

# Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft

Von

Gerhard Aschinger, Charles B. Blankart, Dieter Cassel,  
Harald Eggerstedt, Jörg Finsinger, Walter Hamm,  
Henry W. de Jong, Günter Knieps, Jörn Kruse,  
Werner Zohlnhöfer

Herausgegeben von  
Hellmuth St. Seidenfus



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 184**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 184**

---

**Deregulierung – eine Herausforderung  
an die Wirtschafts- und Sozialpolitik  
in der Marktwirtschaft**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft**

**Von**

**Gerhard Aschinger, Charles B. Blankart, Dieter Cassel,  
Harald Eggerstedt, Jörg Finsinger, Walter Hamm,  
Henry W. de Jong, Günter Knieps, Jörn Kruse,  
Werner Zohlnhöfer**

**Herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Deregulierung — eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft** / von Gerhard Aschinger  
... Hrsg. von Hellmuth St. Seidenfus. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 184)  
ISBN 3-428-06600-6

NE: Aschinger, Gerhard [Mitverf.]; Seidenfus, Hellmuth St. [Hrsg.];  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777  
ISBN 3-428-06600-6

## Vorwort

Spätestens seit Beginn der 80er Jahre artikulierte sich ein allgemeines Mißbehagen über die wirtschaftlichen Ergebnisse regulierter Sektoren. Angestoßen durch die Deregulierungswelle in den USA mehrten sich die Stimmen, die einen Verzicht auf die mit verschiedenen Begründungen z. T. schon in den 30er Jahren eingeführten Reglementierungen forderten. Praktisch läuft diese Forderung auf eine Aufhebung der Ausnahmebereiche im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hinaus, die für Banken, Versicherungen, die Landwirtschaft, Versorgungsunternehmen und die Verkehrswirtschaft besondere Regeln vorsehen.

Jede Ausnahme vom allgemeinen Verbotsprinzip des GWB bedarf der Begründung. Anlässlich der 1975 im Deutschen Bundestag neu entflammt Debatte über die Rechtfertigung der Ausnahmebereiche wiederholte die Bundesregierung im wesentlichen Argumente, die bei der Verabschiedung des Gesetzes fast 20 Jahre zuvor geltend gemacht wurden und auch heute wieder, da man zum fünften Mal an eine Novellierung des Kartellgesetzes herangeht, angeführt werden. Die dabei herangezogenen „Besonderheiten“ der in Frage stehenden Wirtschaftssektoren erwiesen sich jedoch wegen ihrer häufig mißbräuchlichen Verwendung als diskriminierter Begriff, den Argumenten zugunsten der Beibehaltung der §§ 99ff. des GWB wurde eine Alibifunktion attestiert ... wie immer: Es ist durchaus legitim, nach der zwischen Inkrafttreten des GWB und heute verstrichenen Zeitspanne erneut zu fragen, ob die damals geltend gemachten „Besonderheiten“ noch zutreffen, wenn sie überhaupt je realistisch gewesen sein sollten. Es erhebt sich damit ohne Zweifel die Frage, ob eine Reform des GWB bezüglich der Ausnahmebereiche angezeigt ist. Erst nach ihrer Beantwortung läßt sich entscheiden, wie diese Reform auszusehen hätte.

Über den Handlungsbedarf des Gesetzgebers, der „seit dreißig Jahren seine Schularbeiten nicht gemacht hat“ (Rittner), hatte der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik nicht zu befinden. Allenfalls konnte er Hypothesen aufstellen und Denkanstöße vermitteln, fehlt es doch gerade in den hier ausgewählten Bereichen bis heute an hinreichend differenzierten, gleichwohl sektorübergreifenden Marktuntersuchungen, die allgemeine Urteile erlaubten. Aber vielleicht können die in den Beiträgen enthaltenen Interpretationen Anlaß dazu geben, entsprechende empirische Untersuchungen einzuleiten, um verlässlichere Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber zu gewinnen.

Ich benutze die Gelegenheit, Herrn Dr. Friedrich v. Stackelberg für die Vorbereitung der Drucklegung meinen Dank zu sagen.

Der Herausgeber



## Inhalt

<b>Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung</b>	
Von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg .....	9
<b>Schattenwirtschaft und Deregulierung</b>	
Wohlfahrtsstaatliche Reglementierungen der Wirtschaft als Ursache der Expansion des informellen Sektors und ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe	
Von <i>Dieter Cassel</i> , Duisburg .....	37
<b>Schattenwirtschaft und Deregulierung: Ein Kommentar zum Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell von Cassel</b>	
Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Fribourg .....	91
<b>Deregulierung im Gesundheitswesen</b>	
Von <i>Walter Hamm</i> , Marburg .....	105
<b>Deregulierung in der deutschen Versicherungswirtschaft: Die Liberalisierung des Bedingungswettbewerbs</b>	
Von <i>Werner Zohlnhöfer</i> und <i>Harald Eggerstedt</i> , Mainz .....	115
<b>Zur Liberalisierung des Preiswettbewerbs in der Versicherungswirtschaft</b>	
Von <i>Jörg Finsinger</i> , Lüneburg .....	129
<b>Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich? Die Frage des Netzwettbewerbs</b>	
Von <i>Charles B. Blankart</i> , Berlin, und <i>Günter Knieps</i> , Groningen .....	149
<b>The State as Entrepreneur</b>	
The rise and fall of an idea in the economic experiences of European countries	
By <i>Henry W. de Jong</i> , Amsterdam .....	173



# Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung

Von *Jörn Kruse*, Hamburg

## Einleitung

Die Deregulierung ist ein Hauptthema der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion seit einer ganzen Reihe von Jahren. Während die Umsetzung in die wirtschaftspolitische Praxis in den Vereinigten Staaten schon relativ weit fortgeschritten ist, sind in der Bundesrepublik Deutschland allenfalls erste Ansätze vorhanden. Da die Regulierungsdichte hier und in anderen europäischen Ländern eine beträchtliche Höhe aufweist und unübersehbare Ineffizienzen zur Folge hat, bleibt die Deregulierung in vielen Sektoren eine vorrangige ordnungspolitische Aufgabe.

Um den von Ökonomen erkannten Deregulierungs-Bedarf auch den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern einsichtig zu machen, ist eine möglichst differenzierte Grenzziehung erforderlich. Forderungen nach einer „totalen Deregulierung“ wären weder sachgerecht noch hilfreich für die Implementationschancen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. Die ordnungstheoretische Abgrenzung des Deregulierungs-Bedarfs steht deshalb im Mittelpunkt dieses Beitrages.

Unter „Regulierung“ werden im folgenden sektorspezifische, dauerhafte Interventionen staatlicher Instanzen in marktliche Prozesse aufgefaßt. Die Regulierung wird explizit als Teil der Ordnungspolitik aufgefaßt. Das bedeutet, daß auch als Gründe für Regulierung nur solche ökonomischen Faktoren in Frage kommen, die systematisch und längerfristig wirksam sind. Staatliche Interventionen aufgrund von temporären Anpassungsfriktionen (z. B. im Strukturwandel) werden nicht zur Regulierung gezählt, auch wenn sie im Einzelfall über längere Zeit angewendet werden.

Die Regulierung in diesem Sinne umfaßt sowohl staatliche Einflußnahme auf einzelne Parameter privater Unternehmen als auch auf öffentliche Unternehmen mittels staatlicher Eigentumsrechte. Im amerikanischen System dominiert ersteres, während in der Bundesrepublik beide institutionellen Formen je nach Sektor nebeneinander bestehen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. als Überblick zum US-amerikanischen Regulierungssystem *Kahn*, A. E.: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2 Bände, New York 1970, 1971; *Phillips*, C. F.: *The Regulation of Public Utilities*, Arlington 1984; *Schmalensee*, R.: *The Control of Natural Monopolies*, Lexington 1979; *Breyer*, S.: *Regulation and its Reform*, Cambridge (Mass.) 1982, und zu Regulierung und öffentlichen Unternehmen in der

„Deregulierung“ bedeutet die Abschaffung staatlicher Interventionen, die Reduzierung ihrer Eingriffsintensität oder ihre anderweitige Ersetzung durch institutionelle Strukturen, die eine Stärkung marktlicher Mechanismen zur Folge haben.

Der zentrale Maßstab für die folgende Analyse ist die ökonomische Effizienz. Diese wird zur Erhöhung der inhaltlichen Klarheit in die drei Subkriterien der allokativen, der technischen und der qualitativen Effizienz unterteilt, die jeweils statisch und dynamisch betrachtet werden können. Die alloitative Effizienz ist durch optimale Preise und Mengen bei vorgegebenen Kosten- und Nachfragefunktionen definiert. Dies ist statisch im einfachsten Fall durch Preise in Höhe der langfristigen Grenzkosten bei Erzielung einer Totalkostendeckung gegeben, im allgemeineren Fall durch Ramsey-Preise.<sup>2</sup> Das Kriterium der technischen Effizienz ist erfüllt, wenn ein vorgegebener Output kostenminimal produziert wird. Qualitative Effizienz ist gegeben, wenn die qualitativen Merkmale der Produkte und das Ausmaß der Produktdifferenzierung den Präferenzen der Kunden bestmöglich entsprechen.

Eine dynamische Betrachtung der Effizienz-Kriterien umfaßt die schnellstmögliche Anpassung von Preisen, Mengen und Qualitäten an veränderte Kostenbedingungen und Präferenzstrukturen im Zeitablauf sowie die Realisierung von kostensenkenden Prozeß- und präferenzadäquaten Produkt-Innovationen.

Bei deskriptiver Betrachtung der praktischen Regulierungspolitik sind außerdem regional- und verteilungspolitische Ziele sowie, je nach Branche, verkehrs-, energie-, medien-, umweltpolitische und etliche andere Ziele von Bedeutung. Zwei generelle Probleme solcher Ziele für die ökonomische Diskussion bestehen in ihrer mangelnden Operationalität und den meist nebulösen Zielkonkurrenzen untereinander und mit der Effizienz sowie in der Tatsache, daß sie im politischen Kontext häufig als Deckmantel zur Durchsetzung von Partialinteressen einzelner Gruppen verwendet werden. Da sich außerdem solche Ziele, sofern sie im Einzelfall gesellschaftlich konsensfähig sind, auf direktem Wege fast immer mit geringeren Effizienzverlusten realisieren lassen als mittelbar über Regulierungseingriffe, bleiben sie im folgenden außer Betracht.

Die wichtigsten Regulierungsinstrumente können grob in die drei Gruppen Preis-, Qualitäts- und Marktzugangsregulierung unterteilt werden. Das klassi-

---

Bundesrepublik Deutschland *Müller*, J., *Vogelsang*, I.: *Staatliche Regulierung*, Baden-Baden 1979; *Blankart*, Ch.: *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen*, München 1980; *Brede*, H., A. v. *Loesch*, (Hrsg.): *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1986, und *Soltwedel*, R., et al.: *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Tübingen 1986.

<sup>2</sup> Vgl. zu Ramsey-Preisen *Bös*, D.: *Public Enterprise Economics. Theory and Application*, Amsterdam 1986, der auch die Preisregeln für speziellere Fälle erörtert. Da die theoretischen Prämissen der Partial- bzw. Marginalanalyse in der Realität häufig nicht erfüllt sind, wäre es irreführend, bei Ramsey-Preisen von einer Second-Best-Lösung zu sprechen.

sche Instrument der Preisregulierung wird in monopolistischen Sektoren meist mit der Verhinderung eines überhöhten Preisniveaus und einer diskriminierenden Preisstruktur begründet. In wettbewerblichen Sektoren hat sie in der Regel die Aufgabe der Setzung von Mindestpreisen zum Schutze der Unternehmen vor den Folgen eines angeblich zu intensiven Wettbewerbs.

