicht einlassen wollen. Die zunehmenden Befugnisse der Gemeinschaft in der Industrie- und Technologiepolitik sowie in der Regionalpolitik dürften indes, auch weil die Gemeinschaft sich dabei einem steigenden Erfolgszwang ausgesetzt sieht, Forderungen nach - vorübergehendem - Einfuhrschutz gegenüber Drittländern mehr Nachdruck verleihen. Das von manchen Beobachtern konstatierte "Dilemma" der deutschen Position in der EG, das sich bisher vor allem im Verhältnis zwischen Handelspolitik und Binnenmarktpolitik gezeigt hat [Franzmeier, 1984], kann durch die gemeinsame Industrie- und Technologiepolitik leicht eine zusätzliche Dimension erfahren.

Die Ausweitung der industriepolitischen Befugnisse der Gemeinschaft, die in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgenommen oder darin als Ergänzung der Gründungsverträge festgeschrieben wird, weist der Gemeinschaft auf diesem Gebiet theoretisch fast unbegrenzte überstaatliche oder bundesstaatliche Kompetenzen zu (2).

Auf ein solches Ziel hin strebt die Kommission schon seit Mitte der sechziger Jahre, anfänglich vergebens, aber seit etwa Mitte der siebziger Jahre mit zunehmendem Erfolg. Nachdem das Zwischenziel der Einheitli-

-
- (1) VO (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17.9.1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken [ABl., Nr. L 252, 20.9.1984]. Das Instrument soll der EG in jenen Fällen eine rasche Retorsion gegen unfaire Praktiken in Drittländern ermöglichen, in denen Schutzklausel- oder Anti-Dumping-Verfahren nicht greifen.
- (2) Praktisch dürfte sich an der bisherigen Situation dadurch aber vorerst nicht viel ändern. Nach wie vor benötigt die Kommission für neue Programme die Zustimmung des Ministerrats, wenn auch nur mit qualifizierter Mehrheit und nicht wie vorher einstimmig. Es bleibt auch die Budgetrestriktion bestehen. Mehr Handlungsfreiheit könnte die Kommission nur gewinnen, wenn es ihr gelänge, die Agrarausgaben nachhaltig zu senken oder die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, die Einnahmen der Gemeinschaft kräftig aufzustocken. In beiderlei Hinsicht dürfte zumindest kurz- und mittelfristig wenig Spielraum gegeben sein. Aber das Fundament, auf dem die Gemeinschaften eine umfassendere überstaatliche Industrie- und Technologiepolitik aufbauen könnte, wäre gelegt.

chen Europäischen Akte erreicht worden ist, spricht alles dafür, daß die Entwicklung sich fortsetzen wird. Der Rat dürfte zwar, wie schon in der Vergangenheit, der Kommission bei deren Initiativen häufig bremsend in den Arm fallen, aber letztlich dann doch das eine oder andere Programm gutheißen. Solche Ratsentscheidungen pflegen, auch das hat die Vergangenheit gezeigt, nicht nur irreversibel zu sein, sondern auch den Grundstock für einen weiteren Ausbau der betreffenden Aktivitäten zu bilden. Dies kann man an der Entwicklung des strukturpolitischen Instrumentariums verfolgen.

Vom Kohle- und Stahlbereich sowie vom Agrarbereich abgesehen eröffneten die Gründungsverträge der Gemeinschaft nur drei konkrete, eng umrissene Felder für eine aktive Strukturpolitik: die Nutzung der Kernenergie (EAGV) sowie die Tätigkeit der EIB und des ESF (1). In diesem Rahmen hat sich die Gemeinschaft denn auch bis Anfang der siebziger Jahre im wesentlichen bewegt.

a. Europäische Investitionsbank

Die EIB wurde im Jahr 1958 errichtet. Ihre Aufgabe ist hauptsächlich regionalpolitisch ausgerichtet; sie soll den Fortschritt in wirtschaftlich rückständigen Regionen fördern, indem sie Vorhaben im Infrastrukturbereich und in allen Wirtschaftszweigen durch Darlehen oder Bürgschaften finanzieren hilft. Daneben ist auch eine Beteiligung der EIB an der Finanzierung von Vorhaben vorgesehen, die im gemeinsamen Interesse stehen (das können auch Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft sein) [White, 1983].

Die EIB kann in ihrer Darlehenspolitik, die keinen Erwerbszweck verfolgen soll, eigene Mittel einsetzen, oder sie kann sich des Kapitalmarkts bedienen. Tatsächlich hat sie überwiegend Darlehen aus Eigenmitteln ge-

(1) Das Mandat der Gemeinschaft in der Handelspolitik und in der Wettbewerbspolitik hat keinen konkreten strukturpolitischen Bezug (im Sinne der Förderung von bestimmten Unternehmen, Branchen, Regionen oder Technologien). Auf einem anderen Blatt steht, daß beide Politikbereiche instrumental für strukturpolitische Ziele eingesetzt werden können.

währt - durchweg fast neun Zehntel des Kreditvolumens seit 1958. In den letzten Jahren ist der Anteil der Finanzierung aus anderen Mitteln aber deutlich gestiegen, vor allem im Zusammenhang mit dem sogenannten NGI zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, das im Jahr 1979 eingeführt wurde und durch Anleihen am Kapitalmarkt finanziert wird.

ß. Europäischer Sozialfonds

Der ESF wurde gleichfalls im Jahr 1958 errichtet. Seine Hauptaufgabe ist, die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte durch Gewährung von Zuschüssen zu einschlägigen Vorhaben zu fördern [Kommission, w]. Seit 1960 werden solche Zuschüsse gewährt [Seidel, 1984]. Bis Anfang der siebziger Jahre führte der ESF im Zeichen der allgemeinen Vollbeschäftigung allerdings ein Schattendasein. Bemerkenswert ist immerhin, daß die Bundesrepublik in dieser Periode fast 40 vH der insgesamt gewährten Beihilfen von rund 250 Mill. ERE erhielt. Das war sogar etwas mehr als der Italien zugewendete Betrag.

Seit 1972 sind die ESF-Beihilfen beträchtlich aufgestockt worden, von knapp 30 Mill. ECU auf über 1,8 Mrd. ECU im Jahr 1984. Dem lag eine Änderung der Statuten des ESF zugrunde, die am 1.5.1972 in Kraft trat. Vorher hatte er als passive Erstattungsstelle bei Maßnahmen der Mitgliedstaaten, auf die seine Zuschußregeln anwendbar waren, fungiert. Durch die VO 71/66 (EWG) [ABl., Nr. L 28, 4.2.1971] wurde der ESF nun auf gezielte Interventionen bei sogenannten gemeinschaftlich relevanten Arbeitsmarktproblemen ausgerichtet, wie sie in Art. 4 (Unterstützung anderer Politiken) und Art. 5 (strukturelle Arbeitslosigkeit) dieser Bestimmung umrissen sind. Nach Art. 5 kann der ESF ohne Ratsbeschluß handeln. Maßnahmen nach Art. 4 bedürfen dagegen der Zustimmung des Rates; Beispiele hierfür sind Maßnahmen zugunsten von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (1972) und in der Textil- und Bekleidungsindustrie (1976) oder zugunsten von Erwerbstätigen in benachteiligten Regionen (1977). In den letzten Jahren ist die regionalpolitische Ausrichtung des ESF immer mehr verstärkt worden, zuletzt durch die VO des Rates (EWG) Nr. 2950/83 vom 17.10.1983 [ABl., Nr. L 289, 22.10.1983]. So sehen die Leitlinien der Kommission für die Verwaltung des ESF aus dem

Jahr 1985 (für die Haushaltsjahre 1986-1988) [Kommission, u] vor, daß die Zuschüsse auf Gebiete in Griechenland, französische Übersee-Departements, Süditalien und Nordirland konzentriert werden, die industriell und sektoral umstrukturiert werden.

In die Bundesrepublik sind in den letzten Jahren nur noch etwa 5 vH der gesamten ESF-Beihilfen geflossen; Mitte der siebziger Jahre waren es noch knapp 20 vH und Ende der siebziger Jahre etwa 10 vH gewesen.

b. Die gemeinsame Regionalpolitik

a. Institutionelle Grundlagen

Die EG hat von Beginn an versucht, auf die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten Einfluß zu nehmen. Dazu bediente sie sich zunächst der Darlehen der EIB und der EGKS sowie der Zweckzuweisungen aus dem ESF und dem EAGFL. Eine explizite regionalpolitische Zielsetzung fehlt in diesen Fällen aber, ebenso wie bei den teilweise um ein vielfaches ausgabeintensiveren politischen Maßnahmen der EG zugunsten einzelner Sektoren. Im Jahr 1975 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auf Beschluß des Rates eingerichtet. Er soll ausschließlich dem Zweck dienen, regionale Ungleichheiten zu verringern.

Die Gründung des EFRE geht vor allem auf die Initiative Irlands, des Vereinigten Königreichs und Italiens zurück. Bei den Verhandlungen, die seiner Einführung vorangingen, spielte kaum eine Rolle, in welchem Maß und mit welchen Mitteln Disparitäten auf regionaler Ebene abzubauen seien. Im Vordergrund stand vielmehr die Nettozahlungsposition des einzelnen Mitgliedslands, vor allem die der Neumitglieder Vereinigtes Königreich und Irland, die für tatsächliche oder angebliche Nachteile aus der gemeinsamen Agrarpolitik (hohe Nettozahlungen an die EG) entschädigt werden sollten.

Gemäß Art. 3 der Fondsverordnung soll der EFRE "zur Korrektur der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beitragen, indem er sich an der Entwicklung und strukturellen Anpassung der

rückständigen Gebiete sowie an der Umstellung der Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung beteiligt" (VO des Rates vom 19.6.1984) [ABl., Nr. L 169, 28.6.1984].

Der größte Teil der Mittel, nämlich 95 vH, steht für die Förderung von Investitionsvorhaben zur Verfügung. Die Mittel sollen ausschließlich dazu dienen, die nationalen Regionalpolitiken zu unterstützen. Bis 1979 war das die einzige Art der Förderung durch den EFRE. Seitdem sind etwa 5 vH der Mittel dafür vorgesehen, regionale Wirkungen von Gemeinschaftspolitiken zu korrigieren, die den Zielen des EFRE zuwiderlaufen. Über ihre Verwendung hat die Kommission größere Mitspracherechte. Sie legt hier eigene Förderkriterien zugrunde und kann unter bestimmten Bedingungen die Regionen eines Mitgliedslands direkt fördern. Die Mittel des EFRE verwendet die EG in erster Linie, um Infrastrukturinvestitionen oder private Investitionen zu verbilligen. Das sind im wesentlichen auch die Instrumente, mit denen regionalpolitische Ziele im Rahmen der nationalen Regionalpolitik angestrebt werden.

Die finanziellen Hilfen zur Unterstützung der nationalen Regionalpolitiken des EFRE werden seit 1982 als Unterstützungsmaßnahmen bezeichnet. Bis Ende 1984 wurde davon jedem Mitgliedsland vorab ein bestimmter Anteil an den zur Verfügung stehenden Fondsmitteln garantiert (Bundesrepublik 1980: 4,65 vH). Seit 1985 sind an die Stelle dieser Quoten sogenannte Beteiligungsspannen getreten (Bundesrepublik 3,76-4,81 vH). Sie werden jeweils für jedes Land und für drei Jahre festgelegt und markieren die Unter- und Obergrenzen der Mittel, die jedem Land zufließen können. Nur in Höhe der jeweiligen Untergrenze hat ein Land einen Anspruch auf diesen Mittel. Die Vergabe weiterer Mittel ist in das Ermessen der Kommission gestellt. Sie legt dabei ihre eigenen Kriterien zugrunde. Außer für Finanzzuweisungen an die Mitgliedstaaten werden die Mittel der Unterstützungsmaßnahmen dazu verwendet, wissenschaftliche Studien zu fördern und Zinskosten zu subventionieren, die bei der Inanspruchnahme von Darlehen der EIB entstehen. Im Vergleich zu den Finanzzuweisungen sind diese Verwendungen aber von geringer Bedeutung.

Die Mitgliedstaaten erhalten Mittel für Investitionsvorhaben, wenn sie eine eigene, in sich konsistente Regionalpolitik betreiben (1). Die Höhe des Fondszuschusses richtet sich nach kodifizierten Bemessungsgrundlagen, in die auch die Höhe der nationalen Förderung eingeht.

Auch Private können Mittel des EFRE für Investitionen in bestimmten Industrie-, Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben bekommen, wenn eine Mindestzahl an Arbeitsplätzen geschaffen oder erhalten wird und die Investitionen pro Arbeitsplatz bestimmte Mindestwerte überschreiten. Die Höhe der Zahlungen richtet sich auch hier nach der nationalstaatlichen Förderung.

Die Mittel, mit denen regionale Wirkungen von EG-Politiken korrigiert werden sollen, werden seit 1986 als spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen bezeichnet. Den Mitgliedsländern stehen hier keine garantierten Anteile an den EFRE-Mitteln zur Verfügung, sondern die Kommission entscheidet über deren Verteilung weitgehend nach eigenem Ermessen. Sie kann aber nur auf Antrag der Mitgliedsländer aktiv werden. Die Fördergebiete werden nach EG-Kriterien festgelegt. Wie bei den Unterstützungsmaßnahmen werden die Fondsmittel zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen und zur Subventionierung von privaten Investitionen eingesetzt. Darüber hinaus können damit auch andere Vorhaben, wie etwa Marktanpassungssubventionen, finanziert werden. Die Zuschußhöhe und andere Einzelheiten werden für jedes geförderte Programm gesondert festgelegt.

Der Gestaltungsspielraum der Kommission ist hier also größer als bei den Mitteln der Unterstützungsmaßnahmen. Deswegen könnten von ihnen bis 1985 nach am ehesten eigenständige Wirkungen auf die regionale Entwick-

(1) Dies ist aus der Sicht der Kommission anscheinend an allen Ländern der Fall, denn alle beziehen Geld aus dem Fonds. Folgende Voraussetzungen müssen im einzelnen nachgewiesen werden: Das Mitgliedsland hat eigene regionale Entwicklungsprogramme, in denen die Ziele der Regionalpolitik aufgeführt und regionale Fördergebiete ausgewiesen sein müssen. Die aus Mitteln des EFRE zu fördernden Projekte müssen in diesen Fördergebieten liegen. Werden Infrastrukturhilfen beantragt, muß das Mitgliedsland nachweisen, daß es einen eigenen Beitrag zur Förderung leistet.

Tabelle 29 - Mittelausstattung des EFRE 1975-1985

	Verpflichtungsermächtigungen			Jährliche Steige- rung	Anteil am Ge- mein- schafts- haus- halt
	Unterstüt- zungsmaß- nahmen (Interven- tionen)	spezifische Maßnahmen	insgesamt		
	Mill. ECU			vH	
1975	257,6 (a)	-	257,6 (a)	.	4,8
1976	394,3 (b)	-	394,3 (b)	66,6	5,6
1977	378,5 (c)	-	378,5 (c)	0	4,9
1978	581,0	-	581,0	53,5	4,6
1979	900,0	45,0	945,0	62,7	6,1
1980	1106,8	58,2	1165,0	23,3	6,7
1981	1463,0	77,0	1540,0	32,3	7,3
1982	1669,0	90,5	1759,5	14,3	7,6
1983	1909,5	100,5	2010,0	14,2	7,6
1984	2025,0	115,0	2140,0	6,5	7,3
1985	2174,9	115,0	2289,9	7,0	7,5

(a) 300 Mill. ERE. - (b) 500 Mill. ERE. - (c) 500 Mill. ERE, umgerechnet in ECU, Kurs von Januar 1978.