Im Begriff der Qualitätsregulierung werden hier eine ganze Reihe von Interventionen bezüglich inhaltlicher Merkmale und Folgen von Produkten und Produktionsprozessen zusammengefaßt. Dazu zählen neben den Restriktionen für die qualitative Produktpolitik im engeren Sinne auch die verschiedenen Formen des Kontrahierungszwanges,<sup>3</sup> die für die Unternehmen Gebote zur Leistungserstellung etc. beinhalten, sowie Vorschriften zur Produktklassifikation, Warenkennzeichnung oder Information. In einem weiteren Sinne können wir auch Regeln z. B. zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und negativen externen Effekten der Produktion dazu rechnen.

Die Marktzugangsregulierung, die für potentielle Newcomer institutionelle Markteintrittsbarrieren errichtet, ist das meistpraktizierte und problematischste Instrument. Die konkreten Ausprägungen umfassen nicht nur gesetzliche Monopolvorbehalte für öffentliche Unternehmen und diverse Lizenzforderungen in verschiedenen Branchen, sondern sind insgesamt ebenso vielfältig wie die Begründungen. Eine restriktive Marktzugangsregulierung dient häufig der Absicherung von Insiderrenten<sup>4</sup> oder von Folgen anderer Regulierungseingriffe gegen die disziplinierende Wirkung aktueller und potentieller Konkurrenz.

Die Regulierung resultiert in einer Vielzahl allokativer, technischer und qualitativer Ineffizienzen, die im Laufe der Zeit in den einzelnen Sektoren ein unterschiedlich gravierendes Ausmaß angenommen haben. Diese Effekte sind für die verschiedenen Branchen hinreichend beschrieben und analysiert worden.<sup>5</sup> Da viele der ineffizienten Wirkungen seit langem bekannt sind, stellt sich die Frage, warum die Interventionen dennoch weiter bestehen und insbesondere in der Bundesrepublik so wenig Deregulierungsschritte unternommen wurden.

Dies ist nur im Kontext der Politischen Ökonomie zu erklären.<sup>6</sup> Da die Regulierung in aller Regel Vorteile für die Insider mit sich bringt, die bei einer

---

<sup>3</sup> Der Begriff des Kontrahierungszwanges umfaßt zum Beispiel Anschluß-, Versorgungs-, Betriebs- und Beförderungspflichten für Versorgungs- bzw. Verkehrsbetriebe.

<sup>4</sup> Insiderrenten sind besondere Vorteile für die Insider (vor allem Kapitaleigner und Beschäftigte), die bei funktionierendem Wettbewerb nicht erzielbar wären.

<sup>5</sup> Vgl. *Breyer, Müller/Vogelsang; Soltwedel et al.* sowie die Beiträge in *Phillips, A. (ed.): Promoting Competition in Regulated Markets*, Washington D.C. 1975, und *Giersch, H. (ed.): New Opportunities for Entrepreneurship*, Tübingen 1984.

<sup>6</sup> Vgl. zur Politischen Ökonomie der Regulierung *Owen, B., Braeutigam, R.: The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*, Cambridge (Mass.) 1978; *Noll, R. G., Owen, B. M.: The Political Economy of Deregulation*, Washington D.C. 1983, und *Mitnick, B. M.: The Political Economy of Regulation*, New York 1980.

Deregulierung in Gefahr geraten können, haben die betreffenden Unternehmen und Branchengewerkschaften massive Interessen an der Aufrechterhaltung des Status quo. Aufgrund ihrer hohen Interessendichte sind sie fast immer besser organisiert als die Kunden, die die Nachteile der Regulierung zu tragen haben, und können ein höheres Argumentations- und Konfliktpotential gegenüber den politischen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit herstellen.

Außerdem müssen die Politiker fürchten, daß eine Deregulierung in vielen öffentlichen Unternehmen (mindestens kurzfristig) die Defizite vergrößert und damit die staatlichen Budgets belastet sowie die Zahl der von ihnen disponierbaren Posten und ihren Einfluß insgesamt verringert. Hinzu kommt, daß die primär in kurzfristigen Verteilungs- und Interessen-Kategorien denkenden Politiker wenig Einblick und Vertrauen in längerfristig wirkende Marktmechanismen haben und deshalb tendenziell in einer echten Deregulierung ein unkalkulierbares politisches Risiko sehen.

## **I. Ordnungstheoretische Analyse des Deregulierungspotentials**

### **1. Funktionsmängel, Regulierungsbedarf und Deregulierungspotential**

Grundsätzlich ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht die Deregulierung begründungsbedürftig, sondern die Regulierung. Da die Marktmechanismen im Normalfall nicht nur theoretisch überzeugend sind, sondern ihre im Vergleich zu anderen Steuerungsmethoden überlegene Leistungsfähigkeit auch praktisch in vielen Bereichen unter Beweis stellen, ist für jede Art von staatlichen Marktinterventionen deren Notwendigkeit darzulegen. Wir wollen deshalb davon ausgehen, daß das Deregulierungspotential alle diejenigen Bereiche bestehender Regulierungen umfaßt, für die kein Regulierungsbedarf aufgezeigt werden kann.

Für die Begründung eines eventuellen Regulierungsbedarfs werden jeweils Überprüfungen auf drei Stufen vorgenommen. Die erste beinhaltet die Frage nach dem Bestehen „marktlicher Funktionsmängel“, was üblicherweise auch als Marktversagen bezeichnet wird. Diese sind definiert durch die Existenz systematischer, dauerhafter Ineffizienzen bei individuellen marktlichen Transaktionen zwischen den Wirtschaftssubjekten.

Auf der zweiten Stufe sprechen wir dann von einem „kollektiven Handlungsbedarf“, wenn in dem betreffenden Bereich (1) marktliche Funktionsmängel gegeben sind und (2) eine institutionelle Form für die Realisierung des kollektiven Handlungsbedarfs verfügbar ist, die systematisch zu effizienteren Ergebnissen führt als die individuellen Markttransaktionen. Wenn die zweite Bedingung nicht erfüllt ist, hätte die Feststellung eines Marktversagens also keine „besonderen“ ordnungspolitischen Implikationen, da die marktlichen Ineffizienzen das kleinere Übel wären. Das Gleiche gilt auch dann, wenn zwar die marktinternen Bedingungen systematische Funktionsmängel erwarten las-

sen, aber zum Beispiel ein intensiver Substitutionswettbewerb für Effizienz sorgt.

**Dritte Stufe:** Wenn die effizienteste Form der Ausfüllung eines kollektiven Handlungsbedarfs in der konkreten Situation darin besteht, daß staatliche Instanzen in irgendeiner Weise tätig werden, sprechen wir vom Bestehen eines „Regulierungsbedarfs“. In dieses Kalkül ist die Gesamtheit aller Ineffizienzen einzubeziehen, die von der Regulierung ihrerseits erzeugt werden. Die Feststellung eines grundsätzlichen Regulierungsbedarfs rechtfertigt damit natürlich noch nicht jede Regulierungsmaßnahme, sondern nur diejenigen, die dem vorgenannten Kriterium entsprechen.

Alle staatlichen Marktinterventionen in Bereichen, für die kein Regulierungsbedarf besteht, gehören also zum Deregulierungspotential. Die ordnungstheoretische Prüfung auf Regulierungsbedarf wird im folgenden in drei Begründungskomplexe untergliedert, die mit Monopolresistenz, Ruinöser Konkurrenz und Internalisierungsmängeln zu überschreiben sind. Danach erfolgt eine Skizzierung der Deregulierungsmöglichkeiten einschließlich institutioneller Alternativen zur konventionellen Regulierung.

## 2. Resistente Monopole

Eine klassische Regulierungsbegründung, die gegenwärtig für eine ganze Reihe von Versorgungs-, Telekommunikations- und Verkehrs-Bereichen in Anspruch genommen wird, bezieht sich auf das Natürliche Monopol, das durch die Subadditivität der Totalkosten definiert ist.<sup>7</sup>

Subadditivität ist dann gegeben, wenn ein bestimmter Output von einem einzelnen Unternehmen zu geringeren Totalkosten produziert werden kann als von irgendeiner größeren Zahl von Unternehmen.<sup>8</sup> Subadditivität kann auf Economies of Scale (Degression der langfristigen Stückkosten)<sup>9</sup> und / oder Economies of Scope (Verbundvorteile bei der gemeinsamen Produktion mehrerer Produkte) beruhen. Die Subadditivität bezieht sich auf einen bestimmten Output, das heißt auf die jeweils betrachteten Produkte und deren Nachfragefunktionen. Bei Subadditivität wäre die Produktion des Output durch mehrere, konkurrierende Unternehmen also eine volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendungen — vorausgesetzt, daß die anderen Kosteneinflußgrößen nicht durch die Monopolstellung systematisch negativ beeinflußt werden.

<sup>7</sup> Vgl. zum gesamten Monopolproblem und für ausführliche Literaturhinweise Schmalensee sowie Kruse, J.: Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985.

<sup>8</sup> Vgl. für formale Begriffsbestimmungen Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D.: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York u. a. 1982, Kap. 7, und Sharkey, W. W.: The Theory of Natural Monopoly, Cambridge (Mass.) 1982, Kap. 4.

<sup>9</sup> Durchgängige Scale Economies bis zum relevanten Marktumfang sind zwar eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für Subadditivität (vgl. Baumol / Panzar / Willig, (Kap. 7), d. h. es kann Subadditivität gegeben sein, ohne daß bei der fraglichen Menge noch Economies of Scale vorhanden sind).

In Übersicht 1 ist zur Veranschaulichung eine grobe Klassifikation vorgenommen worden. In den Spalten (1) und (2) sind regulierungsrelevante Sektoren aufgelistet und gegebenenfalls in Produktionsstufen unterteilt. Für diese ist in Spalte (3) die Existenz von Subadditivität bezeichnet, wobei typische Gegebenheiten unterstellt sind. Der Überblick läßt erkennen, daß auch in den klassischen, monopolistischen Sektoren in der Regel nur für einzelne Produktionsstufen Subadditivität gegeben ist. Hierzu gehört die Detailversorgung mit verschiedenen Gütern und Diensten in der Fläche, bei denen die Subadditivität auf Dichtevorteilen beruht.<sup>10</sup>

Eine aufgrund der Subadditivität bestehende Monopolstellung eines unregulierten Unternehmens läßt verschiedene Ineffizienzen erwarten. Die gewinnmaximalen Preise sind höher und die Mengen geringer als die allokativ effizienten Preise und Mengen. Darüber hinaus wird Monopolunternehmen häufig vorgeworfen, daß sie mit ihren Preisstrukturen bestimmte Nachfrager diskriminierten. Außerdem ermöglicht in Monopolen der fehlende Konkurrenzdruck im Laufe der Zeit das Entstehen von technischen Ineffizienzen und Insiderrenten, die sich unter anderem in höheren Faktorentgelten und Personalbeständen, mehr Arbeitsbequemlichkeit und Repräsentationsaufwand etc. ausdrücken können.<sup>11</sup> Monopolisten sind nicht im gleichen Maße wie wettbewerbliche Unternehmen gezwungen, laufend die Präferenzen der Kunden zu evaluieren und die Produktionsentscheidungen an diesen zu orientieren, so daß qualitative Ineffizienzen zu erwarten sind.

Marktversagens-Argumente, die auf ineffizienten Angeboten von Monopolisten beruhen, gehen in der Regel von einer vorgegebenen Monopolstellung aus. Dies vernachläßigt, daß auch die potentielle Konkurrenz disziplinierende Wirkungen auf das etablierte Unternehmen entfalten kann. Ein Monopolist muß nämlich umso eher mit dem Markteintritt von Newcomern rechnen, je ineffizienter er selbst anbietet. Überlegungen dieser Art sind im theoretischen Modell der „bestreitbaren Märkte“ (Contestable Markets)<sup>12</sup> formalisiert worden. Ein bestreitbarer Markt ist durch eine Reihe idealisierter Struktur- und Verhaltensprämissen definiert, vor allem durch vollkommen freien und kostenlosen Marktein- und -austritt. Es ist theoretisch gezeigt worden, daß unter den

---

<sup>10</sup> Dichtevorteile sind Durchschnittskosten-Degressionen mit zunehmendem Mengenabsatz pro Flächeneinheit bzw. Länge der Versorgungswege.