Quelle: EFRE [1986].

lung in den Mitgliedsländern ausgegangen sein. Bis 1981 wurden jedoch statt der vorgesehenen 5 vH der Fondsmittel nur 1,2 vH verwendet, und die flossen ausschließlich in wenig entwickelte, periphere Gebiete. Erst in den folgenden Jahren wurde die Quote von 5 vH ausgeschöpft. Von den bis Ende 1985 gebundenen Mitteln flossen lediglich rund 11 Mill. ECU in die Bundesrepublik [EFRE, 1986]. Einen Überblick über die Mittelausstattung des EFRE bis 1985 gibt Tabelle 29.

ß. Zur Komplementarität von europäischer und nationaler Regionalpolitik

Die Regionalförderung durch den EFRE ist vom Grundsatz her als eine Ergänzung zu den nationalen regionalpolitischen Maßnahmen konzipiert. Im Falle der Bundesrepublik sind die Fördermaßnahmen des EFRE in er-

Tabelle 30 - Anteil der EG-Mitgliedstaaten an EFRE-Unterstützungsmaßnahmen (Interventionen) 1975-1985 (vH)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Belgien	0	1,7	0,8	2,3	0,6	0,9	1,2	1,1	0,6	0,4	0,8
Bundesrepublik	0	3,6	6,7	16,6	9,0	6,9	4,6	6,5	3,6	3,3	3,7
Dänemark	1,7	1,5	1,6	0,5	1,8	1,3	1,3	1,5	1,3	2,1	0,5
Griechenland	-	-	-	-	-	-	15,4	16,0	17,2	16,0	19,4
Frankreich	17,8	12,1	12,3	16,0	20,2	13,7	7,9	13,3	17,2	14,4	14,7
Irland	7,7	6,8	5,9	8,0	6,4	9,6	10,0	9,6	7,3	7,7	7,2
Italien	48,9	42,7	40,1	30,8	28,0	34,3	26,6	29,1	27,6	32,8	24,0
Luxemburg	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,2	0
Niederlande	3,1	2,3	0,8	2,5	1,7	1,1	0,7	0,3	1,5	1,1	0,9
Vereinigtes Königreich	20,6	29,1	31,7	23,2	32,2	32,1	32,2	22,5	23,6	22,0	28,8
EG-10	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Vgl. Tabelle 29; eigene Berechnungen.

ster Linie eine Ergänzung der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) nach Art. 91 a und b GG.

In den ersten Jahren des EFRE hat die Bundesrepublik von der Möglichkeit, die eigene Regionalpolitik aus EG-Mitteln aufzustocken, zunehmend Gebrauch gemacht. Seit 1979 ist der deutsche Anteil an den AG-Mitteln allerdings stark zurückgegangen (Tabelle 30).

Die Mittel, die der Bundesrepublik im Rahmen ihrer Quote zustehen, fließen je zur Hälfte an Bund und Länder. Die Verteilung auf die Länder erfolgt dann entsprechend dem Schlüssel der GRW und den Bestimmungen der Berlin-Förderung (1). Im Vergleich zu den nationalen Hilfen machen die an die Bundesrepublik geflossenen EFRE-Mittel nur einen geringen Anteil aus. Bei starken Schwankungen von Jahr zu Jahr belaufen sie sich im Durchschnitt lediglich auf 4,3 vH (Tabelle 31).

Neben dem EFRE gibt es als weitere regionalpolitische Instrumente seit 1973 das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI) und seit 1983 das Inte-

(1) Der Anteil an den 1975-1985 in die Bundesrepublik geflossenen Zahlungen betrug (in vH) für: Schleswig-Holstein 12,8; Bremen 0,5; Niedersachsen 19,8; Nordrhein-Westfalen 7,7; Hessen 6,2; Rheinland-Pfalz 7,2; Saarland 12,9; Bayern 23,4; Baden-Württemberg 3,4; Berlin 6,3.

Tabelle 31 - Regionale Hilfen des Bundes und der Länder und EFRE-Unterstützungsmaßnahmen an die Bundesrepublik 1975-1985

	EFRE-Unterstützungsmaßnahmen			Regionale Hilfen(a) von Bund und Ländern	Anteil der EFRE-Förderung an den regionalen Hilfen
	insgesamt	davon für:			
		Industrie	Infrastruktur		
	Mill. DM				VH
1975	29,0	10,4	18,6	1938,5	1,5
1976	55,9	22,7	33,2	1985,1	2,8
1977	113,5	60,6	52,8	2216,3	5,1
1978	124,6	64,8	59,8	2467,6	5,1
1979	149,3	106,2	43,1	2748,8	5,4
1980	179,4	878,0	91,6	3248,8	5,5
1981	142,1	84,6	57,5	3690,1	3,9
1982	131,4	63,2	68,3	3109,7	4,2
1983	99,3	75,4	23,9	3441,9	2,9
1984	244,7	132,3	112,4	3718,8	6,6
1985	162,3	114,6	47,7	3765,6	4,8

(a) Diese Hilfen setzen sich zusammen aus: Frachthilfen an gewerbliche Betriebe und Beihilfen für Maßnahmen in Zonenrandgebieten und in den Frachthilfengebieten, Zuschüssen für betriebliche Investitionen, Zuweisungen für Infrastrukturmaßnahmen, Zuweisungen für betriebliche Investitionen im Rahmen des Stahlstandorteprogramms, ERP-Darlehen (Europäisches Wiederaufbauprogramm) für kleine und mittlere Unternehmen, Investitionszulagen nach § 1 Investitionszulagengesetz, Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz.

Quelle: EFRE [lfd. Jgg.]; BMF [lfd. Jgg.]; Lammers [1987b]; eigene Berechnungen.

grierte Mittelmeerprogramm. Das NGI ermächtigt die Kommission, am Kapitalmarkt Anleihen zu begeben und die Mittel über die EIB als Darlehen für die Investitionsförderung in rückständigen Regionen, vor allem für den Ausbau der Infrastruktur und für kleine und mittlere Unternehmen, einzusetzen [Kommission, t]. Die Anleihetranchen sind jeweils vom Rat zu genehmigen. Die Summe der vergebenen Darlehen stieg von 0,3 Mrd. ECU im Jahr 1979 auf rund 1,5 Mrd. ECU im Jahr 1984. Hauptbegünstigte Mitgliedstaaten waren Italien, Griechenland, Irland und Frankreich. Das integrierte Mittelmeerprogramm [Abl., Nr. L 44, 15.2.1984] brachte eine Aufstockung der regionalpolitischen Haushaltsmittel als Sondermittel

im Rahmen von EFRE, EIB, ESF und NGI zugunsten ausgewählter, bevorzugter Regionen in Italien, Frankreich und Griechenland.

Im Januar trat eine neue Fondsverordnung in Kraft (VO des Rates vom 19.6.1984) [ABl., Nr. L 169, 28.6.1984]. Seitdem werden nationale regionalpolitische Maßnahmen aus Mitteln des EFRE außer in der Form von Unterstützungsmaßnahmen (jetzt: "Investitionsvorhaben") und spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen auch im Rahmen von sogenannten Nationalen Programmen von Gemeinschaftlichem Interesse (NPGI) und von Gemeinschaftsprogrammen mitfinanziert.

Die NPGI stellen die eigentliche Neuerung bei den Maßnahmen des EFRE dar. Für Mittel, die bis dahin nur zur Projektförderung vorgesehen waren, besteht jetzt auch die Möglichkeit der Programmförderung. Die NPGI werden auf Veranlassung eines Mitgliedstaates eingeleitet und im Einvernehmen mit der Kommission festgelegt. Bislang wurden für Frankreich und das Vereinigte Königreich insgesamt drei Programme beschlossen, und für 1985 wurden 105 Mill. ECU gebunden [EFRE, 1986]. Die Gemeinschaftsprogramme sind eine Weiterentwicklung der spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen. Sie werden auf Veranlassung der Kommission eingeleitet. Der Rat stellt einen Programmrahmen auf, über den die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat sich abstimmen, bevor die Kommission ihn genehmigt. Die Programme sind nicht auf die Fördergebiete der nationalen Regionalpolitik beschränkt. Der Einfluß der EG ist bei den Gemeinschaftsprogrammen also größer als bei allen anderen Fördermaßnahmen des EFRE. Bis Oktober 1986 lagen dem Rat zwei Vorschläge der Kommission für Gemeinschaftsprogramme vor.

Insgesamt zeichnet sich ab, daß die Mittel des EFRE stärker als bisher auf im europäischen Maßstab rückständige Regionen konzentriert werden. Dafür spricht, daß vor allem die Mittel für solche Maßnahmen kräftig aufgestockt werden sollen, bei denen der Einfluß der Kommission auf die Vergabe vergleichsweise am größten ist. Das seit Januar 1985 eingeführte zweistufige Beurteilungsverfahren für Anträge der Mitgliedstaaten auf Förderung durch den EFRE könnte ähnliche Wirkungen haben. Bislang wurden die Anträge lediglich darauf geprüft, ob sie die formellen Kriterien der Fondsverordnung erfüllen. Jetzt wird zusätzlich geprüft, ob die

Förderung gemäß den Bestimmungen der neuen Fondsverordnung (Art. 3 und insbesondere Art. 11) im gemeinschaftlichen Interesse liegt. Bei der Beurteilung regionaler Ungleichgewichte in einem Land sind die entsprechenden EG-Durchschnittswerte jetzt von entscheidender Bedeutung. Zusammen mit den Beteiligungsspannen hat die Kommission dadurch auch bei der Mitfinanzierung von Vorhaben einen größeren Entscheidungsspielraum. Für die Bundesrepublik ist daher zu vermuten, daß sie in Zukunft noch weniger in den Genuß gemeinschaftlicher regionaler Fördermittel kommen wird, als das bislang der Fall gewesen ist.

γ. Wirkungen auf Struktur und Wachstum in der Bundesrepublik

Nahezu alle in die Bundesrepublik fließenden EFRE-Mittel dienen der Mitfinanzierung von Investitionsvorhaben (bis 1985 "Unterstützungsmaßnahmen"). Mittel der spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen sind bis Ende 1985 nicht in erwähnenswertem Umfang in die Bundesrepublik geflossen. Auch ist bislang nicht erkennbar, daß die Bundesrepublik von den neuen Maßnahmen (NPGI, Gemeinschaftsprogramm) profitieren wird [EFRE, 1985]. Die Mittel für Investitionsvorhaben sollen die Maßnahmen der nationalen Regionalpolitik ergänzen und die insgesamt für regionalpolitische Maßnahmen verfügbaren Haushaltsmittel erhöhen. Für ihre Vergabe werden die Ziele und Kriterien der nationalen Regionalpolitik weitgehend übernommen. Im Vergleich zu den nationalen Hilfen sind diese Mittel gering. Eine offene Frage ist, ob sie die Wirkung der GRW verstärkt haben. Es spricht vieles dafür, daß sie nur Ersatz für nationale Mittel gewesen sind [Kommission, a; Bock, 1985; Noé, 1983]. Träfe dies zu, gingen von den Mitteln des EFRE überhaupt keine eigenständigen Wirkungen aus. Aber selbst wenn durch sie nationale Mittel nicht substituiert worden wären, sind aufgrund ihres geringen Gewichts kaum Wirkungen zu erwarten, die sich von denen der GRW nennenswert unterscheiden.

Festzustellen, welchen Beitrag die GRW zur regionalen Entwicklung in der Bundesrepublik geleistet hat, bereitet große Schwierigkeiten. Zwar haben sich, gemessen an einigen Indikatoren (Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, Anteil an den Arbeitslosen in der Bundesrepublik, Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe), die Fördergebiete seit 1970 besser entwickelt als die Nichtfördergebiete [Gräber, 1986; Lammers, 1985].

Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen regionalen Fördermaßnahmen und dieser Entwicklung kann jedoch nicht hergestellt werden [Deutscher Bundestag, 1986]. Es spricht vielmehr einiges dafür, daß veränderte Rahmenbedingungen der weltwirtschaftlichen Entwicklung (Auswirkungen der veränderten internationalen Arbeitsteilung, Wechselkursanpassungen) den Aufholprozeß der Fördergebiete maßgeblich begünstigt haben [Lammers, 1985].

Für die strukturellen Wirkungen der Regionalförderung in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe ist von Bedeutung, daß die GRW recht selektiv angelegt ist. Diese Eigenschaft resultiert überwiegend aus konzeptionellen Vorstellungen, die für die Regionalförderung in den fünfziger und sechziger Jahren angebracht gewesen sein mögen. Im einzelnen ist zu den Vergabekriterien (Schwerpunktorte, Sachkapitalförderung, Exportbasiskriterium) folgendes kritisch anzumerken [Institut für Weltwirtschaft, 1985]: Durch die Konzentration der Förderung auf bestimmte Schwerpunktorte werden Investitionen an anderen Standorten diskriminiert. Diese Investitionen sind aber möglicherweise gerade solche, von denen am ehesten positive Impulse auf die regionale Entwicklung ausgehen könnten. Es spricht wenig dafür, daß sich Wachstumsprozesse gerade dort vollziehen, wo sie sich nach den Vorstellungen der Förderinstanzen vollziehen sollen oder wo sie früher stattgefunden haben. Die Förderung des Sachkapitals setzt keine Anreize, Arbeitsplätze einzurichten, die besonders wettbewerbsfähig sind. Die Anwendung des Exportbasiskriteriums schließt Wirtschaftsbereiche von der Förderung aus, deren Entwicklung in den letzten Jahren sehr dynamisch verlaufen ist und in denen die meisten der neuen Arbeitsplätze entstanden sind; zudem diskriminiert die Anwendung dieses Grundsatzes die intraregionale Arbeitsteilung.

Mit den Beschlüssen zum 14. Rahmenplan der GRW wurde versucht, die Vergabekriterien den Erfordernissen der veränderten Rahmenbedingungen anzupassen [Deutscher Bundestag, 1985a]. So wurde das Exportbasiskriterium gelockert, und es wurden Förderanreize geschaffen, die dem Kriterium der Qualität von Arbeitsplätzen Rechnung tragen sollen. Diese Änderungen scheinen geeignet, zu einem Abbau der vorherigen Diskriminierung bestimmter Wirtschaftsaktivitäten beizutragen. Insofern gehen sie in die richtige Richtung. Ob mit solchen, eher marginalen Änderungen

der Einfluß der regionalen Wirtschaftsförderung auf das Wachstum in den Fördergebieten nennenswert erhöht werden kann, ist zu bezweifeln. Die Steigerung des qualitativen Arbeitsplatzangebots in der jetzigen Form könnte darüber hinaus neue Operationalisierungs- und Bewertungsprobleme und neue Vergabekriterien schaffen. Offen ist auch, ob es zur Bewältigung des regionalen Strukturwandels und der regionalen Arbeitsmarktp Probleme nicht einer ganz anderen Konzeption von Regionalpolitik bedarf [Klemmer, 1986].

6. Zusammenfassung

Die Regionalpolitik der EG, soweit sie die Bundesrepublik betrifft, bewegt sich im wesentlichen innerhalb der GRW. Politikbedingte Verzerrungen der regionalen Produktions- und Einkommensstrukturen in der Bundesrepublik sind daher der EG-Regionalpolitik nicht zuzurechnen. Als Ursache solcher Verzerrungen kommen vielmehr Mängel der deutschen Regionalpolitik sowie Staatsversagen in wichtigen anderen Politikbereichen in Frage [Lammers, 1987a; Bothe, 1987].