<sup>11</sup> Vgl. *Leibenstein*, H.: *Beyond Economic Man*, Cambridge (Mass.) 1976, sowie als Überblick und Abgrenzung zu Property-Rights-Aspekten *Borcherding*, T. E., *Pommerehne*, W. W., *Schneider*, F.: *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries*, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Suppl. 2, 1982, S. 127-156.

<sup>12</sup> Vgl. zur Theorie der Contestable Markets *Baumol/Panzar/Willig*; *Willig*, R. D.: *What Can Markets Control?*, in: R. *Sherman* (ed.): *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington D. C. 1980, S. 137-159, und *Fehl*, U.: *Das Konzept der Contestable Markets und der Marktprozeß*, in: G. *Bombach* u. a.: *Industrieökonomik: Theorie und Empirie*, Tübingen 1985, S. 29-49.

*Übersicht 1*  
**Subadditivität, Irreversibilität und Monopolresistenz**

Sektor	Produktionsstufe bzw. Teilbereich	Subadditivität	Irreversibilität	Monopolresistenz
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Strom	Erzeugung	nein	gering	
	Transport	ja	hoch	x
	Verteilung	ja	hoch	x
Gas	Produktion	nein	gering	
	Transport	ja	hoch	x
	Verteilung	ja	hoch	x
Fernwärme	Produktion	nein	fraglich	
	Verteilung	ja	hoch	x
Wasser	Produktion	nein	gering	
	Verteilung	ja	hoch	x
Kanalisation	Haushalte	ja	hoch	x
Müll	Sammlung	ja	gering	
	Verbrennung	fraglich	fraglich	
Telefon	Ortsnetz	ja	hoch	
	Fernverkehr	fraglich	hoch	x
	Endgeräte	nein	gering	
Kabel-TV	Programm	nein	gering	
	Verteilung	ja	hoch	x
Briefe/Pakete	Transport	fraglich	fraglich	
	Zustellung	ja	gering	
Eisenbahn	Schienennetz	ja	hoch	
	Güterverkehr	nein	gering	x
U-Bahn		ja	hoch	
Buslinien		i. d. R. nein	gering	
Fährlinien		i. d. R. nein	gering	
Fluglinien		i. d. R. nein	gering	
Binnenschifffahrt		nein	gering	
Güterkraftverkehr		nein	gering	
Pipeline		ja	hoch	x

radikalen Bedingungen eines bestreitbaren Marktes auch ein natürliches Monopolunternehmen technisch und allokativ effizient produzieren muß.

Die Erwartung, daß bei Subadditivität als Reaktion auf monopolistische Ineffizienzen ein Newcomer in den Markt eintritt, das etablierte Unternehmen im Preis unterbietet, die Marktnachfrage an sich zieht und dabei noch Gewinne macht, ist nur dann plausibel, wenn das etablierte Monopol auf wettbewerbliche Reaktionen verzichtet<sup>13</sup> und aus dem Markt austritt. Wie wir gleich sehen

<sup>13</sup> Die Autoren der Contestable-Markets-Theorie unterstellen explizit, daß der Newcomer die Annahme unveränderter Preise der Etablierten macht.

werden, ist ein solches Verhalten jedoch irrational, wenn seine Kostenstruktur wesentliche Irreversibilitäten aufweist.

Die Irreversibilität entsteht aufgrund der Eigenschaft einer Reihe mehrperiodig zu nutzender Produktionsfaktoren (Investitionsobjekte), für die geplante Verwendung „spezifisch“ zu sein,<sup>14</sup> nachdem sie auf diese „festgelegt“ worden sind. Dies beinhaltet, daß die betreffenden Produktionsfaktoren in jeder anderen Verwendung einen signifikant geringeren Wert aufweisen,<sup>15</sup> was insbesondere für eine eventuelle Einstellung der Produktion von Bedeutung ist. Maßgeblich für die Höhe der Irreversibilität ist der Wertunterschied des Investitionsobjektes in der geplanten und in der nächstbesten Verwendung.<sup>16</sup> Die irreversiblen Investitionen bilden über die Periodenzurechnung einen Teil der gesamten Fixkosten. Die irreversiblen Kosten sind definiert als solche, die auch dann nicht „entfallen“, wenn die Produktion gänzlich eingestellt wird, d. h. Marktaustritt erfolgt.<sup>17</sup>

Die gewinnmaximale Reaktion eines Unternehmens mit wesentlichen Irreversibilitäten besteht darin, jeden Preis des Newcomers zu unterbieten, solange noch seine reversiblen Kosten (d. h. variable Kosten und reversible Fixkosten) gedeckt werden. Die dadurch bewirkte Marktaustrittsbarriere für den etablierten Monopolisten hat hohe Überkapazitäten auf dem Markt<sup>18</sup> und einen Fall der wettbewerblichen Dyopolpreise unter das kostendeckende Niveau zur Folge. Der maximale Preisverfall und die damit verbundenen Verluste werden umso größer sein, je höher der Anteil der irreversiblen Kosten ist. Die Verluste werden für umso mehr Perioden andauern, je länger die (Rest)-Nutzungszeiten der irreversiblen Investitionsgüter sind. Ein rationaler Newcomer wird diese Verluste antizipieren und deshalb nicht in den Markt eintreten.

---

<sup>14</sup> Williamson nennt dies „Idiosynkrasie“. Sie kann prinzipiell für jede Art von Produktionsfaktoren gegeben sein und ist besonders markant und plausibel bei langlebigen Produktionsanlagen. Vgl. Williamson, O. E.: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 1979, S. 233-261.

<sup>15</sup> Im folgenden betrachten wir die Markt-Irreversibilität. Das heißt, die Idiosynkrasie bezieht sich auf einen bestimmten, nachfrageseitig abgegrenzten Markt. Analog dazu sind die Industrie- und die Transaktions-Irreversibilität zu definieren.

<sup>16</sup> Dieser Wertunterschied und damit die Irreversibilität ist beispielsweise bei einer Gaspipeline hoch, wenn die nächstbeste Verwendung die Verschrottung ist. Dagegen ist z. B. eine gleichgroße Investition in eine Flotte von Taxis nicht irreversibel, da sie jederzeit auf einem fungiblen Gebrauchtwagen-Markt liquidiert werden kann.

<sup>17</sup> Entsprechend sind die reversiblen Fixkosten dadurch definiert, daß sie zwar von der Kapazitätsauslastung unabhängig sind, aber entfallen, wenn die Produktion eingestellt wird. Zum Beispiel sind die Kosten einer Flugrelation zwar weitgehend fix, aber dennoch reversibel, da sie entfallen, wenn Gerät und Personal auf andere Relationen transferiert werden.

<sup>18</sup> Aus der Eigenschaft der Subadditivität folgt für den Newcomer die Notwendigkeit des Eintritts mit genügend großer Kapazität, um Skalen-Kostennachteile zu vermeiden.

Die Irreversibilitäten schaffen also für die prospектив Konkurrenz zwischen dem etablierten Monopol und dem Newcomer eine asymmetrische Entscheidungssituation und bewirken de facto das Entstehen von natürlichen Markteintrittsbarrieren. Dieser Effekt der Irreversibilitäten ist bei nennenswerten Scale Economies zwar bei allen Marktstrukturen in gewissem Umfang gegeben, aber nirgends so deutlich und wirksam wie in Natürlichen Monopolen. In dem Maße, in dem derartige Markteintrittsbarrieren für Newcomer bestehen, sprechen wir von der „Resistenz“ des etablierten Monopols. Die Resistenz ist also umso größer, je höher die Irreversibilitäten sind.

Das ökonomische Kernproblem einer ausgeprägten Monopolresistenz besteht darin, daß das Unternehmen selbst dann vor Marktzutritt sicher ist, wenn es ineffizient anbietet, d. h. zu kostenaufwendig produziert, eine inadäquate Produktpolitik betreibt und/oder überhöhte Preise setzt. Die potentielle Konkurrenz würde nur in dem Maße Disziplinierungswirkungen auf das Monopolunternehmen ausüben, in dem dieses einen Newcomer-Eintritt als realistische Möglichkeit einkalkulieren muß. Umgekehrt formuliert: Als Folge mangelnder wettbewerblicher Sanktionsmöglichkeiten sind bei Monopolresistenz nicht nur überhöhte Preise zu erwarten, sondern im Laufe der Zeit auch eine verminderte Kostendisziplin, erhöhte Insiderrenten und reduzierte Anreize zu einer kundenorientierten Produktpolitik.

In Spalte (4) der Übersicht 1 ist für die aufgelisteten Bereiche eine grobe Einschätzung der Irreversibilität gegeben. Diejenigen Zeilen, die sowohl Subadditivität als auch hohe Irreversibilität aufweisen, sind in Spalte (5) als resistente Monopole gekennzeichnet. Dies sind typischerweise die Leitungs- und Schienen-Infrastrukturbereiche der Verkehrs-, Telekommunikations- und Versorgungs-Industrien. Bei diesen können wir als vorläufiges Fazit davon ausgehen, daß individuelle Markttransaktionen allein nicht zu effizienten Ergebnissen führen würden.

Für diesen Zwischenstand der Analyse dient Abbildung 1 der Veranschaulichung der ordnungstheoretischen Problemstruktur. Die Abszisse beinhaltet nach rechts ansteigende Größenvorteile und kennzeichnet den Bereich der Subadditivität. Die Ordinate zeigt das Ausmaß der Irreversibilität. Die Felder (1) und (3) repräsentieren die Normalfälle funktionierenden Wettbewerbs, die effiziente Ergebnisse erwarten lassen. Märkte in Feld (3) sind dabei aufgrund der hohen Irreversibilität durch ein vergleichsweise höheres Investitionsrisiko der Unternehmen gekennzeichnet, zeigen stärkere Preisreaktionen auf Nachfrageveränderungen und eventuell kurzfristige Anpassungsfriktionen.

Feld (2) umfaßt Natürliche Monopole, bei denen die Irreversibilität gering ist. Dies bedeutet, daß die Resistenzen für die jeweiligen Monopolisten in der Regel klein sind, so daß die potentielle Konkurrenz entsprechende Disziplinierungswirkungen auf die Effizienz des Angebots entfaltet. Solche Märkte lassen ebenfalls keine systematischen, dauerhaften Funktionsmängel erwarten. Dennoch könnten in einzelnen, konkreten Fällen kollektiver Handlungsträ-

## IRREVERSIBILITÄT

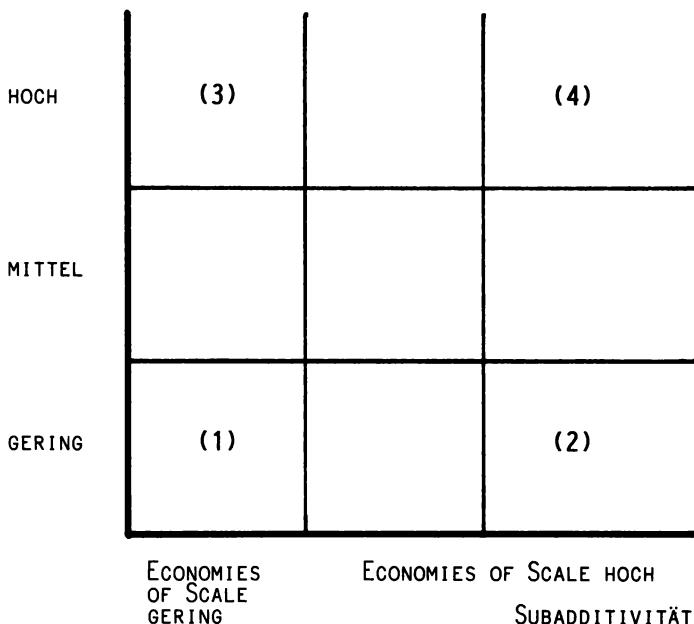


Abb. 1: Kombinationen von Irreversibilität und Subadditivität.

gerschaft (wie z. B. Ausschreibungsverfahren) effizienter sein. Beispiele für Feld (2) sind die Müllabfuhr, die Brief- und Paketzustellung sowie — falls diese im Einzelfall subadditiv sind — Fähr-, Bus- und Flugrelationen.

Der ordnungstheoretische Kern des Monopolproblems, der in der Kombination von Subadditivität und Marktirreversibilität besteht, ist durch Feld (4) bezeichnet. Eine derartige Bestimmung des Resistenzfeldes ist jedoch zu schematisch und bedarf noch einiger Relativierungen und qualifizierender Bemerkungen, da die Übergänge fließend und von weiteren Faktoren abhängig sind. Diese werden in den folgenden 4 Punkten skizziert:

1. Je heterogener und differenzierter<sup>19</sup> die Präferenzen der Kunden sind, umso wahrscheinlicher ist es, daß ein Newcomer eine alternative Produktpolitik findet, die einen profitablen Markteintritt ermöglicht. Der Resistenzbereich wird kleiner mit wachsenden qualitativen Ineffizienzen und steigender Heterogenität und Differenziertheit der Präferenzen.

<sup>19</sup> Von heterogenen Präferenzen wird gesprochen, wenn sich die Präferenzen der Kunden untereinander signifikant unterscheiden. Differenzierte Präferenzen sind gegeben, wenn die qualitativen Unterschiede der Produkte starke Nutzungsunterschiede für die einzelnen Kunden zur Folge haben. Dies bedeutet in aller Regel auch, daß die Höhe der Zahlungsbereitschaft stark von den Qualitätsmerkmalen abhängt.

2. Die Resistenz ist tendenziell umso geringer, je schneller sich die Technologien (durch technischen Fortschritt) und die Präferenzen der Kunden im Zeitablauf verändern. In Sektoren, die sich in einer dynamischen Entwicklungsphase befinden (wie gegenwärtig z. B. die Telekommunikation), muß der etablierte Monopolist eher damit rechnen, daß erstens irreversible Investitionen durch technischen Fortschritt oder Nachfrageänderungen entwertet werden und zweitens Newcomer in Erwartung zukünftiger Nachfrage- und Kostenbedingungen in den Markt eintreten, obwohl die statischen Faktoren Resistenz nahelegen würden.

3. Die Schutzwirkung der Resistenz ist hinsichtlich technischer und allokativer Ineffizienzen unterschiedlich. Technische Ineffizienzen, die meist nicht kurzfristig korrigiert werden können, benötigen zur Vermeidung einer marktlichen Sanktion ein hohes Maß an Irreversibilität und Subadditivität. Dies ist bei allokativen Ineffizienzen nicht unbedingt der Fall, wenn die Preise kurzfristig veränderbar sind. Ein rationaler Newcomer wird sich nicht allein an dem vorher bestehenden Preis des Monopolisten orientieren, sondern die mit seinem Eintritt erfolgende Preissenkung antizipieren. Aus diesem Grunde schaffen schon relativ kleine Irreversibilitäten eine genügend große Resistenz für beträchtliche alloitative Ineffizienzen des etablierten Monopols.

4. Bei hoher Irreversibilität können Monopolunternehmen auch in Sektoren resistent sein, die ordnungstheoretisch mangels Subadditivität durchaus wettbewerblich funktionsfähig wären. Hinzu kommt, daß jedes Monopolunternehmen seinerseits aktiv bestrebt sein wird, die eigene Resistenz — auch mit anderen Mitteln als effizienter Produktion — so groß wie möglich zu machen. Hierzu eignen sich verschiedene Strategien der Eintrittsabschreckung, z. B. mittels gezielter Überkapazität, interner Subventionierung der eintrittsgefährdeten Bereiche und Monopolisierung von Inputfaktoren.<sup>20</sup> Praktiken der Errichtung strategischer Markteintrittsbarrieren sind für die Deregulierungspolitik in Telekommunikations- und Versorgungssektoren von erheblicher Bedeutung und umso wirkungsvoller, je größer die Irreversibilitäten sind.

Neben diesen intrasektoralen Faktoren können auch intersektorale Wirkungen die ordnungspolitische Bedeutung der Monopolresistenz erheblich relativieren. Eine Reihe der betrachteten Verkehrs- und Versorgungs-Monopole stehen in einem Substitutionswettbewerb mit Unternehmen anderer Branchen. Dies gilt z.B. für Eisenbahnen auf verschiedenen Personen- (zu Flugzeugen, Bussen und Kraftfahrzeugen) und Güterverkehrsmärkten (zu Lastkraftwagen und Binnenschiffen). Ein weiteres Beispiel sind die Wärmemärkte, auf denen nicht nur monopolistische Industrien untereinander (Gas, Fernwärme, Elektrizität), sondern auch mit nicht-monopolistischen Branchen (Heizöl, Kohle) in Konkurrenz stehen.

---

<sup>20</sup> Dies ist insbesondere relevant für bestimmte Wegerechte und Grundstücke sowie Vorprodukte in langfristigen Lieferverträgen. Die Grenzen zwischen institutionellen Markteintrittsbarrieren und „normalen“ Vertragsbeziehungen sind hier fließend.

Intersektoraler Wettbewerb begrenzt prinzipiell die Höhe der monopolistischen Ineffizienzen. Allerdings ist die Begrenzung nicht systematisch mit den Effizienzkriterien verknüpft, sondern kann erheblich davon abweichen. Es ist keine theoretische, sondern eine empirische Frage, ob beispielsweise die Gasversorgung durch Konkurrenz mit dem Heizöl zur Effizienz gezwungen wird oder ob signifikante Spielräume zur Realisierung von Insiderrenten (überhöhte Gewinne, Abschreibungsrationen und Faktorentgelte) und für Ineffizienzen verschiedener Art vorhanden sind.

Derartige Konkurrenzbeziehungen bestehen allerdings häufig nur für Teilmärkte.<sup>21</sup> Aufgrund der spezifischen Gegebenheiten der betrachteten Sektoren (z. B. Leistungsgebundenheit) ist Arbitrage für die Kunden meist schwierig. Für die Unternehmen bestehen Anreize zu interner Subventionierung zu Lasten der konkurrenzlosen Märkte, was zu einer Verzerrung des intersektoralen Wettbewerbs führt. Daneben gibt es eine Reihe resistentener Monopole, die keiner relevanten Substitutionsbeziehung ausgesetzt sind, gegenwärtig zum Beispiel Telefon und Wasserversorgung.

Bei denjenigen resistenten Monopolen, die nach der bisherigen Analyse systematische Funktionsmängel erwarten lassen, ist nach einem kollektiven Handlungsbedarf zu fragen. Dafür ist eine alternative Transaktionsform mit kollektiver Handlungsträgerschaft aufzuzeigen, die effizientere Ergebnisse verspricht. Eine solche besteht prinzipiell im Zusammenschluß der jeweils betroffenen Kunden zu einer Organisation, die ihrerseits als Kontrahierungs-partner des Monopolunternehmens auftritt.

Da die Kundenorganisation längerfristig<sup>22</sup> die Option hat, mit demjenigen Unternehmen zu kontrahieren, das die Kunden zu den besten Konditionen beliefert,<sup>23</sup> werden die Marktergebnisse nicht nur für die einzelnen Kunden vorteilhafter sein als beim unregulierten, resistenten Monopol, sondern sie werden auch nahe bei den effizienten liegen.

Wegen der individuellen Vorteile der bilateralen Kontrahierung bestehen für die einzelnen Kunden große Anreize zur Bildung eines handlungsfähigen

---

<sup>21</sup> Zum Beispiel bestehen für die Elektrizität in der Nutzung als Wärme, Kraft und Licht sowie vom Standpunkt verschiedener Kunden unterschiedliche Substitutionsbeziehungen.

<sup>22</sup> Dies ist auch kürzerfristig bei Irreversibilitäten aufgrund des Drohpotentials des Kundenkollektivs realisierbar. Vgl. zu diesen Zusammenhängen Kruse, J.: Vertragsökonomische Interpretation der Regulierung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 1987, S. 93-107.

<sup>23</sup> Diese institutionelle Perspektive zeigt, daß die Monopolresistenz die individuelle, kurzfristige Kontrahierung zwischen den einzelnen Kunden und dem Unternehmen voraussetzt und bei kollektiver, längerfristiger Kontrahierung obsolet wird. Vgl. Kruse (1987). Die bilateralen Verträge würden nur solche Fristen für eventuelle Exklusivrechte beinhalten, wie erforderlich wäre, die irreversiblen Investitionen des Unternehmens gegen opportunistisches Verhalten zu sichern. Vgl. Williamson (1979) und Goldberg, V.P.: Regulation and Administered Contracts, in: Bell Journal of Economics, 1976, S. 426-448.

Kundenkollektivs. Falls die Zahl der Kunden klein und deren finanzielles Interesse groß ist,<sup>24</sup> können solche Organisationsformen von den Kunden selbst gebildet werden. Für die große Zahl der Fälle, in denen die Kunden Haushalte oder andere Kleinverbraucher sind, würde ein solcher Zusammenschluß auf spontaner Basis jedoch voraussichtlich an den Organisationsschwellen scheitern. Die Transaktionskosten des Organisationsaufbaus und der Einigungsprozesse etc. wären relativ hoch, zumal die individuellen Kunden im Zeitablauf wechseln.

Das Bestehen eines Regulierungsbedarfs bei Monopolresistenz könnte insfern interpretiert werden aus dem Erfordernis der Überwindung solcher Organisationsschwellen und Transaktionsprobleme. Dies kann prinzipiell die Bildung von autonomen institutionellen Strukturen der Kunden beinhalten oder den Einsatz von Regulierungsinstrumenten des Staates,<sup>25</sup> was im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen ist. Darauf wird später noch einzugehen sein.

### 3. Ruinöse Konkurrenz?

Ein häufig vorgetragenes Argument für die Regulierung einiger wettbewerblicher Branchen insbesondere in der Verkehrswirtschaft (Luftverkehr, Güterverkehr, Binnenschifffahrt) beinhaltet die Behauptung, der Wettbewerb sei dort aufgrund bestimmter Besonderheiten allzu intensiv und nicht funktionsfähig. Freier Wettbewerb würde zu „Ruinöser Konkurrenz“ mit existenzgefährdenden Verlusten führen.<sup>26</sup> Zu fragen ist zunächst, auf welchen ökonomischen Sachverhalten eine eventuelle Ruinöse Konkurrenz beruht und ob daraus marktliche Funktionsmängel zu erwarten sind.

Das Phänomen, das von den Unternehmen als Ruinöse Konkurrenz bezeichnet wird, ist dadurch charakterisiert, daß die Preise in der fraglichen Periode aufgrund von Überkapazitäten und hoher Wettbewerbsintensität unter das langfristig kostendeckende Niveau gefallen sind. Voraussetzung hierfür ist die Existenz von wesentlichen Irreversibilitäten<sup>27</sup> in den Kostenstrukturen der

<sup>24</sup> Dies wäre z. B. gegeben bei einer Pipeline, die als Kunden wenige Raffinerien hat. Obwohl solche Pipelines wegen ihrer Irreversibilität und in der Regel auch Subadditivität meist resistente Monopole sind, ist hier keine Regulierung erforderlich, da die Kunden selbst hinreichend kontrahierungsfähig sind — sofern sie die Pipeline nicht ohnehin als Gemeinschaftsunternehmen betreiben.