Auf einem anderen Blatt steht, ob nicht die kräftige Aufstockung der Regionalhilfen der EG zugunsten zurückgebliebener Regionen in Partnerstaaten der Bundesrepublik Schaden zufügt. Hier geht es um mögliche Verzerrungen der internationalen Wettbewerbsbedingungen zu Lasten der deutschen Wirtschaft. Sie entstehen, wenn Regionalhilfen zum Aufbau substitutiver Produktionen im Ausland verwendet werden. Überdies ist die Gefahr zu beachten, daß politisches Unternehmertum in den begünstigten Partnerstaaten Auftrieb erhält. Soweit von Mitteln des EFRE der Anreiz zur Ausweitung unproduktiver oder gar kontraproduktiver Tätigkeiten in anderen Ländern ausgeht, werden die Entwicklungsunterschiede in der EG fortbestehen oder sich vergrößern. Dieser Gefahr könnte dadurch begegnet werden, daß die EG weitgehend auf eine Politik der zweckgebundenen Zuweisungen innerhalb bestimmter Politikbereiche verzichtet und sich statt dessen auf einen allgemeinen Finanzausgleich zwischen reichen und armen Mitgliedsländern (Regionen) beschränkt. Solche ungebundenen Einkommenstransfers würden die Produktions- und Einkommensstrukturen in den Empfängerländern und die internationalen Wettbewerbsbedingungen vergleichsweise noch am wenigsten verzerren.

c. Industriepolitik

Mitte der sechziger Jahre begann die Kommission darauf hinzuwirken, der Gemeinschaft im EWGV Kompetenzen in der Industriepolitik zuzuschreiben. Im zweiten mittelfristigen Wirtschaftsprogramm (für 1968-1970) aus dem Jahr 1965 betonte die Kommission die Notwendigkeit, eine gemeinsame Industriepolitik vorzubereiten. Eine neu zu errichtende Direktion Industriepolitik sollte zudem die Interventionen der Mitgliedstaaten koordinieren helfen. In dem Memorandum über die Industriepolitik der Gemeinschaft vom 30.5.1969 [Kommission, s], das auf dem sogenannten Colonna-Bericht aus dem Jahr 1967 aufbaute, befürwortete die Kommission eine Förderung der Unternehmenskonzentration und der grenzüberschreitenden Unternehmenskooperation in der Gemeinschaft mit dem Ziel, europäische Unternehmensstrukturen zu schaffen, die im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten wettbewerbsfähig seien. Sie schlug weiter vor, die öffentliche Förderung von innovatorischen Aktivitäten auszuweiten. Diese und andere industriepolitische Maßnahmen sollten auf Gemeinschaftsebene koordiniert und umgesetzt werden. Daneben griff das Memorandum aber auch die im EWGV vorgesehene Verwirklichung des Binnenmarkts auf, der z.B. unterschiedliche nationale Normen, ein diskriminierendes öffentliches Beschaffungswesen oder das Fehlen eines europäischen Unternehmensrechts entgegenständen.

Die Kommission fand jedoch mit ihren Initiativen in der Folge nicht die Zustimmung des Rates. Der Vorschlag zur Gründung eines Ausschusses für Industriepolitik scheiterte im Jahr 1971. Das Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Industrie- und Technologiepolitik aus dem Jahr 1973 (Spinelli-Bericht) [ABl., Nr. C 117, 31.12.1973] wurde nicht verabschiedet. Es sah unter anderem vor, daß die Gemeinschaft Unternehmen im Hochtechnologiebereich fördern sollte, vor allem durch industrielle Entwicklungsverträge mit Zuschüssen der Gemeinschaft.

Seither hat die Kommission immer wieder Anläufe unternommen, eine sektorale oder allgemeine Kompetenz in der Industriepolitik zu etablieren. Initiativen in bezug auf bestimmte Sektoren betrafen etwa den Luftfahrzeugbau, den Schiffbau, die Textil- und Bekleidungsindustrie, die Schuhindustrie, die Bauindustrie, die Petrochemie, die Informatik, die

Nachrichtentechnik und die Automobilindustrie. Aber weder diesen Vorstößen noch neuerlichen Vorschlägen einer allgemeinen industriepolitischen Konzeption der Gemeinschaft [vgl. z.B. Kommission, m] war viel Erfolg beschieden, zumindest wenn man diesen Erfolg an einschlägigen Kompetenzen und Haushaltstiteln der Gemeinschaft mißt.

Eine indirekte Industriepolitik hat die Gemeinschaft wiederholt auf den Gebieten betrieben, auf denen sie starke Kompetenzen besitzt, in der Wettbewerbspolitik und in der Handelspolitik. Aus dem Bereich der Wettbewerbspolitik sind vor allem zwei Beispiele zu nennen (1): Erstens wurde für das Strukturkrisenkartell der Hersteller synthetischer Fasern (Polyester, Polyacryl, Polyamid) im Juli 1978 eine Ausnahmeregelung ratifiziert, nachdem die Kommission selbst am Zustandekommen mitgewirkt hatte. Die Absprache sah unter anderem einen Kapazitätsabbau um 15 vH und eine Festschreibung von Marktanteilen vor. Zum zweiten beschloß der Ministerrat im Juli 1985 eine Verordnung, die die Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) als Ausnahme vom Kartellverbot aus der Taufe hob. Das Instrument kann erst ab Juli 1989 genutzt werden. Dabei geht es vor allem um Vereinbarungen über Forschung, Entwicklung und Demonstration im Vorstadium der industriellen Nutzung. Der kumulierte Marktanteil der Vertragspartner darf aber in der Gemeinschaft 20 vH nicht überschreiten. Eine der EWIV entsprechende Regelung war von der Kommission schon seit Anfang der siebziger Jahre verschiedentlich vorgeschlagen, aber nicht vom Rat verabschiedet worden. Schließlich kann man die gemeinsame Wettbewerbspolitik den verschiedentlichen Versuchen der Kommission zurechnen, eine nicht mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbarende Subventionspraxis der Mitgliedstaaten (Art. 92 EWGV) zu unterbinden, etwa im Textilbereich und im Schiffbau.

In der Handelspolitik (vgl. Abschnitt IV.1) hat es seit langem einen erheblichen industriepolitischen Bezug gegeben. Die Hauptinstrumente, die gemeinsame Einfuhrregelung (VO (EWG) Nr. 288/82 des Rates) [ABl., Nr. L 35, 9.2.1982], die VO über den Schutz gegen gedumpte oder sub-

(1) Zur Wettbewerbspolitik auf dem Agrar- und Stahlmarkt vgl. Abschnitt V.1 und 2.

ventionierte Importe (VO (EWG) Nr. 2176/84 des Rates) [ABl., Nr. L 201, 30.7.1984] sowie das schon erwähnte NHI stehen zwar formal im Einklang mit dem GATT und den einschlägigen Kodizes, können aber auch für industriepolitische Ziele und damit protektionistisch ausgelegt werden. Flankierend für die Industriepolitik kann z.B. wirken, daß

- bei der gemeinsamen Einfuhrregelung der nachzuweisende Schaden für inländische Hersteller auch in einer möglichen Schädigung durch eine erst in vorhersehbarer Zukunft entstehende Ausfuhrkapazität in Drittländern liegen kann (Art. 9 der VO Nr. 2176/84);
- bei Dumping oder subventionierter Einfuhr der nachzuweisende Schaden für inländische Hersteller schon darin bestehen kann, daß sich die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs erheblich zu verzögern droht (Art. 4 der VO Nr. 2176/84);
- das NHI zur Retorsion eingesetzt werden kann, wenn Drittländer wegen industriepolitischer Maßnahmen in der EG handelspolitische oder andere Schritte ergreifen.

Die offenen oder verdeckten Maßnahmen gegen die Importe aus Japan, z.B. bei Automobilen, Werkzeugmaschinen oder Videorecordern, wurden von der Kommission häufig auch ausdrücklich industriepolitisch begründet.

Wenn die Kommission auch bei dem Bemühen, eine allgemeine Industriepolitik der Gemeinschaft zu etablieren, kaum vorangekommen ist, so sind doch in Spezialbereichen die Gemeinschaftsbefugnisse beträchtlich ausgeweitet worden. Dies gilt nicht nur für die Regionalpolitik, sondern auch für die Umweltpolitik, für die Technologiepolitik und für die Binnenmarktpolitik.

d. Umweltpolitik

Die gemeinsame Umweltpolitik geht auf einen Beschluß der Staats- und Regierungschefs auf dem Pariser Treffen im Jahr 1972 zurück. Sie wird jetzt durch die Einheitliche Europäische Akte als neuer Titel VII des dritten Teils im EWGV verankert. Wichtigstes Instrument gemeinsamer

Umweltpolitik sind Richtlinien und Verordnungen, die vom Rat beschlossen werden. Solche Regelungen gibt es z.B. für Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Abfall, Chemikalien und Naturschutz [von Moltke, 1984]. Seit März 1984 ist die Schaffung eines Umweltfonds geplant. Er soll im wesentlichen (Kompromiß-)Normen und Standards entwickeln. Die Stellung der gemeinsamen Umweltpolitik ist mittlerweile so stark geworden, daß Mitgliedstaaten sich auf wichtigen Gebieten kaum noch Alleingänge leisten können, wie die Bundesregierung kürzlich in der Kontroverse über Abgasnormen bei Automobilen oder über die Abschaffung von verbleitem Normalbenzin erfahren hat.

Keine befriedigende Antwort ist bislang auf die Frage gefunden worden, welche der Umweltbelastungen das gesamte Gebiet der EG betreffen und damit für eine gemeinsame Politik sinnvollerweise überhaupt in Betracht kommen. Belastungen, die lediglich innerhalb eines Landes auftreten oder die Grenzen nur zu einem oder mehreren Ländern überschreiten, sollten durch nationale, bi- oder multilaterale Maßnahmen vermindert werden. Anderenfalls könnte die Umweltpolitik in die Gefahr kommen, Kostennachteile bestimmter Standorte zu harmonisieren.

e. Technologiepolitik

Die ersten technologiepolitischen Initiativen der Kommission verliefen parallel zu den dargestellten industriepolitischen Initiativen oder waren Teil dieser, wie z.B. im 1973 gescheiterten Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Industrie- und Technologiepolitik. Aber anders als auf dem Gebiet der allgemeinen oder sektoralen Industriepolitik hat der Rat in der Technologiepolitik Schritt für Schritt neue Gemeinschaftsbefugnisse etabliert. Dabei hat sich der Schwerpunkt in der Forschung und der Forschungsförderung der Gemeinschaft beträchtlich verlagert. Noch Anfang der achtziger Jahre flossen zwei Drittel der FuE-Aufwendungen der Gemeinschaft in die Energieforschung; im neuen Rahmenprogramm für die Jahre 1987-1991 sind dagegen fast zwei Drittel der FuE-Aufwendungen für Vorhaben zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Industrie- und Dienstleistungen vorgesehen [Kommission, z]. Die Technolo-

giepolitik ist zum maßgeblichen Instrument gemeinschaftlicher Industriepolitik geworden.

Das hat sich auch im Haushalt der EG niedergeschlagen. Im Jahr 1973 wendete die EG (einschließlich der Ausgaben für die gemeinsame Forschungsstelle) erst 70 Mill. ECU für die Förderung von FuE auf; 1982 waren es 567, 1983: 588 und 1984: 610 Mill. ECU [BMFT, 1984; 1986]. Das erste Rahmenprogramm für die Jahre 1984-1987 sah FuE-Ausgaben der Gemeinschaft von insgesamt fast 4 Mrd. ECU vor; erste Pläne für das zweite Rahmenprogramm 1987-1991 veranschlagten sogar gut 10 Mrd. ECU; angesichts der Budgetrestriktionen hat es derzeit den Anschein, daß der Ministerrat einen Finanzrahmen von nur 5 Mrd. ECU für das zweite Rahmenprogramm verabschieden dürfte [FAZ, 22.10.1986, "Zehn Milliarden DM für EG-Forschungsprogramm 1986"]. Aufgrund der beträchtlichen Steigerungen der FuE-Ausgaben der Gemeinschaft ist deren Anteil am Gesamthaushalt im Zuge des ersten Rahmenprogramms auf rund 4 vH gestiegen. Im Verhältnis zu den öffentlichen FuE-Ausgaben der einzelnen Mitgliedstaaten nehmen sich die der EG (1,5 vH im Jahr 1982) recht gering aus. Nichtsdestoweniger ist die Technologiepolitik zu einem fest etablierten und rasch expandierenden Zweig gemeinschaftlicher Politik geworden.

Der Durchbruch der gemeinsamen Technologiepolitik ist im Kern erst seit Anfang der achtziger Jahre erfolgt. Stationen auf diesem Weg waren:

- die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Forschungs- und Technologiepolitik (PREST) durch die Kommission im Jahr 1967;
- die Verabschiedung von COST (1) durch den Ministerrat im Jahr 1970;
- die Öffnung der gemeinsamen Forschungsstelle für nicht-nukleare Energieforschung und Nicht-Energieforschung Ende der sechziger

(1) Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung. Mitgliedstaaten sind mittlerweile die zwölf EG-Länder sowie Finnland, Jugoslawien, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz und die Türkei. COST bildet einen institutionellen Rahmen für projektbezogene bi- und multilaterale internationale Zusammenarbeit in FuE. Die Vorhaben werden im wesentlichen national finanziert. Die EG kann sich im Einzelfall beteiligen, sie stellt ein Sekretariat für alle Kooperationen in diesem Rahmen. Derzeit laufen annähernd 40 Vorhaben unter dem Dach von COST.

Tabelle 32 - Die Struktur der FuE-Ausgaben der EG nach Forschungszielen 1982-1991 (vH)

	Stand 1982	Rahmen- programm 1984-1987	Durchfüh- rung des Rahmen- programms 1984-1987	Rahmen- programm 1987-1991
Agrarressourcen, Fischerei, Rohstoffe	3,3	5,6	2,6	2,0
Energie	65,4	47,2	47,3	21,0
Industrielle Wettbe- werbsfähigkeit	16,9	28,2	35,7	60,0
Lebensqualität	9,7	10,3	10,5	7,5
Wissenschaft und Technik im Dienst der Entwicklungs- politik	0,7	4,0	1,7	1,5
Wissenschaftliches und technisches Potential in Europa	0	2,3	1,6	5,0
Allgemeine Unterstüt- zung der wissenschaft- lichen und technischen Entwicklung	4,0	2,4	0,6	3,0
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Kommission [z]; eigene Berechnungen.

Jahre und der Beschluß des Ministerrats über eine umfassendere "gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik" im Jahr 1974 (1). Mittlerweile sind, wie erwähnt, die in den Gründungsverträgen genannten Forschungsbereiche Landwirtschaft, Kohle und Stahl sowie Kernenergie in den Hintergrund getreten. Die Expansion des Forschungshaushalts der EG konzentriert sich auf industriepolitisch relevante Felder (Tabelle 32). Zu nennen sind insbesondere folgende Programme: ESPRIT, das Europäische Strategieprogramm für Forschung und Entwicklung auf dem

(1) Vgl. hierzu die auf diesem Beschluß fußenden vier Entscheidungen des Rates [ABl., Nr. C 7, 29.1.1974]. Dieser Beschluß wird gemeinhin als der entscheidende Einstieg in eine gemeinsame Technologiepolitik gewertet, ein Einstieg, der - gemessen an konkreten Programmen der Kommission - in der allgemeinen Industriepolitik vom Rat bislang verweigert worden ist.