<sup>25</sup> Goldberg interpretiert die staatliche Regulierung auf der Basis impliziter Verträge zwischen dem Unternehmen und der Gesamtheit der Kunden, die im Zeitablauf an veränderte Bedingungen angepaßt werden. In dieser Sichtweise basieren die Regulierungsmängel auf Prinzipal-Agent-Problemen zwischen den Kunden und den staatlichen Regulierungs-Instanzen.

<sup>26</sup> Vgl. zur Ruinösen Konkurrenz als Regulierungsargument Willeke, R.: „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: ORDO, 1977, S. 155-170, und Breyer.

<sup>27</sup> Da die Angebotsflexibilität zwischen den Teilmärkten hier meist hoch ist, wirken Industrie-Irreversibilitäten für die Unternehmen bei Branchenüberkapazität genauso wie Markt-Irreversibilitäten, d. h. sie implizieren hohe Austrittsbarrieren.

Unternehmen. Andernfalls würden die Verluste entsprechende Marktaustritte induzieren, die die Branchenkapazität wieder an die Nachfrage anpaßten. In der Darstellung der Abbildung 1 sind die fraglichen Branchen also in Feld (3) einzuordnen.

Das Problem ist für die Unternehmen umso gravierender, je geringer die Preiselastizität der Marktnachfrage ist, je elastischer die Preisabsatzfunktionen der einzelnen Unternehmen — aufgrund von Produkthomogenität bzw. hoher Angebotsflexibilität zwischen den Einzelmärkten — sind und je dauerhafter die Inelastizität des Angebots aufgrund der Irreversibilitäten ist. Für die ordnungstheoretische Beurteilung sind zwei Fälle zu unterscheiden, erstens temporäre Überkapazität aufgrund zyklischer oder erratischer Nachfrageschwankungen und zweitens Überkapazität aufgrund voraussichtlich dauerhafter Veränderungen.

Letztere stellen ein transitorisches Anpassungsproblem einer spezifischen Entwicklungs- oder Strukturwandlungs-Phase dar. Derartige Prozesse werden von den Marktmechanismen prinzipiell effizient gesteuert, während Interventionen diese in der Regel verlangsamen. Systematische Funktionsmängel, die einen kollektiven Handlungsbedarf auf dieser Ebene konstituieren würden,<sup>28</sup> sind nicht gegeben. Das heißt, es besteht auch kein Regulierungsbedarf.

Bei zyklischen oder erratischen Nachfrageschwankungen stehen den „Verlusten“ in der Baisse (Perioden „Ruinöser Konkurrenz“) in der Hause (nachfragerstarke Perioden) aufgrund von Kapazitätsknappheit besonders hohe Gewinne gegenüber. Der Unterschied zu anderen Branchen besteht dann lediglich darin, daß die Beiträge der einzelnen Perioden zur längerfristigen Gesamtkostendeckung stark differieren. Entsprechend wären eine Kapazitätsausweitung oder der Markteintritt eines Newcomers nur dann unternehmerisch rational, wenn über die Gesamtlaufzeit der irreversiblen Investitionen Gewinne erwartet werden können.

Insoweit ist nicht begründbar, daß die bei unreguliertem Wettbewerb aufgebauten Kapazitäten systematisch von den volkswirtschaftlich optimalen abweichen. Die Preisfluktuationen induzieren gegebenenfalls (prinzipiell effiziente) Anpassungen in anderen Teilen der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur. Systematische Funktionsmängel, ein kollektiver Handlungs- bzw. ein Regulierungs-Bedarf lassen sich also aus dem Phänomen der Ruinösen Konkurrenz grundsätzlich nicht ableiten.

Die vorstehenden Überlegungen basieren auf rationalem Verhalten der Marktteilnehmer, hinreichender Information und adäquater Risikobewertung. Eine Regulierungsbegründung geht davon aus, daß dies vielfach nicht gegeben ist. Danach treten in der Hause Newcomer in den Markt ein, die sich über die

---

<sup>28</sup> Gesellschaftlich unerwünschte Begleiterscheinungen sind in aller Regel durch direkte Transfers und andere gezielte Maßnahmen wirkungsvoller und mit geringeren Effizienzverlusten zu kompensieren als durch Marktinterventionen.

längerfristigen Erlöserfordernisse und Risiken nicht hinreichend im klaren sind und dadurch die Erlöse aller Anbieter reduzieren. Falls dies in einer Branche empirisch zutreffend ist, läßt sich daraus zwar eventuell ein Bedarf an Informationsangeboten ableiten, aber jedenfalls keine Begründung für die dort häufig praktizierten institutionellen Marktzugangsbeschränkungen mittels staatlicher Regulierung.

Ein weiteres Argument besagt, daß in den betreffenden Märkten ein gezielter Verdrängungswettbewerb zu erwarten sei. Eine Verdrängungsstrategie scheint in Branchen mit hohen Irreversibilitäten für ein Unternehmen einerseits vielversprechend, wenn es nach erfolgter Verdrängung höhere Preise und Gewinne erwartet. Andererseits ist dort wegen der Marktaustrittsbarrieren die Verdrängung selbst in der Regel auch besonders teuer. In den betrachteten wettbewerblichen Sektoren ist die Amortisierung der Verdrängungskosten durch überhöhte Preise meist aufgrund hoher Angebotsflexibilität zwischen den Teilmärkten und geringen Markteintrittsbarrieren für Newcomer nicht wahrscheinlich und somit eine Verdrängungsstrategie nicht rational.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß die sogenannte Ruinöse Konkurrenz ordnungstheoretisch keine Begründung für einen Regulierungsbedarf liefert. Diese eindeutige Feststellung impliziert also ein großes Deregulierungs-Potential in den betreffenden Branchen.

#### 4. Internalisierungsmängel individueller Markttransaktionen

Eine ganze Reihe von Regulierungsmaßnahmen in wettbewerblichen Märkten wird begründet mit dem Erfordernis der Sicherstellung bestimmter Qualitätsmerkmale von Produkten, mit gravierenden Informationsmängeln der Kunden oder mit negativen Auswirkungen von Produkten oder Produktionsprozessen auf Arbeitnehmer oder Dritte. Der ökonomische Kern der meist einzelfallbezogenen Argumente besteht darin, daß die individuellen Produktions- und Konsumententscheidungen in einigen Fällen nicht in der Lage seien, die gesamtwirtschaftlichen Kosten- und Nutzenfunktionen adäquat zu reflektieren. Das heißt, einzelne Elemente dieser Funktionen würden durch rein marktliche, individuelle Transaktionen nicht internalisiert. Wir wollen dies für das Folgende unterteilen in Wirkungen auf (1) Dritte (externe Effekte), (2) Arbeitskräfte und (3) Kunden.

(1) Eine Reihe von Produktions- und Konsumprozessen haben negative Auswirkungen auf einzelne oder die Bevölkerung insgesamt (z. B. Umweltbelastungen, Sicherheitsrisiken, Gesundheitsschädigungen), die nicht adäquat in die Dispositionen der Wirtschaftssubjekte eingehen, da die entsprechenden Nachteile anderer nicht als einzelwirtschaftliche Kosten in Erscheinung treten.<sup>29</sup> Das

<sup>29</sup> Vgl. hierzu *Issing, O. (Hrsg.): Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin 1976*, und *Siebert, H.: Ökonomische Theorie der Umwelt, Tübingen 1978*.

gesamtwirtschaftliche Optimum solcher Nachteile unter Einbeziehung der Vermeidungskosten wird nicht erreicht. Die Transaktionskosten für eine Internalisierung durch Verhandlungen zwischen Verursachern und Betroffenen<sup>30</sup> wären häufig prohibitiv hoch, da insbesondere letztere meist zahlreich und die Wirkungszusammenhänge häufig komplex und langfristig und oft nicht hinreichend bekannt und zurechenbar sind.

In diesem Kontext ist ein Regulierungsbedarf prinzipiell dann gegeben, wenn staatliche Interventionen die am besten geeignete institutionelle Form zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Optimums sind. Solche können zum Beispiel in Umwelt-, Sicherheits- und Gesundheits-Vorschriften für Produktionsprozesse und Produkte bestehen. Grundsätzlich ist im Einzelfall immer zu fragen, ob die Ziele nicht durch weniger dirigistische Maßnahmen effizienter und flexibler erreicht werden können, zum Beispiel durch Haftungsregeln, Umweltzertifikate etc.

(2) Einzelne Produktionsvorgänge sind mit Unfallrisiken oder anderen gesundheitlichen Gefahren für die Arbeitnehmer verbunden, die in individuellen Arbeitsverträgen nicht adäquat internalisiert werden können. Der daraus entstehende kollektive Handlungsbedarf der Arbeitnehmer wird in vielen Fällen durch Betriebsräte, Berufsgenossenschaften etc. wahrgenommen, da die Arbeitnehmer aufgrund hoher Interessendichte in aller Regel gut organisiert sind. Es ist jedoch auch möglich, daß für bestimmte Fälle staatliche Arbeitsschutzvorschriften etc. die effizientere institutionelle Form zur adäquaten Reduzierung entsprechender Risiken darstellt, so daß prinzipiell ein Regulierungsbedarf gegeben sein kann.

(3) Der dritte Bereich möglicher Internalisierungsmängel basiert auf gravierenden Informationsdefiziten der Kunden. Zur Untersuchung, ob diese einen kollektiven Handlungs- bzw. Regulierungsbedarf begründen können, ist es erforderlich, von der Abwesenheit jeglicher Vorschriften über Produktmerkmale und von individuellen Transaktionen auf allen Märkten auszugehen.<sup>31</sup>

Wenn die Kunden über deren Qualitätseigenschaften und eventuelle Risiken informiert sind, können wir davon ausgehen, daß „schlechte“ Produkte nicht nachgefragt werden und die entsprechenden Anbieter vom Markt verschwinden. Die Kunden haben in vielen Fällen bestimmte Möglichkeiten der Feststellung solcher Produktmerkmale, lernen aus früheren Erfahrungen, nutzen

<sup>30</sup> Die Vorteile der Organisierung der Betroffenen und der Aufnahme von Verhandlungen mit den Verursachern können wir als Bestehen kollektiven Handlungsbedarfs interpretieren.

<sup>31</sup> Der Begriff der Produktmerkmale umfaßt im weitesten Sinne sämtliche nutzenrelevanten Eigenschaften und Folgewirkungen der Güter und Dienstleistungen. Die angenommene Referenzsituation bedeutet also, daß keinerlei Regelungen für Pharmazeutika oder Lebensmittel existieren, keine Sicherheitsvorschriften für Verkehrsmittel, Gebäude oder Elektrogeräte, keine Deckungsregeln für Banken oder Versicherungen, keine produktsspezifischen Vorschriften über Haftungen oder Transaktionsformen etc., die nicht in individuellen Verträgen zwischen den Wirtschaftssubjekten vereinbart worden sind.

Informationen von dritter Seite oder vertrauen dem Qualitäts-Goodwill einzelner Firmen oder Markennamen, den diese aufgrund früherer Leistungen aufgebaut haben. Für die große Mehrzahl aller gehandelten Produkte werden diese Zusammenhänge trotz einzelner Fehlentscheidungen hinreichend funktionsfähig und effizient sein.

Für die Effizienzbeurteilung von „Fehlentscheidungen“ der Nachfrager sind deren wahrscheinlichkeitsgewichtete Nutzeneinbußen<sup>32</sup> mit den Kosten der Informationssuche zu vergleichen. Bereiche, in denen als Folge dieses Kalküls systematische Funktionsmängel in einzelnen Fällen vermutet werden können, sind gekennzeichnet durch das Zusammentreffen von (1) der Möglichkeit beträchtlicher Schäden und (2) hohen individuellen Informationskosten durch unausgeschöpfte Scale Economies oder Moral-Hazard-Problemen. Die erste Bedingung begrenzt die Argumentation also tendenziell auf besonders gravierende negative Folgen, zum Beispiel Gesundheitsschäden durch giftige Substanzen oder unfallträchtige Geräte, Flugzeugabstürze durch mangelnde Wartung oder ungeeignetes Personal, Einlagen- oder Deckungsverluste durch bankrote Banken oder Versicherungen etc.