Gebiet der Informationstechnologie (750 Mill. ECU, 1984-1988); BRITE, die Technologische Grundlagenforschung und Anwendung der neuen Technologien auf dem Gebiet neuer Fertigungstechniken in traditionellen Industrien, unter anderem in der Bekleidungsindustrie (150 Mill. ECU, 1985-1988); das Programm auf dem Gebiet der Biotechnologie (55 Mill. ECU, 1985-1989).

f. Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Die Aktivitäten der EG auf dem Feld der Industrie- und Technologiepolitik sind bislang, sieht man von den besonderen Kompetenzen der EG im Agrarbereich, im Montanbereich und bei der Nutzung der Kernenergie ab, für die Bundesrepublik weitgehend unter der Schwelle der Fühlbarkeit geblieben. Das könnte sich aber bald ändern, insbesondere dann, wenn die Aktivitäten in der Technologiepolitik weiter so zunehmen wie in den letzten Jahren. Damit erhebt sich die Frage, wie die Aktivitäten der EG auf dem Feld der Industrie- und Technologiepolitik zu bewerten sind. Zur Debatte stehen vor allem die zwei eingangs genannten Argumente für gemeinschaftliche Aktivitäten auf diesem Gebiet: die Vermeidung unproduktiver Doppelarbeit und die kritische Größenordnung gemeinsamer Politikinitiativen. Diese beiden Argumente sind indes nicht geeignet, einen industrie- und technologiepolitischen Interventionismus auf Gemeinschaftsebenen zu begründen. Hauptaufgabe der Gemeinschaft ist und bleibt die Verwirklichung des Binnenmarkts. Begründungen gemeinschaftlicher Politik in anderen Bereichen müssen dem Kriterium standhalten, daß sie auch bei verwirklichtem Binnenmarkt ihre Geltung behalten. Das ist bei den industrie- und technologiepolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft, von einem Teil der Grundlagenforschung abgesehen, weithin nicht der Fall. Der seit langem vielbeklagte Mißstand der Doppel- und Vielfachforschung in den Mitgliedstaaten der EG spiegelt nur die Abschließung nationalstaatlich regulierter Absatzmärkte, z.B. im Fernmeldebereich, wider. Ist bei größeren, vorteilhaft erscheinenden Forschungsvorhaben die Leistungsfähigkeit der Unternehmen oder der Forschungspolitik eines Landes überfordert, so bieten sich projektbezogene internationale Kooperationen als Problemlösung an, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten in Westeuropa auf vielfältige Weise spontan herausgebildet

haben und wie sie sicherlich noch sehr viel häufiger anzutreffen wären, wenn es schon einen echten gemeinsamen Binnenmarkt gäbe [Klodt, 1987].

Die Kommission hat seit den sechziger Jahren eine Doppelstrategie betrieben; sie hat einerseits auf die Verwirklichung des Binnenmarkts hingewirkt, andererseits aber mit zunehmendem Erfolg versucht, quasi bundesstaatliche Kompetenzen in der Industrie- und Technologiepolitik an sich zu ziehen. Der EWGV sah im Kern nur das erstgenannte Ziel vor, in der Vertragswirklichkeit hat aber auch das letztgenannte Ziel mehr und mehr Bedeutung erlangt und, wie die Einheitliche Europäische Akte dokumentiert, die Qualität der EWG entscheidend verändert.

g. Zusammenfassung

Die Gemeinschaft ist zu einer überstaatlichen Entscheidungsebene aktiver Regional- und Strukturpolitik geworden, die im Wettbewerb mit den nationalen Regional- und Strukturpolitiken der Mitgliedstaaten und spontanen Kooperationen steht. Dazu gehört ein Dauerkonflikt mit den Mitgliedstaaten um knappe Mittel und konkrete Zuständigkeiten. Eine überlegene Effizienz gemeinsamer Politik ist aber bisher nicht nachgewiesen worden. Zu vermuten ist, daß durch die gemeinsame Politik das Ausmaß der struktur- und regionalpolitischen Interventionen insgesamt steigt, weil Gemeinschaftsprogramme in der Regel nicht nationale Programme ersetzen (was im Sinne der These von der Bündelung der Ressourcen durch die Gemeinschaft läge), sondern zu diesen hinzukommen.

2. Währungspolitische Zusammenarbeit

a. Institutionelle Grundlagen

Die Währungspolitik in der EG fällt in die Zuständigkeit der jeweiligen Mitgliedsländer. Eine gemeinsame Währungspolitik der EG gibt es nicht.

Der 1957 in Rom geschlossene EWGV enthält in den Art. 104-109 lediglich einige Regelungen zur währungspolitischen Zusammenarbeit. Dazu gehört insbesondere das Einsetzen eines "Beratenden Währungsausschusses". Dieser Ausschuß, dem hohe Beamte der Regierungen und der Zentralbanken sowie der EG-Kommission angehören, tritt regelmäßig zur gegenseitigen Information und Beratung über die in den Mitgliedsländern betriebene Währungspolitik zusammen. Als zusätzliches Gremium wurde 1964 der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten der EG-Mitgliedstaaten geschaffen, der sich mit der Zusammenarbeit der Notenbanken beschäftigt [Wagenhöfer, 1977].

Seit dem Ende der sechziger Jahre haben EG-Institutionen mehrere Initiativen in Richtung auf eine engere währungspolitische Zusammenarbeit bis hin zu einer Währungsunion unternommen. In die Praxis umgesetzt wurden davon nur die Pläne für ein besonderes Wechselkurssystem zwischen den EG-Mitgliedswährungen: ab April 1972 in Form der "Währungsschlange" und seit März 1979 in Form des Europäischen Währungssystems (EWS).

Zentrale Bestandteile des EWS sind

- 1) der weitgehend von der "Schlange" übernommene Wechselkursmechanismus,
- 2) eine Ausweitung der Kreditfazilitäten im Rahmen des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) und
- 3) die Einführung einer Europäischen Währungseinheit (ECU).

An dem Wechselkurmechanismus nehmen die Beneluxstaaten, die Bundesrepublik, Dänemark, Frankreich, Irland und Italien teil. Die Schwankungsbreite für die bilateralen Wechselkurse ist auf $\pm 2,25$ vH begrenzt. Für Italien beträgt die Schwankungsbreite ± 6 vH. Die Leitkurse können bei Bedarf neu festgesetzt werden; bis Ende 1986 kam es insgesamt achtmal zu Leitkursänderungen. Das Vereinigte Königreich und die im Zuge der Süderweiterung der EG beigetretenen Mitgliedsländer Griechenland, Portugal und Spanien nehmen am Wechselkursverbund bislang nicht teil.

Aufgabe des EFZW ist es, zeitlich begrenzte Kredite an Zentralbanken zu geben, deren Währung unter Abwertungsdruck steht. Mit Errichtung des EWS übertrugen die Notenbanken der Mitgliedstaaten zwanzig Prozent ihrer Gold- und Dollarreserven im Zuge eines regelmäßig erneuerten Swapgeschäfts an den EFZW; dadurch verbleibt die endgültige Kontrolle über die Währungsreserven bei den Notenbanken der Mitgliedstaaten.

Der ECU ist definiert als ein Korb, in dem die einzelnen Gemeinschaftswährungen mit einem bestimmten Betrag vertreten sind. Nach den Brüsseler Vereinbarungen soll der ECU vier Hauptfunktionen erfüllen. Er ist

- 1) Bezugsgröße für die Festsetzung der Leitkurse;
- 2) Rechengröße für die Interventionen und die Währungskredite im EWS;
- 3) Instrument für den Saldenausgleich zwischen den Währungsbehörden der EG;
- 4) Referenzeinheit für das Funktionieren des sogenannten Abweichungsindikators, der konstruiert wurde, um mögliche Wechselkursspannungen im EWS frühzeitig zu erkennen (1).

Im Dezember 1985 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten in Luxemburg auf eine erste Änderung des Europäischen Vertragswerkes, bei der auch die Währungspolitik angesprochen wurde. So wurde in die Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte das Ziel einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschaftsunion aufgenommen. Allerdings konnte sich der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, mit seinem Vorschlag, die EWS-Regeln in das Vertragswerk zu übernehmen und dadurch einen Anspruch auf eine währungspolitische Mitsprache der EG-Institutionen zu begründen, nicht durchsetzen. So sieht die in Luxemburg gebilligte Neufassung des Vertragstextes ausdrücklich das Respektieren der bestehenden (nationalen) Zuständigkeiten vor (2).

(1) Zu Konstruktion und Problemen des Abweichungsindikators siehe Vaubel [1981].

(2) "Um die für Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderliche Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken zu sichern, arbeiten die Mitgliedstaaten gemäß den Zielen des Artikels 104 [EWGV] zusammen. Sie berücksichtigen dabei die Erfahrungen, die bei der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) und bei der Entwicklung und mit der ECU gesammelt worden sind,

b. Wirkungen des EWS

α. Wirtschaftliches Wachstum in Europa

In den Jahren nach der Gründung des EWS war das Wirtschaftswachstum entgegen den Erwartungen der Protagonisten des EWS in den am Wechselkursmechanismus teilnehmenden Mitgliedsländern relativ schwach. Nahm das Bruttoinlandsprodukt von 1973 bis 1978 noch mit einer Rate von durchschnittlich 3 vH zu, so waren es von 1979 bis 1985 lediglich 1,6 vH (Tabelle 33). Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts in den EFTA-Ländern (ohne Island und Liechtenstein) und den EG-Ländern, die am EWS-Wechselkursmechanismus nicht teilnahmen, lag hingegen im Zeitraum 1979-1985 im Schnitt höher als in den EWS-Staaten: Bemerkenswert ist insbesondere, daß die Wachstumsverlangsamung in den EWS-Ländern stärker ausfiel als im übrigen Europa.

Allerdings kann man aus diesen Beobachtungen noch keine Schlüsse auf den Einfluß des EWS auf das wirtschaftliche Wachstum in den Mitgliedsländern ziehen, da auch zahlreiche andere Faktoren für das schwache Wirtschaftswachstum in Europa herangezogen werden können [Giersch, 1985], die sich in einzelnen europäischen Ländern unabhängig vom Wechselkursarrangement unterschiedlich stark ausgewirkt haben mögen.

Tabelle 33 - Durchschnittliche Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts vor und nach der Einführung des EWS 1973-1985 (vH)

	1973-1978	1979-1985
EWS-Mitgliedstaaten	3,0	1,6
Nicht am EWS teilnehmende EG-Staaten und EFTA-Staaten (a)	2,8	2,1
(a) Griechenland, Vereinigtes Königreich, Portugal, Spanien; Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz.		

Quelle: OECD [a, 1985, Tabellen 6, 7 und R 1]; eigene Berechnungen.

und sie respektieren die bestehenden Zuständigkeiten." [Deutscher Bundesrat, 1986, Unterabschnitt II - Währungspolitische Befugnisse.]

Zumindest einige Anhaltspunkte über den Einfluß des EWS lassen sich allerdings dadurch gewinnen, daß man die Wirkungsmechanismen näher betrachtet, über die ein Wechselkurssystem wie das EWS die realwirtschaftliche Entwicklung eines Mitgliedslandes beeinflussen kann. Untersucht werden soll in folgendem insbesondere, welche Wachstums- und Struktureffekte das EWS für die Bundesrepublik gehabt hat, und zwar über

- den Einfluß des EWS auf die Geldpolitik und Preisentwicklung in der Bundesrepublik und
- den Einfluß des EWS auf die nominale und reale Wechselkursentwicklung der D-Mark.

ß. EWS und die Entwicklung in der Bundesrepublik

Geldpolitik und Preisentwicklung

Anders als im Bretton-Woods-System war es der Bundesbank im Rahmen des EWS bislang möglich, die von ihr angestrebte Geldpolitik ohne größere Behinderungen zu realisieren. Dies mag daran gelegen haben, daß die D-Mark im EWS die Rolle einer Quasi-Leitwährung übernahm. Zwar intervenierte die Bundesbank auch im Rahmen des EWS am Devisenmarkt (1), zeitweise sogar in erheblichem Umfang (insbesondere Anfang 1983); insgesamt betrachtet hat sich aber die Befürchtung, nach dem Inkrafttreten des EWS käme es zu einem Anstieg der Inflation, nicht

(1) Dabei kam es zu kurzfristigen Abweichungen vom angekündigten Geldmengenpfad: 1980 und 1981 wurde das Geldmengenziel leicht unterschritten. Die vergleichsweise restriktive Geldpolitik in dieser Phase ist in erster Linie als eine Reaktion auf die starke Abwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar anzusehen. Der Einfluß des EWS auf die deutsche Geldpolitik in dieser Phase ist nicht eindeutig bestimmbar. Einerseits intervenierte die Bundesbank auch im EWS zur Stützung der D-Mark - mit entsprechend restriktivem Effekt auf die Geldmengenentwicklung; andererseits könnte [Thygesen, 1985, S. 16] das EWS einen noch stärkeren Abwertungsdruck auf die D-Mark verhindert haben. In diesem Fall wäre ohne das EWS zwar die Verpflichtung zu Interventionen entfallen, die Tendenz zu freiwilligen Interventionen dagegen stärker gewesen - mit nur schwer abschätzbarem Nettoeffekt. 1986 kam es zu einem deutlichen Überschießen des Geldmengenziels, das jedoch nicht auf Interventionen im EWS zurückzuführen ist.

bestätigt. Der Konsumentenpreisanstieg ging von 3,3 vH im März 1979 auf 0,1 vH im März 1986 zurück (nach einem zwischenzeitlichen Anstieg Anfang der achtziger Jahre). Der Deflator des Sozialprodukts sank von rund 4 vH im Jahr 1978 auf 2 vH im Jahr 1985.

Wechselkursstabilität

Ein wichtiger Effekt des EWS wird häufig darin gesehen, daß das EWS zu einer stabileren Wechselkursentwicklung in Europa beigetragen hat [Melitz, 1985; Thygesen, 1985]. Tabelle 34 zeigt, wie sich der Außenwert der D-Mark gegenüber anderen europäischen Währungen in der Zeit vor und nach der Errichtung des EWS entwickelt hat. Aufgenommen in die Tabelle wurden dabei neben den Währungen, die am EWS-Wechselkursmechanismus teilnehmen, auch die norwegische und die schwedische Krone, die im Zeitraum von März 1973 bis März 1979 zeitweise am Wechselkursmechanismus der Schlange teilgenommen hatten, und das Pfund Sterling, das sich 1979 als einzige EG-Währung dem EWS-Wechselkursmechanismus nicht angeschlossen hatte.

Vergleicht man die Perioden vor und nach der Errichtung des EWS, so fällt auf, daß

- die Währungen, die von März 1973 bis März 1979 ständig der Schlange angehört hatten (Gruppe I), im EWS insgesamt eine ähnliche Abwertungstendenz gegenüber der D-Mark aufwiesen wie in der Schlange;
- die Währungen, die dem Wechselkursmechanismus 1979 beitraten (Gruppe II), sich seitdem gegenüber der D-Mark deutlich weniger stark abwerteten als im vorangegangenen Zeitraum (1);
- die Währungen, die aus dem Wechselkursmechanismus ausgeschert oder ihm nicht beigetreten waren (Gruppe III), den Abwertungstrend gegenüber der D-Mark in ähnlich starkem Maße stoppen konnten wie die Länder, die dem EWS-Wechselkursmechanismus neu beigetreten waren. Bemerkenswert ist, daß die Währungen dieser Gruppe im Zeitraum von März 1979 bis März 1986 gegenüber der D-Mark im Schnitt weniger an

(1) Dies gilt auch, wenn man den Beobachtungszeitraum auf den April 1986 ausdehnt, in dem es infolge des Realignments im EWS zu einem zusätzlichen Kursanstieg der D-Mark gegenüber dem Französischen Franc und der Lira kam.

Tabelle 34 - Durchschnittliche Änderung des DM-Außenwerts gegenüber anderen europäischen Währungen 1973-1986 (vH)

	Jährliche Änderung (a)		Vierteljährliche Änderung (b)	
	März 1973 -März 1979	März 1979 -März 1986	März 1973 -März 1979	März 1979 -März 1986
I. Belgischer Franc	2,0	3,7	1,0	1,2
Dänische Krone	4,1	4,0	1,7	1,4
Holländischer Gulden	0,8	0,7	1,1	0,5
	3,6			
II. Französischer Franc	6,1	4,2	3,5	1,2
Irishes Pfund	10,0	3,3	3,9	1,2
Italienische Lira	12,9	5,9	4,6	1,7
III. Norwegische Krone	4,6	2,3	2,6	2,4
Schwedische Krone	6,5	4,5	2,3	3,0
Pfund Sterling	10,0	2,0	3,9	3,8
(a) Ungewichteter Durchschnitt. - (b) Jeweils bezogen auf die Monate März, Juni, September und Dezember; Vorzeichen der jeweiligen Änderung blieben unberücksichtigt.				

Quelle: Deutsche Bundesbank [a]; eigene Berechnungen.

Wert verloren als die der am EWS-Wechselkursmechanismus teilnehmenden Länder.

Tabelle 34 gibt ebenfalls ein Maß dafür, wie der DM-Wechselkurs gegenüber den betrachteten Währungen geschwankt hat. Dort ist aufgeführt, um wieviel sich der DM-Außenwert bei Betrachtung der absoluten Änderungsraten von Quartal zu Quartal verändert hat. Ein Vergleich der aufgeführten Gruppen zeigt, daß

- im Zeitraum von März 1973 bis März 1979 die Schwankungen des DM-Kurses gegenüber denen der anderen "Schlangen"-Währungen (Gruppe I) weniger stark waren als gegenüber den übrigen Währungen;
- Schwankungen der D-Mark gegenüber den Währungen der Gruppe II seit Errichtung des EWS deutlich abgenommen haben;
- die Wechselkursschwankungen gegenüber den Ländern der Gruppe III dagegen nur wenig abnahmen oder sich sogar leicht erhöhten.

Faßt man diese Beobachtungen zusammen, so ist die Wechselkurswirkung des EWS nicht so sehr darin zu sehen, daß das EWS den Abwertungstrend der am Wechselkursmechanismus teilnehmenden Währungen gegenüber der D-Mark gebremst hat. Zwar werteten sich diese von März 1979 bis März 1986 im Schnitt weniger stark ab als in den vorangegangenen Jahren. Jedoch konnte bei anderen europäischen Währungen, die am EWS-Wechselkursverbund nicht teilnahmen, die Abwertungstendenz gegenüber der D-Mark in gleich starkem oder noch stärkerem Maße gestoppt werden; so verlor etwa das Pfund Sterling seit März 1979 weniger an Wert als das Irische Pfund, mit dem es bis zum Inkrafttreten des EWS in einer Währungsunion verbunden war. Die Wechselkurswirkung des EWS dürfte in erster Linie darin zu sehen sein, daß sich die Aufwertung der D-Mark unter geringeren Schwankungen vollzog als gegenüber Währungen außerhalb dieses Verbundes.

Eine Verstetigung des Wechselkursentwicklung wirkt sich dann positiv auf Wirtschaftswachstum und Strukturwandel aus, wenn sie dazu beiträgt, die weltwirtschaftliche Integration zu verstärken und die internationale Arbeitsteilung zu verbessern. Dabei ist eine Verstetigung der Wechselkursentwicklung nicht in jedem Fall bereits als integrationsfördernd anzusehen: Wird eine Verminderung von Wechselkursfluktuationen durch Maßnahmen erreicht, die den Handel oder den Kapitalverkehr beschränken, so kann sich die Stabilisierung der Wechselkursentwicklung per Saldo negativ auf Wachstum und Strukturwandel auswirken (1).

In der Tat ist zu beobachten, daß zwei der dem Wechselkursmechanismus im März 1979 beigetretenen Länder, nämlich Frankreich und Italien, in der Folgezeit ihre Devisenkontrollen erheblich verschärften (Übersicht 2). Die zusätzlichen Devisenkontrollen dürften vorübergehend zur Stabilisierung dieser Währungen beigetragen haben (2). Sie sind jedoch ein Beleg dafür, daß die Wechselkursstabilisierung bei diesen Währungen zeitweise auch durch integrationshemmende Maßnahmen erreicht wurde,

-
- (1) Ähnliches gilt, wenn die Stabilisierung der Wechselkursentwicklung durch eine mit Preisstabilität nicht vereinbare Geldpolitik erreicht wird; dies war jedoch für die Bundesrepublik, wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, im EWS nicht der Fall.
- (2) In den Jahren 1983-1986 wurden die Devisenkontrollen in Italien teilweise, in Frankreich sogar weitgehend abgebaut.

Übersicht 2 - Maßnahmen zur Verschärfung von Devisenkontrollen in Frankreich und Italien seit Inkrafttreten des EWS 1980-1983

Frankreich	
22. 5.1981	Die Regierung beschließt mit sofortiger Wirkung neue Devisenkontrollen. Importeure dürfen künftig die notwendigen Devisen nur noch einen Monat im voraus kaufen. Exporteure sind verpflichtet, rückwirkend vom 1.5. ihre Deviseneinnahmen innerhalb eines Monats an ihre französischen Banken abzuführen. Weiterhin dürfen ausländische Wertpapiere von Inländern nur gekauft werden, wenn andere Inländer zugleich ausländische Wertpapiere verkaufen (Devisentitel). Schließlich müssen französische Investitionen im Ausland zu drei Vierteln durch ausländische Kredite in der jeweiligen Währung finanziert werden.
25. 3.1982	Die Regierung verschärft die Devisenkontrollen. Exporteure werden verpflichtet, ihre Deviseneinnahmen binnen zweier Wochen an ihre französischen Banken abzuführen. Investitionen im Ausland, die mehr als eine Mill. Francs betragen, müssen künftig voll (bisher zu drei Vierteln) in der jeweiligen Währung finanziert werden.
25. 3.1983	Die Regierung beschließt Beschränkungen der Devisen für französische Auslandsreisende.
Italien	
28. 9.1980	Es werden neue Kapitalverkehrsbeschränkungen eingeführt; dadurch sollen die Zahlungsziele im Außenhandel verkürzt und die Mittel für die Spekulation eingeschränkt werden.
27. 5.1981	Die Regierung beschließt, daß mit Wirkung vom 28.5. für einen Zeitraum von vier Monaten alle Devisenkäufe (für Öl- und Getreideimporte ausgenommen) einem 30prozentigen Bardepot unterworfen sind, das 90 Tage lang zinslos bei der Bank von Italien gehalten werden muß.
19. 4.1982	Die Regierung verschärft die Devisenkontrollen. Unter anderem dürfen Importeure künftig die Devisen nur bis zu 15 Tagen im voraus kaufen.
10.11.1982	Die Regierung verschärft die Devisenkontrollen. Unter anderem müssen Exporteure, die Waren im Wert von über fünf Mill. Lire ausführen, jetzt 70 vH der voraussichtlichen Bezahlung in ausländischer Valuta bei italienischen Banken halten.

Quelle: Sachverständigenrat [1981/82, Tabelle 8; 1982/83, Tabelle 6; 1983/84 Tabelle 7].

deren Effekt bei der Beurteilung der integrationsfördernden Wirkung geringerer Wechselkursschwankungen zu berücksichtigen ist.

Integrationsfördernd wirkt sich eine Stabilisierung der Wechselkurse insoweit aus, als sie

- die Transaktionskosten im internationalen Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr senkt und
- Informationskosten, Anpassungskosten und Investitionsrisiken im außenwirtschaftlich orientierten Sektor vermindert.

Transaktionskosten

Anders als in einer Währungsunion mit nur einer einzigen Währung entstehen bei Existenz mehrerer Währungen Kosten beim Umtausch von einer Währung in eine andere. Diese Kosten schlagen sich in der Spanne zwischen den An- und Verkaufskursen am Devisenmarkt nieder. Die Höhe dieser Spanne wird neben anderen Faktoren auch von der Unsicherheit über die Wechselkursentwicklung bestimmt [McKinnon, 1976; Aliber, 1976]. Begründen läßt sich dies damit, daß die Banken in ihrer Funktion als Devisenmakler üblicherweise einen Bestand an fremden Währungen halten. Dabei gehen sie das Risiko ein, daß diese Währungsbestände bei Wechselkursänderungen an Wert verlieren. Entsprechend ist zu erwarten, daß sich die Ankauf-Verkauf-Spanne vergrößert, wenn die Wechselkursunsicherheit zunimmt (und umgekehrt).

Unter diesem Aspekt liegt die Frage nahe, ob das EWS über die zuvor beobachtete Verringerung der Wechselkursschwankungen zu einer niedrigeren Ankauf-Verkauf-Spanne zwischen den Mitgliedswährungen und damit zu einer entsprechenden Minderung der Transaktionskosten geführt hat.

Betrachtet man die in Frankfurt notierten amtlichen Devisenkurse (Tabelle 35), so zeigt sich, daß die Ankauf-Verkauf-Spanne am Devisenmarkt bei allen aufgeführten Währungen seit 1970 prozentual zugenommen hat. Diese Zunahme ergibt sich daraus, daß einerseits die in D-Mark gemessene Spanne in diesem Zeitraum weitgehend konstant geblieben ist (1), während andererseits die aufgeführten Währungen gegenüber der D-Mark

(1) Eine Änderung gab es lediglich 1978, als ab 1.9. die Spanne für den Französischen Franc, die Lira, das Irische Pfund und das Pfund Sterling gesenkt wurde.

Tabelle 35 - Abstand des Geld- und Briefkurses vom Mittelkurs 1970, 1978 und 1985 (vH)

	Devisenhandel (a)			Sortenhandel (b)	
	1970	1978	1985	1978	1985
I. Belgischer Franc	0,13	0,16	0,20	2,0	2,0
Dänische Krone	0,12	0,17	0,22	2,5	3,2
Holländischer Gulden	0,11	0,12	0,12	1,3	1,2
II. Französischer Franc	0,15	0,18	0,24	2,6	2,7
Irishes Pfund	0,11	0,19	0,23	-	2,4
Italienische Lira	0,17	0,22	0,34	3,4	3,5
III. Norwegische Krone	0,12	0,16	0,18	2,8	2,7
Schwedische Krone	0,11	0,19	0,24	2,4	2,7
Pfund Sterling	0,11	0,19	0,19	2,4	2,1

(a) Amtliche Devisenkurse gegenüber der D-Mark an der Frankfurter Börse; jeweils Dezember. - (b) Börsenplatz: Düsseldorf; jeweils Dezember.

Quelle: Deutsche Bundesbank [a]; Handelsblatt [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

an Wert verloren, so daß die prozentuale Belastung durch An- und Verkaufskosten stieg. Entsprechend hat die Ankauf-Verkauf-Spanne tendenziell um so mehr zugenommen, je stärker sich die Ankauf-Verkauf-Spanne bei den dem Wechselkursverbund im März 1979 beigetretenen Währungen (Gruppe II) durchschnittlich stärker erhöht hat als bei den am Wechselkursverbund nicht teilnehmenden Währungen der Gruppe III, die gegenüber der D-Mark im Kurs stärker schwankten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die amtlichen Devisenkurse möglicherweise kein guter Maßstab für die tatsächlichen Kosten sind, die Unternehmen am Devisenmarkt entstehen. Denn Unternehmen können bei Devisengeschäften mit Banken vielfach an An- und Verkaufskonditionen aushandeln, die günstiger sind als die Spanne beim amtlichen Handel. Steigt die prozentuale Belastung durch An- und Verkaufskosten im amtlichen Handel an, so können Unternehmen diese Belastung möglicherweise vermeiden, indem sie verstärkt auf den freien Devisenhandel ausweichen. Veröffentlichte Daten über die von Banken gebotenen An- und Verkaufskurse im freien Devisenhandel liegen allerdings nicht vor. Erhältlich sind hingegen Daten über die von Banken gestellten An- und Verkaufskurse

für Sorten (Tabelle 35). Betrachtet man die Spannen im Sortenhandel (die üblicherweise erheblich höher sind als im Devisenhandel), so zeigt sich, daß sich die prozentualen Spannen im Zeitraum von Ende Dezember 1978 bis Ende Dezember 1985 überwiegend nur wenig in die eine oder die andere Richtung verändert haben. Auffällig ist insbesondere, daß die Spanne bei dem Französischen Franc und der Lira sich durch das EWS nicht vermindert hat und immer noch gleich groß oder sogar größer ist als bei den Währungen der Gruppe III, obwohl diese Währungen eine deutlich stärkere Fluktuation der nominalen Wechselkurse aufweisen.

Die Vermutung, daß das EWS zu einer integrationsfördernden Verminderung der Transaktionskosten am Devisenmarkt geführt haben könnte, wird durch diese Beobachtungen somit nicht bestätigt.

Informationskosten, Anpassungskosten und Investitionsrisiken

Wechselkursänderungen führen vor allem in den außenhandelsabhängigen Sektoren zu Informations- und Anpassungskosten. Diese Kostenbelastung ist tendenziell um so höher, je häufiger Wechselkursänderungen auftreten. Darüber hinaus dürfte auch die Stärke von Wechselkursänderungen eine Rolle spielen. So kann man annehmen, daß Unternehmen auf kleinere Kursänderungen nicht reagieren, sondern ihre Kalkulation erst bei deutlichen Änderungen der Wechselkurse neu überdenken [Lehment, 1980].

Wechselkursbedingte Informations- und Anpassungskosten sind auch im EWS angefallen. So änderten sich die Kurse der Mitgliedswährungen innerhalb des Kursbandes laufend, d.h. ebenso häufig wie gegenüber Nicht-Mitgliedswährungen. Darüber hinaus führten Änderungen der Leitkurse dazu, daß sich die D-Mark gegenüber Mitgliedswährungen teilweise sogar stärker aufwertete als gegenüber Nicht-Mitgliedswährungen.

Einen kostendämpfenden Effekt könnte das EWS allerdings dadurch gehabt haben, daß es das Ausmaß von Wechselkursfluktuationen vermindert hat. Wie Tabelle 34 zeigt, ist die durchschnittliche absolute Wechselkursänderung der D-Mark gegenüber den Währungen, die dem Wechselkursmechanismus 1979 beitraten, seitdem pro Quartal um rund 2-3 vH niedriger gewesen. Die aus einer Verminderung von Wechselkursänderungen um 2-3 vH pro Quartal resultierende Kostenersparnis (z.B. in Form von

weniger häufigen Preisanpassungen) dürfte allerdings relativ gering sein und kaum einen nennenswerten Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum und die strukturelle Entwicklung in der Bundesrepublik gehabt haben. Zahlreiche Untersuchungen zeigen jedenfalls, daß ein signifikanter Einfluß kurzfristiger Wechselkursschwankungen auf die Expansion des internationalen Handels nicht festzustellen ist [IMF, a].

Gelegentlich heißt es, die realwirtschaftliche Entwicklung werde nicht so sehr durch die kurzfristigen Schwankungen des Wechselkurses beeinträchtigt als vielmehr durch erhebliche längerfristige Fluktuationen des realen Wechselkurses, den sogenannten "sustained misalignments" [Williamson, 1983; Melitz, 1985]. Dadurch würde sich das Risiko von Investitionen im außenwirtschaftlichen Sektor erhöhen mit entsprechend negativen Effekten auf die Ausweitung des internationalen Handels. Vorliegende empirische Untersuchungen zeigen allerdings, daß es einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Zuwachs der bilateralen Exporte und den jährlichen Schwankungen der realen Wechselkursänderungen nicht gibt [de Grauwe, 1985, S. 23](1).

Wachstum und Strukturwandel

In einem System fester aber anpassungsfähiger Wechselkurse besteht für die Bundesrepublik als ein relativ stabilitätsorientiertes Land tendenziell die Gefahr, daß es bei verzögerter Wechselkursanpassung zu strukturellen Fehlentwicklungen kommt. Ein Beleg hierfür ist die Entwicklung im Bretton-Woods-System Ende der sechziger Jahre. Damals kam es zu einer Unterbewertung der D-Mark, die die Bundesrepublik als Industriestandort besonders attraktiv machte. Die Folge war, daß der Anteil des sekundären Sektors bis 1970 nicht - wie es dem internationalen Strukturmuster entsprochen hätte - zurückging, sondern im Gegenteil noch leicht zunahm [Fels et al., 1970]. Nachdem die Unterbewertung der D-Mark

(1) Interessant ist auch die Beobachtung, daß der Handel zwischen den Ländern, die am EWS-Wechselkursmechanismus teilnehmen, nicht stärker zugenommen hat als der Handel außerhalb des EWS. Betrachtet man speziell den Außenhandel der Bundesrepublik, so ist der Anteil der am EWS-Wechselkursmechanismus teilnehmenden Länder von 42 vH im Jahr 1979 auf 38,9 vH im Jahr 1985 zurückgegangen [Deutsche Bundesbank, a].