Der wichtigste Inhalt der zweiten Bedingung basiert darauf, daß die Beschaffung und entscheidungsverwertbare Aufbereitung von Informationen ausgeprägte Economies of Scale mit zunehmender Produktabsatzmenge und Zahl der Kunden aufweist, deren Nichtausschöpfung zu hohen Informationskosten für den einzelnen Nachfrager führen würde. Dem liegt die Tatsache zugrunde, daß die Totalkosten der Erzeugung der jeweils relevanten Informationen zwar absolut sehr unterschiedlich hoch sein können, sie aber unabhängig von der Zahl der Kunden und deren Nachfragemengen sind. Das heißt, für ihre Nutzung gilt Nicht-Rivalität, so daß die entsprechenden Durchschnittskosten stark degressiv sind. Nachfragerabhängige, volkswirtschaftliche Zusatzkosten fallen gegebenenfalls bei der Distribution der Informationen sowie eventuell bei Berücksichtigung differierender Präferenzen an.

Zwischen den Anbietern und den Nachfragern bestehen vielfach erhebliche Informations-Asymmetrien. Erstere sind wesentlich besser über die Produktmerkmale informiert als die Kunden, insbesondere, wenn es sich bei diesen um Haushalte handelt. Sie wissen, welche Merkmale für die jeweiligen Nachfrager feststellbar sind und welche nicht, und können ihre Produktpolitik daran orientieren. Darüber hinausgehende Moral-Hazard-Probleme können auftreten bei solchen Produkten (insbesondere im Dienstleistungs-Sektor), die erst nach Vertragsabschluß erstellt werden oder deren Merkmale nach diesem Zeitpunkt von den Anbietern verändert werden können.

Für die Nachfrager kleinerer Mengen, insbesondere Haushalte, sind die individuellen Informationskosten sehr viel eher prohibitiv als für die Nachfrager

---

<sup>32</sup> Die adäquate Gewichtung mit solchen Wahrscheinlichkeiten hängt ihrerseits von der individuellen Risikopräferenz der Kunden ab.

großer Mengen, für die die betreffenden Produkte in der Regel Inputfaktoren darstellen. Letztere sind gegebenenfalls in der Lage, eigene Qualitätsprüfungen vorzunehmen, externe Informationen zu erwerben oder mit den Anbietern derartige Spezifikationen und Haftungsklauseln vertraglich zu vereinbaren, daß das verbleibende Qualitätsrisiko gering ist. Zur Nutzung der entsprechenden Informationen für eine Vielzahl von Haushalten etc. wäre es prinzipiell möglich, die Informationen für alle gemeinsam zu erzeugen und an diese weiterzugeben, was auf kommerzieller Basis nur dann funktionsfähig sein kann, wenn die dabei erzielbaren Erlöse die Kosten decken. Derartige Informations-Märkte werden in einigen Fällen existieren (z. B. mittels Publikums- oder Spezialzeitschriften), in anderen scheitert dies an mangelnder Ausschließbarkeit von Free Riders, an geringer Zahlungsbereitschaft wegen unsicherer Reliabilität der Informationsquelle oder an hohen Kosten der Distribution der Informationen zum richtigen Ort und Zeitpunkt.

In einzelnen Fällen können die Folgen mangelhafter Informations-Märkte damit zu ineffizienten Ergebnissen auf den Produktmärkten führen, wenn Goodwill-Effekte nicht hinreichend funktionsfähig sind, die nutzenrelevanten Folgen erst längerfristig auftreten; den Ursachen schwer zurechenbar oder so gravierend sind, daß ein marktliches Trial-and-Error-Verfahren als nicht akzeptabel anzusehen ist. Das Problemfeld konzentriert sich dabei auf diejenigen Märkte, in denen die Kunden Haushalte oder andere nicht-professionelle Einkäufer sind.

Auf der Basis derartiger Funktionsmängel individueller Markttransaktionen geht die Begründung eines kollektiven Handlungsbedarfs von den Möglichkeiten einer Kundenorganisation aus, insgesamt die Effizienz zu erhöhen. Deren Unterstützung der Kunden kann unterschiedlich intensiv wahrgenommen werden. Im einfachsten Falle besteht sie in der Erzeugung und Bereitstellung der für die Nachfrageentscheidungen erforderlichen Informationen. Das Potential zur Effizienzsteigerung basiert dabei auf der Ausschöpfung der Informations-Scale-Economies.

Weitergehende Aktivitäten der Kundenorganisationen wären vertragliche Vereinbarungen mit einzelnen Anbietern, daß diese gegen Entgelt die erforderlichen Informationen in vorher spezifizierter, entscheidungsverwertbarer Form den Produkten beigeben, so daß sie während der Kaufentscheidung verfügbar sind. Soweit dies erreicht wird, kann sich die Informationspolitik der Kundenorganisation auf die Kontrolle der Vertragserfüllung beschränken. Der zusätzliche gesamtwirtschaftliche Vorteil besteht hier in der Ersparnis einer erneuten Erzeugung von schon bei den Anbietern vorhandenen Informationen sowie darin, daß die Distribution der Informationen zum Punkt der Kaufentscheidung produktbegleitend zu geringeren Kosten möglich ist als bei separaten Informationswegen.

Eine noch intensivere Wahrnehmung kollektiver Funktionen bestünde theoretisch in Verträgen mit den Anbietern über bestimmte Mindeststandards

bezüglich Sicherheits-, Gesundheits- und anderen gravierenden Merkmalen von Produkten. Der Effizienzvorteil liegt hierbei in der Reduzierung schwerwiegender Folgeschäden bzw. Risiken. Dies setzt jedoch (mindestens in den Verhandlungsphasen) eine weitgehende Orientierung der Kunden an den Organisationsaktivitäten voraus, so daß die Ziele ohne staatliche Unterstützung in den meisten Fällen mangels Verbindlichkeit kaum erreichbar sein dürften.

Die verschiedenen institutionellen Formen der Ausfüllung kollektiven Handlungsbedarfs für eine Vielzahl von Kunden stehen grundsätzlich wegen der spezifischen Transaktionskosten und Free-Rider-Problemen vor hohen Organisationsschwellen, die ihre eigenständige Herausbildung in der Praxis verhindern. Staatliche Institutionen wären in vielen Fällen prinzipiell in der Lage, die effizienzsteigernden Effekte wirksamer und kostengünstiger zu erzielen. Wir gehen deshalb grundsätzlich davon aus, daß ein Regulierungsbedarf zur Vermeidung effizienzmindernder Informationsmängel in einzelnen Märkten bestehen kann.

In konkreten Fällen, in denen die genannten Probleme zu solchen Ergebnissen führen, können durch staatliche Gesetze bzw. entsprechende Institutionen Informationen angeboten, Informations- und Kennzeichnungspflichten der Anbieter konstituiert, Normen oder Mindeststandards für wesentliche Produkteigenschaften gesetzt und ihre Einhaltung kontrolliert werden.

Diese ordnungstheoretische Legitimation ist allerdings weit enger als die gegenwärtige Regulierungspraxis. Die Erfahrungen zeigen nämlich, daß staatliche Maßnahmen, deren Begründungen qualitativ in diesen Kontext fallen, häufig zu große Felder abdecken, eine zu hohe Eingriffsintensität aufweisen, zur Tarnung wettbewerbsbeschränkender Absichten dienen und sich im Zeitablauf als schwer rückholbar erweisen. Es werden insbesondere häufig verbindliche Vorschriften oder Markteintrittsbarrieren dort errichtet, wo Informationen an die Kunden, Produktklassifikationen oder Warenkennzeichnungen ausreichen würden.

Die Effizienzbeurteilung solcher Interventionen ist im Einzelfall davon abhängig, ob die verwendeten Kriterien und Grenzwerte den Präferenzen der Kunden adäquat sind. Daran sind umso höhere Anforderungen zu stellen und diese umso häufiger zu überprüfen, je höher die Eingriffsintensität ist. In vielen Fällen können die Regulierungsmaßnahmen durch marktnähere Formen der Ausfüllung eines kollektiven Handlungsbedarfs ersetzt werden.

## **II. Ordnungspolitische Implikationen für die Deregulierung**

Die ordnungstheoretische Analyse des Kapitels I hat gezeigt, daß in Wettbewerbsmärkten ein Regulierungsbedarf grundsätzlich nicht mit ruinöser Konkurrenz begründet werden kann, sondern allenfalls mit gravierenden Internalisierungsmängeln in jeweils einzeln begründungsbedürftigen Situatio-

nen. Da die bestehenden Regulierungsinterventionen in wettbewerblichen Märkten weit über jene hinausgehen, ergibt sich hier insgesamt ein großes Deregulierungspotential.

Für eine Reihe gegenwärtig regulierter Monopolbereiche gilt danach ebenfalls, daß diese ganz oder teilweise deregulierungsbedürftig sind, da ein kollektiver Handlungsbedarf grundsätzlich nur für bestimmte Fälle von Monopolresistenz ableitbar ist. Neben der eigentlichen Reduzierung von Marktinterventionen bestehen institutionelle Möglichkeiten zur Verkleinerung des Bereichs regulierter Aktivitäten und zur Ausfüllung eines eventuell verbleibenden Handlungsbedarfs durch effizientere Organisationsformen.

Entsprechend der verwendeten Deregulierungsdefinition sind die ordnungs-politischen Implikationen, die im folgenden nur kurz skizziert werden können, in drei Gruppen unterteilt: (1) deregulierende Maßnahmen im engeren Sinne, (2) institutionelle Restrukturierungen zur Ausweitung der wettbewerblich gesteuerten Bereiche bzw. zur Begrenzung von Regulierungsineffizienzen und (3) Alternativen zur konventionellen Regulierung für resistente Monopole.

### 1. Deregulierung im engeren Sinne

Die Deregulierung im engeren Sinne umfaßt alle Maßnahmen der Reduzierung staatlicher Preis-, Qualitäts- und Marktzutritts-Interventionen. Bezuglich der Preisregulierung lassen sich die Folgerungen aus der vorangegangenen Analyse relativ einfach beschreiben. Interventionen in die Preissetzung von Unternehmen sind für Wettbewerbsmärkte ökonomisch nicht begründbar. Ordnungstheoretisch kann eine notwendige Bedingung zur Aufrechterhaltung einer Preisregulierung prinzipiell nur in der dauerhaften Resistenz solcher Monopole gesehen werden, die keinem hinreichenden Substitutions-Wettbewerb ausgesetzt sind. Dort dient sie erstens der Vermeidung wesentlicher allokativer Ineffizienzen im Kernbereich des Monopols und zweitens der Erschwerung von Verdrängungspraktiken gegen Newcomer mittels interner Subventionierung an den Randbereichen der Resistenz.