Tabelle 36 - Durchschnittliche reale Wechselkursänderungen gegenüber der D-Mark 1962-1985 (vH) (a)

	1962-1972	1973-1978	1979-1985
I. Belgischer Franc	-0,5	1,4	-1,3
Dänische Krone	0,7	1,3	0,5
Holländischer Gulden	1,0	1,6	-0,4
II. Französischer Franc	-0,9	-1,1	1,4
Italienische Lira	-0,3	-4,7	3,8
Irishes Pfund	-0,7	-3,3	5,3
Pfund Sterling	-1,5	-3,2	4,7
US-Dollar	-2,1	-5,3	8,9

(a) Auf der Basis von Verbraucherpreisen; positiver Wert = Aufwertung.

Quelle: IMF [b]; eigene Berechnungen.

Anfang der siebziger Jahre korrigiert wurde, erwiesen sich zahlreiche der zuvor im Industriesektor getätigten Investitionen als unrentabel.

Betrachtet man die bisherige Entwicklung der realen Wechselkurse im EWS (Tabelle 36), so sieht man, daß die D-Mark sich gegenüber den Währungen der 1979 beigetretenen Länder real erheblich abgewertet hat und zwar zwischen 1,4 vH pro Jahr (gegenüber dem Französischen Franc) und 5,3 vH pro Jahr (gegenüber dem Irischen Pfund). Die Währungen, die zuvor der Schlange angehört hatten, werteten sich im EWS gegenüber der D-Mark bislang real ab oder stiegen (wie die Dänische Krone) nicht so stark im Wert wie in früheren Jahren. Wichtige Währungen, die am EWS-Wechselkursmechanismus nicht teilnahmen, wie das Pfund Sterling oder der US-Dollar, werteten sich im Zeitraum 1979-1985 gegenüber der D-Mark ähnlich stark und teilweise sogar noch stärker auf als die Währungen der dem EWS 1979 beigetretenen Länder.

Gegenüber den Währungen der 14 wichtigsten Industrieländer wertete sich die D-Mark im Zeitraum von 1979 bis 1985 um rund 3 vH pro Jahr ab [Deutsche Bundesbank, a]. Dies trug auch dazu bei, daß sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den internationalen Märkten wieder verbesserte; der Rückgang der Weltmarktanteile bei Industriewaren, der die gesamten siebziger Jahre angehalten hatte,

Tabelle 37 - Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung und den Erwerbstätigen in der Bundesrepublik 1961-1985 (vH)

	Anteil an der Bruttowertschöpfung (a)	Anteil an den Erwerbstätigen
1961	40,2	37,5
1965	39,6	37,6
1970	40,2	38,1
1973	37,7	36,7
1979	35,1	34,5
1985	33,4	32,0
(a) In jeweiligen Preisen.		

Quelle: Sachverständigenrat [1985/86, Tabellen 19* und 21*]; Statistisches Bundesamt [c]; eigene Berechnungen.

konnte dadurch gestoppt werden. Die jüngsten Wechselkursänderungen, die den Kurs der D-Mark kräftig steigen ließen, haben hier teilweise schon wieder eine Korrektur gebracht. Auffällig ist, daß das Verarbeitende Gewerbe in den Jahren 1979-1985 bei der Wertschöpfung und bei der Beschäftigung weiter Boden verloren hat (Tabelle 37). Insofern besteht diesmal ein deutlicher Unterschied zur Entwicklung in den sechziger Jahren, als die D-Mark fast ständig unterbewertet war, was die deutsche Exportwirtschaft begünstigte. Damals nahm der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung zu.

Für diese unterschiedliche Entwicklung gibt es eine plausible Erklärung. Seit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen orientierten sich die Unternehmen bei ihren Absatz- und Investitionsentscheidungen stärker an der längerfristig erwarteten Wettbewerbsfähigkeit als an der aktuellen Wettbewerbsfähigkeit. Veränderungen in den realen Wechselkursen üben deshalb einen geringeren Einfluß aus, als es im Bretton-Woods-System der Fall war, es sei denn, sie werden als dauerhaft angesehen.

Auswirkungen dürfte die reale Abwertung der D-Mark in den Jahren 1979-1985 allerdings insoweit gehabt haben, als sie den Strukturwandel innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes verlangsamt hat. Standardisierte Produktionen wurden wieder rentabel, für die die Bundesrepublik auf

Dauer keinen günstigen Standort bietet, während Investitionen in zukunftssträchtigen Bereichen nicht in genügendem Umfang ausgeweitet wurden [Schmidt et al., 1986]. Allerdings sind diese Verzögerungen primär der drastischen realen Abwertung gegenüber dem US-Dollar zuzurechnen und nicht so sehr der realen Abwertung gegenüber einigen EWS-Währungen.

c. Zusammenfassung

Besondere positive oder negative Effekte des EWS auf die Wachstums- und Strukturentwicklung in der Bundesrepublik lassen sich bislang nicht feststellen. Zu Negativwirkungen wie in der Spätphase des Bretton-Woods-Systems kam es nicht: Die Verpflichtungen aus dem EWS hinderten die Bundesbank nicht daran, eine stabilitätsorientierte Geldmengenzpolitik zu betreiben; strukturelle Fehlentwicklungen in Form einer wechsellkursbedingten Überexpansion des verarbeitenden Sektors, wie sie die Bundesrepublik Ende der sechziger Jahre erlebte, blieben aus. Besondere positive Effekte einer größeren Wechselkursstabilität im EWS auf den Außenhandel lassen sich angesichts eines seit 1979 unverändert rückläufigen Anteils der EWS-Länder an den deutschen Im- und Exporten ebenfalls nicht feststellen.

Literaturverzeichnis

- ALIBER, Robert Z., "The Firm under Pegged and Floating Exchange Rates". *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 78, 1976, S. 309-322.
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABl.), Brüssel, lfd. Jgg.
- ANJARIA, Shailendra J., Kirmani NAHEED, Arne B. PETERSEN, Trade Policy Issues and Developments. *International Monetary Fund (IMF)*, Occasional Papers, 38, Juli 1985.
- BALDWIN, Robert E., Tracy W. MURRAY, "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP". *The Economic Journal*, Vol. 7, March 1977, S. 30-46.
- BEIER, Friedrich-Karl, "Entwicklung und gegenwärtiger Stand des Wettbewerbsrechts in der EWG". In: *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil*, 2, Köln 1984, S. 61-71.
- BELLIS, Jean-François, "Judicial Review of EEC Anti-Dumping and Anti-Subsidy Determinations after FEDIOL: The Emergence of a New Admissibility Test". *Common Market Law Review*, Vol. 21, 1984, S. 539-551.
- BERLINER, Ludwig, Gerhard Erich FROMM, Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931. München 1932.
- BLECKMANN, Albert, "Subventionsprobleme des GATT und der EG". *Rabels Zeitschrift*, Vol. 48, 1984, S. 419-456.
- BOCK, Sibylle, Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG. Frankfurt 1985.
- BORNER, Bodo, Konrad NEUNDÖRFER (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt. *Kölner Schriften zum Europarecht*, Bd. 32, Köln 1984.
- BORMANN, Axel, Christine BORMANN, Christian LANGER, Karl-Wolfgang MENCK, The Significance of the EEC's Generalized System of Preferences. Hamburg 1985.
- BOTHE, Adrian, "Regionalpolitik und Marktwirtschaft". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 116-128.
- BRÖCKER, Johannes, Measuring Trade-Impeding Effects of National Borders by Log-Linear Interaction Analysis. *Institut für Regionalforschung der Universität Kiel, Diskussionspapiere*, 16, Kiel 1980.
- BROTHWOOD, Michael, "The Court of Justice on Article 90 of the EEC Treaty". *Common Market Law Review*, Vol. 20, 1983, S. 335-346.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), Haushaltsrechnungen und Vermögensrechnungen. Jahresrechnungen. Berlin, lfd. Jgg.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Hamburg, lfd. Jgg.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE (BMFT), Bundesbericht Forschung 1984. Bundestagsdrucksache 10/1543 vom 4.6.1984, Bonn 1984.

--, Faktenbericht 1986 zum Bundesbericht Forschung. Bundestagsdrucksache 10/5298 vom 9.4.1986, Bonn 1986.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (BMV), Verkehr in Zahlen. Bonn 1984.

BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS, Agricultural Policies in the European Community. Canberra 1985.

BUREAU EUROPEEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS (BEUC), The Cars' Price Differences in the EEC. Brüssel 1981; 1986.

--, Telephoning in Europe. Brüssel 1985.

COOPER, Richard N., The Economics of Interdependence. Economic Policy in the Atlantic Community. New York 1968.

DAHRENDORF, Ralf, A Third Europe? Florenz 1979.

DEUTSCHE BUNDESBANK [a], Monatsberichte. Frankfurt/M., lfd. Jgg.

-- [b], Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik. Frankfurt/M., lfd. Jgg.

DEUTSCHER BUNDESRAT, Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte. Bundesratsdrucksache 150/86 vom 4.4.1986, Bonn 1986.

DEUTSCHER BUNDESTAG [1985a], Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Bundestagsdrucksache 10/3562 vom 25.6.1985, Bonn 1985.

-- [1985b], Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundestagsdrucksache 10/4295 vom 22.11.1985, Bonn 1985.

--, Fünfzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Bundestagsdrucksache 10/5910 vom 5.8.1986, Bonn 1986.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT), NTB in der EG. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Bonn, o. J.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT), Mehr Freiheit im Welthandel. Protektionismus schadet allen Handelspartnern. Bonn 1982.

DICKE, Hugo, "Die Krise in der Stahlindustrie - Markt- oder Politikversagen?". Die Weltwirtschaft, 1983, H. 1, S. 110-123.

--, Hans HARTUNG, Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Kieler Studien, 199, Tübingen 1986.

--, Horst RODEMER [1982a], Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 90, Oktober 1982.

--, -- [1982b], "Gemeinsame Agrarpolitik und Agrarhandel mit Drittländern". Die Weltwirtschaft, 1982, H. 1, S. 141-156.

--, -- [1982c], Gesamtwirtschaftliche Kosten des Agrarschutzes in der EG. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 146, Juli 1982.

--, Martin HOFFMEYER, Hans R. KRÄMER, Horst RODEMER, Jörg-Volker SCHRADER, Auswirkungen der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft auf den Agrarhandel mit Drittländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel, Dezember 1980.

DONGES, Juergen B., Wither International Trade Policies? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 125, Oktober 1986.

--, Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.

--, Gerhard FELS, Axel D. NEU et al., Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien, 123, Tübingen 1973.

-- et al., The Second Enlargement of the European Community: Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform. Kieler Studien, 171, Tübingen 1982.

ERDMENGER, Jürgen, EG unterwegs - Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 111, Baden-Baden 1981.

ERHARD, Ludwig, Wohlstand für alle. Bearbeitet von Wolfram Langer, Düsseldorf 1957.

EUROPAISCHER FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG (EFRE), Jahresberichte. Brüssel, lfd. Jgg.

EUROPAISCHER GERICHTSHOF (EuGH), Rechtssachen. Brüssel, lfd. Jgg.

- EUROPAISCHES PARLAMENT, Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Berichterstatter: Paul J. Kapteyn. Sitzungsdokumente 1961-1962, Dokument 106, 11.12.1961, Luxemburg 1961.
- , Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Berichterstatter: Hellmut Sieglerschmidt. Sitzungsdokumente 1982-1983. Dokument 1052, 10.1.1983, Luxemburg 1983.
- FEINBERG, Robert M., "The Enforcement and Effects of European Competition Policy: Results of a Survey of Legal Opinion". Journal of Common Market Studies, Vol. 23, 1985, S. 373-384.
- FELS, Gerhard, Klaus-Werner SCHATZ, Frank WOLTER, "Sektoraler Strukturwandel im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß". Die Weltwirtschaft, 1970, H. 1, S. 49-66.
- FISCHER, Wolfram, "Die Entwicklung der Weltwirtschaft seit 1945 im historischen Vergleich". Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 148, Berlin 1985, S. 19-38.
- FRANZMEYER, Fritz, "Mehr gemeinsamer Markt bei verschärftem Außen- druck der EG - die Bundesrepublik im handelspolitischen Dilemma?". In: Rudolf HRBEK, Wolfgang WESSELS (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland? Europäische Schriftenreihe, 62, Bonn 1984, S. 71-96.
- DR. GABLERS VERKEHRSLEXIKON. Wiesbaden 1966.
- GERKEN, Egbert, Karl Heinz JUTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT, Quartalsbericht 4/85. Köln 1986.
- GIERSCHE, Herbert, "IMF Surveillance over Exchange Rates". In: Robert A. MUNDELL, Jaques J. POLAK (Eds.), The New International Monetary System. New York 1977, S. 51-108.
- , Eurosclerosis. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Oktober 1985.
- , Internal and External Liberalisation for Faster Growth. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 275, November 1986.
- GLEJSE, Herbert, "Intra-Industry and Inter-Industry Trade Specialization: Trend and Cycle in the E.E.C (1973-1979)". In: P. K. M. THARAKAN (Ed.), Intra-Industry Trade, Empirical and Methodological Aspects. Amsterdam 1983, S. 35-43.

- GLEJSER, Herbert, Karel GOOSSENS, M. vanden EEDE, "Interindustry and Intra-Industry Specialization Do Occur in World Trade". *Economics Letters*, Vol. 3, 1979, Nr. 3, S. 261-265.
- GLISMANN, Hans H., Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Protektion. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 35, Oktober 1974.
- , Ernst-Jürgen HORN, Sighard NEHRING, Roland VAUBEL, *Weltwirtschaftslehre I. Außenhandels- und Währungspolitik*. 3. erw. Aufl., Göttingen 1986.
- GRÄBER, Heinrich, et al., Regionale Wirtschaftsstrukturen im bearbeitenden Gewerbe unter besonderer Berücksichtigung der Kontrollstruktur - Bestandsaufnahme, Wirkungsanalyse und regionalpolitische Einschätzung. Endbericht zu einem Gutachten für den Bayerischen Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, Trier 1986.
- GRAUWE, Paul de, *Exchange Rate Misalignments and International Trade*. Draft, University of Louvain, Belgien, Juni 1985.
- GREWLICH, Klaus W., "EG-Forschungs- und Technologiepolitik - Eine besondere Verantwortung für das wirtschaftlich-technologische 'Flaggschiff'". In: Rudolf HRBEK, Wolfgang WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?* Europäische Schriften, 62, Bonn 1984, S. 221-268.
- HALLSTEIN, Walter, *Die Europäische Gemeinschaft*. 5. Aufl., Düsseldorf 1979.
- HEITGER, Bernhard, "Bestimmungsfaktoren internationaler Wachstumsdifferenzen". *Die Weltwirtschaft*, 1985, H. 1, S. 49-69.
- HERDMANN, Ute, Frank D. WEISS, "Wirkungen von Subventionen und Quoten - Das Beispiel der EG-Stahlindustrie". *Die Weltwirtschaft*, 1985, H. 1, S. 87-145.
- HINDLEY, Brian, "Trade in Services within the European Community". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*. Symposium 1986, Tübingen 1987, S. 468-486.
- HIRSHMAN, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass., 1970.
- HOFFMEYER, Martin, *Die Verflechtung der französischen Weizen- und Brotpreispolitik*. Kiel 1960 (als Manuskript veröffentlicht).
- HUTCHINSON, Terence W., *Economics and Economic Policy in Britain, 1946-1966*. London 1968.
- INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT, *Stellungnahme zum Fragen-Katalog "Fortentwicklung der Regionalpolitik" des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages*. Kiel 1985.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) [a], Exchange Rate Volatility and International Trade. Occasional Papers, 28, Washington, Juli 1984.

-- [b], International Financial Statistics. Washington, lfd. Jgg.

JOERGES, Christian, "Die Gruppenfreistellungsverordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für den Automobilsektor". Recht der internationalen Wirtschaft, Vol. 31, 1985, S. 525-530.

JUTTEMEIER, Karl Heinz, Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981. Anlagenband zum zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel 1984.

--, Subventionen und sektorale Wirtschaftsstruktur. Kiel 1987 (unveröff. Manuskript).

KAISER, Karl, Cesare MERLINI, Thierry de MONTBRIAL et al., Die EG vor der Entscheidung. Bonn 1983.

KANTHACK, Eckhard, Für eine Liberalisierung des europäischen Versicherungsmarktes. Kiel 1986 (unveröff. Manuskript).

KARSENTY, Guy, Sam LAIRD, "The GSP, Policy Options and the New Round". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 123, 1987, S. 262-296.

KLEMMER, Paul, Regionalpolitik auf dem Prüfstand. Köln 1986.

KLODT, Henning, Wettlauf um die Zukunft. Technologiepolitik im internationalen Vergleich. Kieler Studien, 206, Tübingen 1987.

KNOCHEL, Doris, Preiszusammenhang und Marktsplattungen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diss., Köln 1980.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [a], Arbeitsdokument für den Dialog über die Beurteilung und Anwendung der Grundsätze der neuen EFRE-Verordnung. KOM (86) 203, Brüssel, 10.4.1986.

-- [b], Bericht über die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Brüssel, lfd. Jgg.

-- [c], 14. Bericht über die Wettbewerbspolitik. Brüssel 1985.

-- [d], Bulletin Nr. 4-1977, Ziffer 2.3.30.

-- [e], Bulletin Nr. 10-1978, Ziffer 2.1.14.

-- [f], Bulletin Nr. 11-1979, Ziffer 2.3.52.

-- [g], Bulletin Nr. 1-1980, Ziffer 1.3.1. - 1.3.6.

-- [h], Bulletin Nr. 7/8-1980, Ziffer 1.3.1. - 1.3.4.

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [i],
Bulletin Nr. 6-1985, Ziffer 2.2.25.
- [j], Bulletin Beilage 2/86.
- [k], Empfehlung an den Ministerrat zur Vereinheitlichung und Harmonisierung von Customs Procedures. KOM (84) 617 final, Brüssel, 13.11.1984.
- [l], Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie und finanzielle Durchführung der Nahrungsmittelhilfe. Brüssel, lfd. Jgg.
- [m], Eine Gemeinschaftsstrategie zur Entwicklung der Europäischen Industrie. (Note (81) 639), Brüssel, 23.10.1981.
- [n], 3. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1968. Brüssel 1969.
- [o], 7. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1972. Brüssel 1973.
- [p], 9. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1975. Brüssel 1976.
- [q], 14. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1980. Brüssel 1981.
- [r], 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1985. Brüssel 1986.
- [s], Die Industriepolitik der Gemeinschaft. Brüssel 1970.
- [t], 19. Jahresbericht Regionalpolitik. Luxemburg 1985.
- [u], Leitlinien für die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds (85/261/EWG) für 1986-1988, Brüssel 1985.
- [v], Proposal for a Council Regulation (EEC) on the entry in the accounts and terms of payment of the amounts of the import duties or export duties resulting from a custom debt. KOM (84) 739 final, Brüssel, 7.1.1985.
- [w], Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds. Brüssel, lfd. Jgg.
- [x], Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Reihe Europäische Dokumentation, Nr. 3, 2. Ausg., Luxemburg 1984.
- [y], Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Luxemburg 1985.

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [z], Die Wissenschafts- und Technologiegemeinschaft. Leitlinien für ein neues Rahmenprogramm der Gemeinschaften für Forschung und technologische Entwicklung 1987-1991. (Note (86) 129), Brüssel, 17.3.1986.
- KRÄMER, Hans R., EWG and EFTA. Entwicklung, Aufbau, Tätigkeit. Stuttgart 1968.
- , Mittel und Verfahren der EG-Wettbewerbspolitik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 266, August 1986.
- KRAUSS, Günter, "Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 47, 1976, Nr. 1, S. 1-30.
- KROHN, Hans Broder, Günter SCHMITT, "Agrarpolitik für Europa". Agrarwirtschaft, Sonderheft 15, 1962, S. 164.
- LAMMERS, Konrad, "Zur ökonomischen Entwicklung der regionalen Fördergebiete und der Nichtfördergebiete seit Beginn der siebziger Jahre". In: Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarberichte, 22, Heidelberg 1985, S. 1-24.
- [1987a], "Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte und ökonomische Problematik". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61-81.
- [1987b], Subventionen für die Schiffbauindustrie und die regionalen Fördergebiete in der Bundesrepublik Deutschland - eine kritische Analyse. Kiel 1987 (unveröff. Manuskript).
- LANDRY, Klaus, "Das Zollrecht der EG". In: Jürgen SCHWARZE (Hrsg.), Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtentwicklung. Referate und Diskussionsberichte der Tagung des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg am 3./4.12.1982, Baden-Baden 1983, S. 123-140.
- LANGHAMMER, Rolf J., Die Allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer: Fehlschlag oder Erfolg? Eine kritische Bewertung der ersten Dekade. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 95, November 1983.
- LEHMENT, Harmen, Devisenmarktinterventionen bei flexiblen Wechselkursen. Die Politik des Managed Floating. Kieler Studien, 162, Tübingen 1980.
- LIEBICH, Ferdinand K., Die Kennedy-Runde. Freudenstadt 1968.
- LOBBE, Klaus, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung 1987). Schwerpunktthema: Die Auswirkungen staatlicher Marktregulierungen auf die sektorale Strukturbildung und Faktorallokation - Möglichkeiten und Auswirkungen von Deregulierungen in einzelnen Wirtschaftszweigen. Essen 1986.

- MacBEAN, Alasdair I., P. N. SNOWDEN, *International Institutions in Trade and Finance. Studies in Economics*, 18, London 1981.
- MARQUES MENDES, A. J., "The Contribution of the European Community to Economic Growth. An Assessment of the First 25 Years". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 14, 1986, S. 261-277.
- MATTERA, Alfonso, "Protectionism inside the European Community". *Journal of World Trade Law*, Vol. 18, 1984, S. 283-308.
- McKINNON, Ronald, "Floating Foreign Exchange Rates 1973-74: The Emperor's New Clothes". In: Karl BRUNNER, Allan H. MELTZER (Eds.), *Institutional Arrangements and the Inflation Problem*. Amsterdam 1976, S. 79-114.
- MELITZ, Jacques, "Memorandum to the Treasury and Civil Service Committee". In: HOUSE OF COMMONS, TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE, *The Financial and Economic Consequences of UK Membership of the European Communities. Memoranda on the European Monetary System*. London, Juli 1985, S. 12-15.
- MICHAELIS, Hans, "EG-Energiepolitik - ungenutztes Rationalisierungspotential, aber verstärkte internationale Verhandlungsposition". In: Rudolf HRBEK, Wolfgang WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland? Europäische Schriften*, 62, Bonn 1984, S. 185-220.
- MICKLITZ, Hans W., "Technische Normen, Produzentenhaftung und EWG-Vertrag". *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 36, 1983, S. 483-489.
- MOGELE, Rudolf, "Das Reinheitsgebot für Bier auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts". *Recht der Internationalen Wirtschaft*, Vol. 29, 1983, S. 676-681.
- MOLTKE, Konrad von, "Die EG-Umweltpolitik, notwendige Ergänzung nationaler und internationaler Maßnahmen". In: Rudolf HRBEK, Wolfgang WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland? Europäische Schriften*, 62, Bonn 1984, S. 299-320.
- MONOPOLKOMMISSION, *Fortschritte bei der Konzentrationserfassung. Hauptgutachten 1980/81*, Baden-Baden 1981.
- MUTKE, Gisela, "Zum Reinheitsgebot für deutsches Bier". *Recht der Internationalen Wirtschaft*, Vol. 30, 1984, S. 206-207.
- NEUNDORFER, Konrad, "Die Politik von Kommission und Rat sowie die Judikatur des Gerichtshofs im Bereich der sektoriellen Beihilfen". In: Bodo BÖRNER, Konrad NEUNDORFER (Hrsg.), *Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt. Kölner Schriften zum Europarecht*, Bd. 32, Köln 1984, S. 83-110.
- NOE, Claus, "Wo sind 19,5 Milliarden DM geblieben?". *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 41, 1983, Nr. 1, S. 23-47.

- NOGUES, Julio J., Andrzej OLECHOWSKI, L. Alan WINTERS, The Extent of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries' Imports. Discussion Paper, Development Research Department, Economics and Research Staff, The World Bank, Washington 1985.
- OLIVER, Peter, Free Movement of Goods in the EEC. London 1982.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) [a], National Accounts of OECD Countries. Paris, lfd. Jgg.
- [b], Costs and Benefits of Protection. Paris 1985.
- [c], Statistics of Foreign Trade. Series C: Trade by Commodities. Paris, lfd. Jgg.
- ORGANIZATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION (OEEC), Vierter Bericht. Europas Wirtschaft im Aufstieg. Herausgegeben vom Bundesministerium für den Marshallplan, Bad Godesberg 1953.
- o. V., Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik. Texte und Dokumente. Stuttgart 1986.
- PELKMANS, Jacques, "Market Integration in the European Community". Studies in Industrial Organization, Vol. 5, 1984, S. 297-318.
- , "Liberalization of Product Markets in the European Community". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets. Symposium 1986, Tübingen 1987, S. 429-461.
- PHILIPP, Otmar, Es mangelt an Respekt vor dem Gemeinschaftsrecht. EG-Magazin, Vol. 1, 1983, Nr. 3, S. 6-7.
- PLATE, Roderich, Emil WOERMANN, Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. Hannover 1962.
- PREWO, Wilfried E., "Integration Effects in the EEC: An Attempt at Quantification in a General Equilibrium Framework". European Economic Review, Vol. 5, 1974, S. 379-405.
- REGUL, Rudolf (Hrsg.), Gemeinschaftszollrecht. Baden-Baden 1982.
- RESNICK, Stephen A., Edwin M. TRUMAN, "The Distribution of West European Trade under Alternative Tariff Policies". The Review of Economics and Statistics, Vol. 56, 1974, S. 83-91.
- RHEINISCH-WESTFALISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (RWI), Die früheren Internationalen Stahlkartelle und der Schumanplan. Eine Gegenüberstellung der Grundlagen, Ziele und Organisationsformen. Sonderveröffentlichung, H. 2, Essen 1951.
- RODEMER, Horst, Die EG-Agrarpolitik. Ziele, Wirkungen, Alternativen. Kieler Studien, 164, Tübingen 1980.

- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten. Stuttgart, lfd. Jgg.
- SCHARRER, Hans Eckart, "Abgestufte Integration - Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?". *Integration*, 1981, Nr. 3, S. 123-133.
- SCHATZ, Klaus-Werner, Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zu einem gemeinsamen Binnenmarkt. Vortrag auf dem Malenter Symposium VI, 28.10.1986 (unveröff. Manuskript).
- SCHEIDE, Joachim, Geldpolitik, Konjunktur und rationale Erwartungen. *Kieler Studien*, 188, Tübingen 1984.
- SCHERER, Josef, Die Wirtschaftsverfassung der EWG. Baden-Baden 1970.
- SCHILLER, Klaus-Volker, "Erleichterung von Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr". *Recht der Internationalen Wirtschaft*, Vol. 31, 1985, S. 865-869.
- SCHLOTTERER, Peter, Verkehrspolitik und Güterverkehr seit 1961. Ordnungspolitische Konzeptionen und Auswirkungen auf Schiene, Straße und Binnenschifffahrt. *Volkswirtschaftliche Beiträge*, 1, Berlin 1974.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Erich GUNDLACH, Henning KLODT, Im Strukturwandel vorangekommen? Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Diskussionsbeiträge*, 122, Mai 1986.
- , et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. *Kieler Studien*, 185, Tübingen 1984.
- SCHRADER, Jörg-Volker, "Interdependenzen zwischen EG-Zuckerpolitik und Preis- oder Mengenschwankungen auf dem Weltmarkt". *Agrarwirtschaft*, Vol. 31, 1982, S. 6-15.
- SEEBOHM, Eckard, Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik. Diss., Göttingen 1980.
- SEIDEL, Bernhard, "EG Sozial- und Beschäftigungspolitik - nützlicher Flankenschutz für den deutschen Arbeitsmarkt". In: Rudolf HRBEK, Wolfgang WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?* Europäische Schriften, 62, Bonn 1984, S. 153-184.
- SHERLIKER, C., "Merger Regulation in the EEC". *New Law Journal*, Vol. 134, 1984, S. 809-812.
- SIEGLER, Heinrich von, *Archiv der Gegenwart*. Bd. 27, Bonn 1957.
- , *Dokumentation der europäischen Integration*. Bd. I, Bonn 1961.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, et al. [1986a], *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. *Kieler Studien*, 202, Tübingen 1986.

- SOLTWEDEL, Rüdiger, et al. [1986b], Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik. Kiel 1986.
- SPINANGER, Dean, Joachim ZIETZ, Managing Trade but Mangling the Consumer. Reflections on the EEC's and West Germany's Experience with the MFA. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 245, November 1985.
- STATISTISCHES AMT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (EUROSTAT) [a], Agrarstatistisches Jahrbuch. Luxemburg, lfd. Jgg.
- [b], Statistisches Jahrbuch Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Reiseverkehr 1970-1983. Luxemburg 1985.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], 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.
- [b], Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 7: Außenhandel nach Ländern und Warengruppen der Industriestatistik (Spezialhandel). Stuttgart, lfd. Jgg.
- [c], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen, 1985, Vorbericht. Stuttgart 1986.
- [d], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 5.5: Revidierte Ergebnisse 1960 bis 1984. Stuttgart 1986.
- [e], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1986.
- STECHER, Bernd, Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 69, August 1980.
- STEINDORFF, Ernst, "Dienstleistungsfreiheit im EG-Recht". Recht der Internationalen Wirtschaft, Vol. 11, 1983, S. 831-839.
- SWANN, Dennis, Competition and Industrial Policy in the European Community. London 1983.
- TANGERMANN, Stefan, "Hat die Reform der EG-Agrarpolitik Aussichten auf Erfolg?". Agrarwirtschaft, Vol. 8, 1984, S. 229-236.
- TARR, David G., The Steel Crisis in the United States and the European Community: Causes and Adjustments. Washington 1986 (als Manuskript vervielfältigt).
- TEWES, Torsten, "Handelschaffende und handelsumlenkende Wirkungen der EWG bei deutscher Einfuhr unter besonderer Berücksichtigung der EFTA-Länder". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 106, 1971, S. 221-239.