Unter Einbeziehung der Möglichkeiten institutioneller Restrukturierungen trifft das Preisregulierungs-Argument nur auf einen kleinen Teil derjenigen Bereiche zu, die gegenwärtig in der Bundesrepublik monopolreguliert werden. Vor allem aber gilt, daß die genannte Bedingung zwar notwendig, aber nicht hinreichend für die Begründung einer staatlichen Preisintervention ist, da in der Regel alternative Möglichkeiten der Ausfüllung eines kollektiven Handlungsbedarfs bestehen.<sup>33</sup>

Die Qualitätsregulierung umfaßt eine ganze Fülle einzelner Sachverhalte und spezieller Argumente, denen eine zusammenfassende Bewertung nicht gerecht

---

<sup>33</sup> Vgl. für diese Einschränkungen und effizientere institutionelle Formen die beiden folgenden Abschnitte.

werden kann. Obwohl die ordnungstheoretische Analyse mehrere Begründungen für eine Qualitätsregulierung in Einzelfällen identifiziert hat, ist das Deregulierungs-Potential hier beträchtlich, da die staatlichen Interventionen in vielen Branchen weit über das akzeptable Maß hinausgehen und restriktiver und inflexibler gehandhabt werden als inhaltlich geboten.<sup>34</sup> Dem stehen einzelne Felder gegenüber, in denen durch zusätzliche Regulierungsmaßnahmen die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöht werden könnte, zum Beispiel in Teilbereichen des Umweltschutzes und der Produktinformation.

Wirtschaftspolitische Aktivitäten in diesem Kontext setzen also differenzierte Einzelfallüberprüfungen voraus, die eng an die Präferenzen der Kunden etc. gebunden sind. Dies ist in der Praxis vor allem ein Problem der adäquaten Anreizstruktur der kollektiven Entscheidungsträger und ihrer fachlichen Kompetenz und Information.

Die Marktzugangsregulierung ist ein vielpraktiziertes Instrument, das für eine große Zahl von Ineffizienzen verantwortlich ist, da es in einer ganzen Reihe von Märkten nicht nur aktuellen Wettbewerb, sondern vor allem auch die disziplinierende Wirkung potentieller Konkurrenz verhindert oder beschränkt. Aus diesem Grunde sind hier die ordnungspolitischen Begründungserfordernisse besonders hoch anzusetzen.

In Wettbewerbsmärkten hat die vorangegangene Analyse keine generellen Argumente für institutionelle Markteintrittsbarrieren geliefert. Insbesondere die sogenannte Ruinöse Konkurrenz ist für eine Begründung untauglich, so daß sich in den einschlägigen Sektoren insbesondere in der Verkehrswirtschaft ein erhebliches Deregulierungspotential ergibt. Lediglich in einzelnen Fällen von gravierenden Internalisierungsmängeln kann eine Marktzutrittsregulierung grundsätzlich akzeptabel sein, wenn die qualitativen Kriterien sachgerecht sind und keine Diskriminierung von Newcomern gegenüber etablierten Anbietern darstellen.

In monopolistischen Sektoren werden zwei Argumente für die Begründung institutioneller Markteintrittsbarrieren angeführt. Die erste basiert auf der theoretisch möglichen Unsustainability eines Natürlichen Monopols.<sup>35</sup> Dies bedeutet, daß auch ein effizient produzierendes Unternehmen bei subadditiver Kostenstruktur nicht notwendigerweise gegen ineffizienten Newcomer-Zutritt gefeit sei. Der theoretische Fall setzt jedoch unrealistische Kostenannahmen und die Abwesenheit nennenswerter Irreversibilitäten voraus. Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig befürchteten „Doppelinvestitionen“ sind bei Existenz von Irreversibilitäten nicht zu erwarten — und ohne solche nicht ineffizient, da jederzeit liquidierbar. Das Unsustainability-Argument ist deshalb ordnungspolitisch irrelevant.

<sup>34</sup> Einen Überblick über Einzelbegründungen für verschiedene Branchen bieten Soltwedel et al.

<sup>35</sup> Vgl. Baumol / Panzar / Willig, Kap. 8; Sharkey, Kap. 5, und Kruse (1985), Kap. 5.

Die zweite Begründung verwendet den Vorwurf, daß Newcomer „Rosinenpicken“ (Cream Skimming) betreiben würden, d. h. nur in solche Marktsegmente eintreten, in denen sie profitabel anbieten können. Grundsätzlich ist dies effizienzkompatibel, da die Existenz von profitablen Marktlücken für Newcomer auf eine allokativ, technisch oder qualitativ ineffiziente Angebotsstruktur des Etablierten hinweist. Wenn das bisherige Monopolunternehmen mittels interner Subventionierung „gemeinwirtschaftliche“ Aufgaben erfüllt, die bei partiell Newcomer-Eintritt nicht mehr zu realisieren sein würden, gibt es bei Akzeptanz der entsprechenden Ziele entweder die Möglichkeit der Ausdehnung der Auflagen auf die Newcomer oder der direkten Verfolgung der Ziele mit anderen wirtschaftspolitischen Mitteln. Eine ökonomische Begründung für institutionelle Markteintrittsbarrieren läßt sich daraus jedenfalls nicht ableiten. Der Abbau der Marktzugangsregulierung stellt auch in monopolistischen Sektoren ein vorrangiges Deregulierungs-Ziel dar.

## 2. Institutionelle Restrukturierung

Unter dem Begriff der institutionellen Restrukturierung werden im folgenden vier deregulierungsrelevante Komplexe zusammengefaßt, die auf eine ökonomisch adäquate, organisatorische Gliederung und Funktionsweise der Entscheidungseinheiten der Sektoren abzielen. Große praktische Relevanz haben die folgenden Punkte vor allem in bisher monopolistischen Sektoren.

(1) Ein institutionelles Problem mit weitreichenden Konsequenzen ist die überhöhte Unternehmens-Integration, die häufig als Folge der Regulierung entstanden ist und von dieser konserviert wird. Dazu gehört einerseits die Zusammenfassung mehrerer vertikaler Stufen (z. B. in Versorgungssektoren die Produktion, der Ferntransport und die lokale Verteilung) in einem Unternehmen oder mittels vertraglicher, langfristiger Exklusivbindungen, andererseits die weit über eventuelle Kostenvorteile hinausgehende horizontale Ausdehnung (z. B. die Größe der Versorgungsgebiete einzelner Unternehmen) und drittens die konglomerate Integration unterschiedlicher Bereiche (z. B. Telefon und Paketbeförderung in der Bundespost oder Verkehrs- und Versorgungsdienste in kommunalen Betrieben).

Wie die Übersicht 1 zeigt, sind in den betroffenen Sektoren jeweils nur für einzelne von mehreren Produktionsstufen die Voraussetzungen für systematische Funktionsmängel gegeben. Eine entsprechende Desintegration der Unternehmen würde es ermöglichen, die ordnungspolitischen Entscheidungen für jede Stufe separat zu treffen und damit die wettbewerblich kontrollierten Bereiche erheblich auszuweiten.

Die Markteintrittsbarrieren könnten dadurch erheblich gesenkt werden und die Zahl der unternehmerischen Einheiten für wettbewerbliche und innovative Impulse würde größer. Eine institutionelle Desintegration in homogenere Teileinheiten würde außerdem die Möglichkeiten für interne Subventionierun-

gen erheblich reduzieren, Vergleiche zwischen Unternehmen in verschiedenen Regionen erlauben und damit die Disziplinierungswirkungen in Richtung auf effizientere Preisstrukturen, Kosten und Produktpolitiken erhöhen.

(2) Ein Kernproblem des deutschen Regulierungssystems besteht in einer mangelnden Funktionstrennung zwischen Unternehmens-, Regulierungs- und politischen Instanzen. Die Träger von Regulierungsfunktionen sind typischerweise direkt in die allgemeinpolitischen Prozesse integriert bzw. unmittelbar von diesen abhängig. Dies ermöglicht die Instrumentalisierung von Regulierungsentscheidungen für andere Ziele und kurzfristigen politischen Opportunismus. Eine institutionelle Trennung z. B. nach dem Vorbild der wesentlich unabhängigeren US-amerikanischen Regulierungskommissionen und parteienferne Ernennungsverfahren begrenzen die Möglichkeiten sachfremder Einflußnahme.

Besonders in Sektoren mit öffentlichen Unternehmen ist es in der Bundesrepublik oft schwierig, zwischen den Regulierungsinstanzen und den Leitungsgremien der regulierten Unternehmen zu trennen, da sie nicht selten personell identisch oder in ihrer Interessenslage eng verknüpft sind. Die Erfahrung zeigt, daß dies weite Spielräume für die Realisierung von Insider-Interessen zu Lasten der Kunden, aktueller oder potentieller Konkurrenten und der ökonomischen Effizienz eröffnet. Eine strikte Trennung zwischen Regulierern und Regulierten ist ein unabdingbares Postulat für eine rationale Ordnungspolitik.

(3) Damit im Zusammenhang steht das Erfordernis einer Aufhebung anderer institutioneller Besonderheiten öffentlicher Unternehmen. Diese weisen gegenwärtig eine ganze Reihe von Privilegien bezüglich Besteuerung, Arbeitsbeziehungen, Finanzierung, Rechnungslegung etc. auf bzw. sind de facto Bestandteile staatlicher Verwaltungen, was zwar historisch erklärt, aber nicht ökonomisch begründet werden kann. Solche Besonderheiten verzerren den Wettbewerb mit anderen Unternehmen bzw. stellen für diese Marktzugangsbarrieren dar, reduzieren die Vergleichbarkeit und erschweren eine Effizienzkontrolle. Ausgliederungen aus der allgemeinen Verwaltung, Überführung in private Rechtsformen, Abbau der genannten Besonderheiten und die Einführung standardisierter Kostenrechnungssysteme sind Formen der institutionellen Restrukturierung, die sowohl die marktlichen als auch die internen Effizienzkontrollen erleichtern.

(4) Die ökonomische Theorie hat eine Reihe von Regeln zur inhaltlichen Bestimmung der allokativen Effizienz entwickelt. Derartige Regeln haben jedoch in der Bundesrepublik im Gegensatz zum amerikanischen Regulierungssystem<sup>36</sup> nur eine geringe normative Kraft und eine geringe praktische Bedeutung.

---

<sup>36</sup> Trotz der Kritik amerikanischer Ökonomen an der US-Regulierung ist festzuhalten, daß sowohl die Preisniveau- als auch die Preisstruktur-Regulierung eine wesentlich größere allokativen Rationalität aufweisen, als dies bei der Preispolitik öffentlicher Unternehmen in der Bundesrepublik typischerweise der Fall ist.

Die erforderliche Institutionalisierung von Allokationsregeln bedeutet die Kodifizierung von ökonomischen Preisregeln bzw. ihrer operationalisierten Derivate in juristisch verbindlicher und damit einklagbarer Form. Die rechtlichen Grundlagen der Preispolitik werden damit nach ökonomischen Prinzipien strukturiert. Auf diese Weise bestehen bei allokativen Ineffizienzen für die dadurch benachteiligten Kunden Möglichkeiten und Anreize zur Durchsetzung von Korrekturen, was seinerseits entsprechende Vorfeldwirkungen für die unternehmerische Preispolitik erzeugt. Zur Erhöhung der Praktikabilität und Rechtssicherheit bei der Ausfüllung allgemeiner Regeln und der Bewältigung von Informationsproblemen werden spezifischere Subregeln und Kostenrechnungsprinzipien entwickelt. Eine Institutionalisierung ökonomischer Regeln setzt den allokativen Ineffizienzen und den damit verbundenen Folgeproblemen und Interesseneinflüssen enge Grenzen.

### 3. Alternativen zur konventionellen Regulierung

Nach den bisherigen Ausführungen, die ein großes Deregulierungspotential aufgezeigt haben, verbleiben als harte Kerne ordnungspolitischer Probleme einzelne Fälle resistenter Natürlicher Monopole, die systematische Ineffizienzen erwarten lassen. Für diese werden abschließend zwei Alternativen zur konventionellen Regulierung skizziert, und zwar die Organisation (1) durch Ausschreibungsverfahren und (2) durch einen Kontroll-Wettbewerb. Beide haben gemeinsam, daß der kollektive Handlungsbedarf weitgehend ohne staatliche Interventionen ausgefüllt wird.