- THORN, Gaston, "Drei Jahrzehnte Europäische Gemeinschaft - auf dem Weg in die zweite Generation". In: Der Übersee-Club Hamburg (Hrsg.), Jahrbuch 1982/83. Hamburg 1984, S. 12-25.
- THYGESEN, Niels, "Memorandum to the Treasury and Civil Service Committee". In: HOUSE OF COMMONS, TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE, The Financial and Economic Consequences of UK Membership of the European Communities. Memoranda on the European Monetary System, London, Juli 1985, S. 16-20.
- TINDEMANS, Leo, Die Europäische Union. Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat, Bulletin der EG, Beilage 1/76, Brüssel 1976.
- TOEPKE, Utz, EEC Competition Law. Business Issues and Legal Principles in Common Market Antitrust Cases. New York 1982.
- TUGENDHAT, Christopher, "The State of Tax Harmonisation in the European Community". Intertax, Vol. 1, 1983, S. 6-16.
- TUMLIR, Jan, Weltwirtschaftsordnung: Regeln, Kooperation und Souveränität. Kieler Vorträge, N.F., 87, Tübingen 1979.
- UNITED NATIONS (UN) [a], Monthly Bulletin of Statistics. New York, Juli 1985.
- [b], Yearbook of International Trade Statistics. New York, lfd. Jgg.
- VAUBEL, Roland, "Logische Implikationen und Anreizwirkungen des Europäischen Währungssystems". Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 101, 1981, S. 1-23.
- , "Von der normativen zu einer positiven Theorie der Internationalen Organisationen". In: VEREIN FÜR SOCIALPOLITIK (Hrsg.), Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Berlin 1985, S. 403-421.
- VERDOORN, P. J., A. N. R. SCHWARTZ, "Two Alternative Estimates of the Effects of EEC and EFTA on the Pattern of Trade". European Economic Review, Vol. 3, 1972, S. 291-335.
- VINER, Jacob, The Customs Union Issue. New York 1950.
- WAGENHOFER, Erika, Unsere internationalen Währungsbeziehungen. Grundlagen - Probleme - Entwicklungen. Bonn 1977.
- WATSON, Philippa, "Freedom of Establishment and Freedom to Provide Services: Some Recent Developments". Common Market Law Review, Vol. 20, 1983, S. 767-824.
- WESSEL, Karl-Heinz, Die Rolle der Europäischen Gemeinschaften auf den Internationalen Finanzmärkten. Vortrag auf dem Malenter Symposium VI, 27.10.1986 (unveröff. Manuskript).
- WHITE, David, Europäische Investitionsbank, 25 Jahre. Saarbrücken 1983.

- WIENHOLT, Helmut, "Juristische Instrumente des Protektionismus". Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Vol. 6, 1984, Nr. 2, S. 51-87.
- WILLEKE, Rainer, Gregor SCHILD, Michael WERNER, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs. Kaarst 1984.
- WILLIAMSON, John, The Exchange Rate System. The Institute of International Economics, Washington 1983.
- WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG EISEN- UND STAHLINDUSTRIE, Praktische Erfahrungen mit Beihilfen zugunsten der EG-Stahlindustrie. Düsseldorf, Februar 1982 (als Manuskript vervielfältigt).
- WORLD BANK, World Development Report 1986. Washington 1986.
- YANNOPOULOS, George N., "The European Community's Common External Commercial Policy". Journal of World Trade Law, Vol. 19, 1985, S. 451-465.
- ZELLER, Jürg R., "Handelshemmnisse und Protektionismus: Politik, Instrumentarium, Konsequenzen". Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Vol. 39, 1983, Nr. 2, S. 1-34.
- ZIETZ, Joachim, "Nicht-tarifäre Handelshemmnisse in der EG - Der Bereich der Telekommunikation". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 2, S. 149-165.
- , "Mehr Marktwirtschaft für den Telekommunikationssektor der EG". Wirtschaftsdienst, Vol. 66, 1986, S. 418-423.
- ZIPPEL, Wulfdiether, "Die Implikationen der bisherigen und gegenwärtigen Beihilfenpraxis der EG-Kommission für die Zukunft des Gemeinsamen Marktes". In: Bodo BORNER, Konrad NEUNDÖRFER (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt. Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 32, Köln 1984, S. 1-23.

Stichwortverzeichnis

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Seitenzahlen)

- Administrierte Preise: 10, 11, 17, 22, 23, 61, 66, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 84, 85, 86, 87, 92, 101, 104, 107, 109, 111, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125
- Einfuhrmindestpreise: 35, 66, 67, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 110, 120, 122
 - Marktordnungspreise: 11, 17, 56, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88
 - Orientierungspreise: 67, 74, 75, 78, 79, 85, 86
 - Richtpreise: 22, 23, 68, 72, 77, 78, 79, 81, 85, 104
- Arbeitslosigkeit: 3, 17, 134, 142
- Arbeitsmarkt: 19, 43, 88, 105, 106, 134, 137, 143, 144
- Außenhandel: 14, 17, 32, 33, 48, 68, 72, 73, 81, 87, 101, 106, 119, 120, 124, 160, 163, 164, 166
- Ausfuhr: 9, 24, 28, 35, 46, 47, 49, 52, 55, 66, 68, 69, 77, 83, 86, 95, 96, 147, 160, 164, 166, 167
 - Außenhandelspolitik: 13, 21, 22, 27, 31, 66
 - Außenhandelsposition: 27, 32
 - Einfuhr: 9, 14, 15, 24, 26, 30, 35, 36, 37, 45, 46, 47, 49, 52, 54, 55, 57, 61, 65, 68, 69, 74, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 95, 96, 108, 109, 130, 132, 147, 167
 - Exportmärkte: 46, 47, 68
 - Warenhandel: 7, 8, 10, 12, 19, 20, 22, 23, 24, 30, 33, 35, 36, 39, 55, 108, 130
 - Welthandel: 10, 31, 69, 75, 77, 79, 81, 83, 84, 95, 96, 97, 100, 101
- Baugewerbe: 40, 145
- Bekleidungsgewerbe: 29, 57, 134, 145, 150
- Bergbau: 23, 92
- Beschäftigung: 12, 17, 18, 43, 44, 67, 70, 71, 86, 104, 106, 142, 165
- Binnenmarkt: 4, 13, 19, 21, 22, 30, 33, 34, 35, 37, 38, 65, 67, 68, 78, 79, 84, 94, 98, 129, 130, 131, 132, 145, 147, 151, 152
- Chemische Industrie, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen: 55, 57, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 135, 150, 151
- Devisenkontrollen: 17, 36, 159, 160, 161
- Dienstleistungsbereiche: 34, 40, 42, 59, 108, 117, 123, 137, 161
- Sonstige Dienstleistungen: 103, 108, 111, 115, 149
- Einheitliche Europäische Akte: 4, 21, 129, 130, 132, 133, 148, 152, 154
- Einkommen: 3, 18, 43, 70, 71, 74, 77, 79, 91, 92, 104, 105, 106, 107, 112, 144, 145
- Einkommenselastizitäten der Nachfrage: 75, 87
- Eisen-, Blech- und Metallwarenherstellung: 29, 55, 63
- Eisenschaffende Industrie: 17, 23, 59, 60, 61, 68
- Energie: 40, 46, 149, 150, 151
- Primärenergieverbrauch: 55, 126, 146
- Entwicklungsländer: 32, 33, 57, 95, 96, 97
- Ernährungsgewerbe: 94
- Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM): 1, 126, 127, 128
- Europäische Freihandelszone (EFTA): 1, 45, 72, 155
- Europäische Investitionsbank (EIB): 1, 19, 21, 133, 135, 136, 140, 141

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): 135,136,137,138, 139,140,141,142,144

Europäischer Gerichtshof (EuGH): 19,36,37,39,108,115,116,117,118,120, 121

Europäischer Sozialfonds (ESF): 19,21,131,133,134,135,141

E(W)G-Vertrag: 16,19,20,21,22,23,33,39,42,59,60,61,71,129,130,154,155

Export: 20,28,45,46,47,51,55,56,57,66,68,69,74,75,76,83,84,86,96,97,98, 99,100,106,108,124,125,126,143,161,164,165,166

Externalitäten der Produktion: 6,7

Feinkeramik: 56

Fiskalische Kosten: 68,69,70,75,76,85,100,103,106

Gasversorgung: 40,90

Glas, Herstellung und Verarbeitung: 56

Gummiverarbeitung: 55

Handel: 2,7,9,20,21,23,24,25,27,28,31,32,33,39,44,45,46,48,49,50,52,54,55, 56,57,59,61,64,66,67,68,69,72,84,93,94,95,96,97,99,100,107,125,130,131, 132,133,146,147,159,161,163,164,166

Handelshemmnisse (vgl. Protektion): 17,20,22,27,28,30,31,33,34,35,38,39, 41,42,45,49,52,57,59,61,68,69,73,84,85,86,96,97,99,116,160,161

Holzbe- und -verarbeitung: 56

Industrieländer: 2,8,33,36,46,47,65,165

Innovationen: 130,145

Interventionen: 11,14,60,61,65,70,71,72,78,103,116,131,134,138,139,145, 151,152,154,157

- Marktinterventionen: 12,21,22,47,66,100,128,130,131

- Staatliche Interventionen (vgl. auch Subventionen): 11,14,16,17,20,23, 39,41,42,47,61,65,78,103,104,116,131,151

Investitionen: 9,61,62,63,64,65,66,67,90,92,103,105,126,136,137,140,141, 142,143,160,161,163,164,165,166,167

- Direktinvestitionen: 43

- Erweiterungsinvestitionen: 63,65

Kapital: 17,19,23,43,44,62,65,67,71,102,103,104,108,109,133,134,140,159, 160,161

- Kapitaleinsatz: 65,71,104

- Kapitalintensivierung: 54,71,103

- Kapitalproduktivität: 65,144

- Sachkapitalbildung: 9,144

Kohlebergbau (vgl. auch Bergbau): 22,23,59,60,61,131,133,150

- Steinkohlenbergbau: 17

Kontingentierung: 35,45,50,56,66,67,68,69,74,78,83,85,117,118,120,123, 130

- Garantiemengen: 85

- Importquoten: 30,35,45,49,50,56,65,67,78

- Produktionsquoten: 67,78,98,130

Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen: 23,34,36,44,59,62,65,107,108, 109,110,111,112,113,114,154,160,161,163

Kunststoffwarenherstellung: 55

Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: 7,17,21,59,73,74,75,76,77,79,83,85,
86,87,88,90,91,92,93,94,98,100,103,104,105,106,107,134,150

- Agrarmarkt: 7,21,22,31,56,59,71,72,73,74,75,76,77,78,79,82,83,84,86,
88,89,90,91,92,93,94,95,96,97,98,101,102,103,104,105,106,107,131,132,
133,135,150,151

Ledergewerbe: 56,146

Luft- und Raumfahrzeugbau: 115,118,119,120,121,122,124,130,146

Mineralölverarbeitung: 35,56

Nachrichtenübermittlung (vgl. Verkehr): 17,124,125,146

NE-Metallerzeugung: 55

Neues Gemeinschaftsinstrument (NGI): 134,140,141

OECD: 14,73,105

Öffentliches Gut: 5,6,7,8,10,11,12,23,60,67,130

Politikkoordination: 3,12,19,72,73,148,151,152

Produktion: 6,9,10,11,12,13,16,18,20,25,30,34,35,36,44,46,47,53,55,56,
57,58,63,65,66,67,68,71,72,75,76,78,79,84,85,87,90,94,96,97,98,100,101,
102,103,106,107,130,144,166

- Produktionspotential: 63,64,69,93,97,107

Produktionsfaktoren: 8,9,12,16,87,102,103,107

- Faktorausstattung: 44,57,94

Produktivität: 92,103,107

- Arbeitsproduktivität: 75,105,106

- Kapitalproduktivität: 144

- Produktivitätsfortschritt: 144

Protektion (vgl. Handelshemmnisse): 22,25,27,28,45,46,48,69,71,81,82,83,
91,105,116,130,146,147

- AGB-Maßnahme: 29,30,31

- Agrarprotektion: 72,73,74,75,77,79,82,83,92,94,105

- Außenprotektion: 25,28,35,45,46,66,68,69,70,72,73,81,87,108,130,147

- Effektive Protektion: 25,26

- GATT: 1,7,8,13,20,25,27,83,84,147

- Handelsprotektion: 22,25,96

- Marktzutrittschranken: 32,33,35,36,44,45,108,117,120,122,125,131

- Multifaserabkommen: 29

- Nicht-tarifäre Protektion (NTBs): 27,35,46,47,48,65

- System der allgemeinen Zollpräferenzen (GSP): 32,33,58,83

- Zollprotektion: 25,26,54,55,56,57,58,61,72,79,96

Regeln: 6,7,8,9,10,11,13,19,20,21,22,24,32,40,59,109,115,117,119,121,130,
146,147,148,152,153,154

Schiffbau: 56,146

Schwellenländer: 46,47,48

Staat: 3,5,10,11,14,18,21,22,60,73,74,78,88,90,108,116,117,121,124,127

- Ausgabenstruktur: 63,151

- Finanzinvestitionen des Staates: 137

- Folgekosten staatlicher Investitionen: 77,107,161

- Sachinvestitionen des Staates: 136,137

- Staatsausgaben: 136,149

- Staatshandelsländer: 95,96

- Staatsinvestitionen: 136,142,143

- Stahl-, Leichtmetall-, Schienenfahrzeugbau: 22,23,29,55,59,60,61,62,63,
64,65,66,67,68,69,70,71,131,133,140,150
- Straßenfahrzeugbau, Reparatur von Kraftfahrzeugen: 55,56,146,147,148
- Strukturwandel: 5,13,43,45,46,65,86,114,144,159,164,165
- Intrasektoraler Strukturwandel: 135
 - Strukturprobleme: 146,159
 - Strukturschwäche: 166
 - Tempo des Strukturwandels: 166
- Subventionen (vgl. auch staatliche Interventionen): 10,23,34,41,42,43,62,
63,64,67,68,69,70,71,73,74,75,77,83,84,86,88,90,91,92,93,94,95,97,103,
104,105,106,107,136,137,146,147
- Agrarsubventionen: 79,91,93,104,107
 - Finanzhilfen: 60,63,64,75,83,84,86,90,91,92,104,105,129,133,136,137,
141,142
 - Steuervergünstigungen: 62,91
 - Subventionsabbau: 71,104
 - Subventions-, Angebots- und Nachfrageelastizitäten: 55,106,111
 - Subventionskategorien: 137,142
 - Subventionskodex: 63,64
 - Subventionsmentalität: 64,68
 - Subventionspolitik: 63,69,104
 - Subventionsprogramm: 63,70,90
 - Subventionsvolumen: 42,62,67,91,93
- Technischer Fortschritt: 9,75,87,103,129,131,145,148,149,150,151,152
- Informations- und Kommunikationstechnologie: 145,150
 - Neue Technologien: 129,130,131,132,133,145,148,149,150,151,152
- Textilgewerbe: 29,55,134,146
- Transaktionskosten: 10,160,163
- Verkehr (vgl. Nachrichtenübermittlung): 12,17,21,23,40,41,42,114,115,
116,117,118,119,120,121,122,123,124,125,126
- Straßenverkehr: 117,118,119,120,121,122,124
 - Verkehrspolitik: 21,59,115,116,123,124
- Verkehr und Nachrichtenübermittlung: 17,41,124,125,146
- Ubriger Verkehr: 12,23,44,108,159,160,161
- Währung: 2,3,4,17,33,52,59,81,85,152,153,154,155,157,158,159,160,161,
162,163,164,165,166
- Wechselkurs: 12,46,69,85,86,103,153,154,155,156,157,158,159,160,161,
162,163,164,165,166
 - Wechselkursänderung: 143,156,157,159,160,161,162,163,164,165,166
- Warenproduzierendes Gewerbe: 103,142,165,166
- Wettbewerb: 6,8,12,16,17,20,22,34,38,39,41,42,46,54,60,64,69,72,73,74,
76,88,94,112,115,116,117,118,119,122,124,128,129,130,131,143,144,146,
152
- Internationaler Wettbewerb: 3,46,112,124,144,145,149
 - Relative Wettbewerbsposition: 72
 - Wettbewerbsfähigkeit: 46,60,64,69,129,143,145,149,165,166
- Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugnisse: 55,56
- Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung: 25,55