(1) Es ist wiederholt vorgeschlagen und auch praktiziert worden, Ausschreibungsverfahren zur Organisation natürlich-monopolistischer Industrien zu verwenden.<sup>37</sup> Die Ausschreibung einer bestimmten Versorgungs- oder Verkehrsaufgabe und die Vergabe an den nach Preis und Qualität günstigsten Bieter erlaubt einerseits die Ausschöpfung der Subadditivität und schafft andererseits wirksame Anreize zu allokativer, technischer und qualitativer Effizienz.

Grundsätzliche Funktionsprobleme können dann auftreten, wenn die effiziente Produktionstechnologie die Nutzung langlebiger, irreversibler Produktionsfaktoren erfordert. Dies impliziert für die gegebenenfalls erforderliche Übertragung solcher irreversibler Produktionseinrichtungen von einem Unternehmen auf seinen Nachfolger eine Bewertung der Aktiva, die wettbewerbsneutral ist und effiziente Technologieentscheidungen ermöglicht. Dies ist schwierig zu realisieren in solchen Bereichen, die starker technologischer oder Nachfrage-

---

<sup>37</sup> Vgl. als Überblick zu frühen Ansätzen und Erfahrungen *Schmalensee*, Kap. 5. Die neuere Diskussion ist durch die Beiträge von *Gröner*, H.: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975, und *Demsetz*, H.: Why Regulate Utilities?, in: Journal of Law and Economics, 1968, S. 55-65, angeregt worden. Vgl. zur Kritik *Williamson*, O. E.: Franchise Bidding for Natural Monopolies — In General and with Respect to CATV, in: Bell Journal of Economics, 1976, S. 73-104.

dynamik unterliegen und bei denen die Effizienz im wesentlichen auf Elementen beruht, die in den irreversiblen Anlagen inkorporiert sind. Ein Beispiel hierfür ist gegenwärtig die Telekommunikation. Dagegen werden Versorgungsindustrien mit weitgehend ausgereifter oder standardisierter Technologie auch bei langlebigen Anlagen entsprechend weniger Funktionsprobleme aufweisen.

Generell dürften Ausschreibungsverfahren in der Praxis einen gewissen Bias zugunsten der etablierten Unternehmen aufweisen. Dennoch wird allein die Möglichkeit der Ablösung eine Disziplinierungswirkung auf die Effizienz des temporären Monopolisten haben, so daß Ausschreibungen in vielen Sektoren der gegenwärtigen Form der Regulierung vorzuziehen sind. Relativ problemlos würde eine Organisation durch Ausschreibungen zum Beispiel bei der Müllabfuhr, bei Bus- und Fährlinien, bei der Postzustellung und bei einigen regionalen Versorgungsaufgaben funktionieren.

(2) Falls im Einzelfall auch ein „Wettbewerb um den Markt“ durch Ausschreibungen nicht anwendbar ist, verbleibt als Alternative zur staatlichen Regulierung resisterter Monopole der Kontroll-Wettbewerb.<sup>38</sup> Dieser beinhaltet die Institutionalisierung eines Wettbewerbsmechanismus auf der Regieebene der einzelnen Unternehmen (Kontrollinstanz). Die Mitglieder der Kontrollinstanz, die das Management einsetzt und kontrolliert und die outputrelevanten Prinzipien der Unternehmenspolitik bestimmt, werden von den Kunden in einem Prozeß kontinuierlicher Delegation<sup>39</sup> gewählt. Das relative Stimmengewicht der einzelnen Kunden wird entsprechend ihres Nachfragevolumens festgelegt.

Grundlage des institutionellen Modells ist die Konkurrenz um die gutdotierten Positionen in der Kontrollinstanz, bei dem die etablierten Kontrolleure damit rechnen müssen, ihre Sitze an außenstehende Kandidaten zu verlieren, wenn die Kunden mit der Performance des Unternehmens unzufrieden sind. Die Kontrolleure werden im Rahmen exogener Finanzrestriktionen bestrebt sein, die Interessen der Kunden in die Unternehmensentscheidungen umzusetzen und das Management unter entsprechenden Leistungsgesichtspunkten zu sanktionieren.

Durch diese Konstruktion, die den Kunden wie bei marktlichem Wettbewerb die entscheidende Rolle zuweist, ist es möglich, die Einflüsse von Partialinteressen und politischem Opportunismus auf das in anderen Branchen übliche Maß zu begrenzen und auch in resistenten Monopolen die unternehmerischen Entscheidungsträger einem effizienzorientierten Anreizsystem zu unterwerfen.

---

<sup>38</sup> Für eine genauere Beschreibung und Analyse des Kontroll-Wettbewerbs vgl. Kruse (1985), Kap. 7.

<sup>39</sup> Die kontinuierliche Delegation beinhaltet, daß jeder Kunde jederzeit abstimmen und damit seine frühere Delegationsentscheidung ändern kann. Die relativen Stimmengewichte werden dadurch nicht verändert.

## Literatur

*Baumol, W.J., Panzar, J.C., Willig, R.D.:* Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York u.a. 1982.

*Blankart, Ch.:* Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München 1980.

*Bös, D.:* Public Enterprise Economics. Theory and Application, Amsterdam 1986.

*Borcherding, T.E., Pommerehne, W.W., Schneider, F.:* Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Suppl. 2, 1982, S. 127-156.

*Brede, H., A. v. Loesch, (Hrsg.):* Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1986.

*Breyer, S.:* Regulation and its Reform, Cambridge (Mass.) 1982.

*Demsetz, H.:* Why Regulate Utilities? in: Journal of Law and Economics, 1968, S. 55-65.

*Fehl, U.:* Das Konzept der Contestable Markets und der Marktprozeß, in: G. *Bombach* u.a.: Industrieökonomik: Theorie und Empirie, Tübingen 1985, S. 29-49.

*Giersch, H. (ed.):* New Opportunities for Entrepreneurship, Tübingen 1984.

*Goldberg, V.P.:* Regulation and Administered Contracts, in: Bell Journal of Economics, 1976, S. 426-448.

*Gröner, H.:* Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975.

*Issing, O. (Hrsg.):* Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin 1976.

*Kahn, A. E.:* The Economics of Regulation: Principles and Institutions, 2 Bände, New York 1970, 1971.

*Kruse, J. (1985):* Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985.

— (1987): Vertragsökonomische Interpretation der Regulierung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 1987, S. 93-107.

*Leibenstein, H.:* Beyond Economic Man, Cambridge (Mass.) 1976.

*Mitnick, B. M.:* The Political Economy of Regulation, New York 1980.

*Müller, J., Volgelsang, I.:* Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979.

*Noll, R. G., Owen, B. M.:* The Political Economy of Deregulation, Washington D. C. 1983.

*Owen, B., Braeutigam, R.:* The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process, Cambridge (Mass.) 1978.

*Phillips, A. (ed.):* Promoting Competition in Regulated Markets, Washington D. C. 1975.

*Phillips, C. F.:* The Regulation of Public Utilities, Arlington 1984.

*Schmalensee, R.:* The Control of Natural Monopolies, Lexington 1979.

*Sharkey, W. W.:* The Theory of Natural Monopoly, Cambridge (Mass.) 1982.

*Siebert, H.:* Ökonomische Theorie der Umwelt, Tübingen 1978.

*Soltwedel, R., et al.:* Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

*Willeke*, R.: „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *ORDO*, 1977, S. 155-170.

*Williamson*, O. E.: Franchise Bidding for Natural Monopolies — In General and with Respect to CATV, in: *Bell Journal of Economics*, 1976, S. 73-104.

— (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: *Journal of Law and Economics*, 1979, S. 233-261.

*Willig*, R. D.: What Can Markets Control?, in: R. *Sherman* (ed.): *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington D.C. 1980, S. 137-159.



# Schattenwirtschaft und Deregulierung

## Wohlfahrtsstaatliche Reglementierungen der Wirtschaft als Ursache der Expansion des informellen Sektors und ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe\*

Von *Dieter Cassel*, Duisburg

### I. Regulierungen und Schattenwirtschaft als Problemfelder der Wirtschaftspolitik

Betrachtet man die Vielzahl der staatlichen und kollektiven Eingriffe in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit, gewinnt man den Eindruck, als habe sich die frühe *Hobbessche* Vision des „Leviathan“ im modernen Wohlfahrts-, Interventions- und Steuerstaat tatsächlich realisiert: Kaum ein wirtschaftlich relevanter Lebensbereich ist denkbar, in den nicht staatliche oder private Institutionen reglementierend eingreifen würden. Wer z. B. eine Ausbildung erhalten, seine Stelle wechseln, ein Unternehmen gründen, seinen Betrieb aufgeben oder sich selbstständig machen will, muß zunächst die Hürde zahlloser Qualifikationsnachweise, Eignungszeugnisse, Zulassungsverfahren, Bedarfsprüfungen, Lizenzen, Sozialauflagen, Fristen und Formvorschriften nehmen; oder wer etwa ein Haus bauen, Wohnungen vermieten, eigene Bäume fällen, sein Abwasser selbst klären oder Güter und Kapital über die Landesgrenze bringen möchte, muß zuvor ein Dickicht von Baunormen, Gemeindesatzungen, Betriebsgenehmigungen, Sozialbestimmungen, Steuer- und Zollvorschriften durchdringen. So kommt es, daß sich immer mehr Wirtschaftssubjekte wie Gulliver bei den Liliputanern fühlen:<sup>1</sup> gefangen in einem dichten Netz von (Regulierungs-)Fäden, die jeder für sich genommen keine ernsthafte Fessel darstellen, die aber insgesamt dem einzelnen die (wirtschaftliche) Bewegungsfreiheit weitgehend nehmen.

Daß die Marktwirtschaft in den westlichen Industrieländern zunehmend zur „Gängelwirtschaft“<sup>2</sup> geworden ist, zeigt sich zum einen an der Flut der vom

\* Der Verfasser dankt Frau Ulrike *Michalski* sowie den Herren Dipl. Ök. Thomas *Apolte*, Dipl. Ök. E. Ulrich *Cichy* und Dr. Paul J. J. *Welfens* für ihre technische Hilfe sowie die wissenschaftliche Begleitung auf dem Weg durch die Schattenwirtschaft und das Regulierungsdickicht.

<sup>1</sup> S. von *Weizsäcker*, C. Chr.: Staatliche Regulierung — positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, S. 325-343.

<sup>2</sup> *Hamm*, W.: Entbürokratisierung, in: R. *Vaubel*, H. D. *Barbier* (Hrsg.): Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 293-299.

Staat erlassenen Rechtsnormen, die ein geregeltes Zusammenleben ermöglichen und den einzelnen vor Übervorteilung, wirtschaftlichen Risiken, gesundheitlichen Schäden, Umweltzerstörungen usw. schützen sollen, inzwischen aber Gefahr laufen, zu einer für alle schädlichen bürokratischen Zwangsjacke zu werden. Hinzu kommen finanzielle Belastungen und individuelle Verhaltensbeschränkungen, die aus der Mitgliedschaft in Kammern und Verbänden (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) sowie aus tarifvertraglichen Kollektivvereinbarungen (Mindestlöhne, Tarifgruppen, Arbeits- und Pausenregelungen, Rationalisierungsschutz u. ä.) resultieren.

Nun gilt es unbestritten als zentrale Aufgabe des modernen Rechtsstaats, die Wirtschaftsordnung zu gestalten, d. h. Normen und Regeln aufzustellen sowie Institutionen zu schaffen, die als längerfristig geltende Rahmenbedingungen die ökonomischen Verhaltensspielräume der Wirtschaftseinheiten abstecken. In liberalen Demokratien ist er dabei verfassungsrechtlich dem individualistischen Prinzip verpflichtet; d. h. er hat seinen Wirtschaftsbürgern weitgehende Handlungs- und Vertragsfreiheit zu garantieren. Dieses Prinzip ließe sich am besten durch ein System interventionsfreier Märkte (Marktwirtschaft) und möglichst ungeschmälerte private Eigentumsrechte an den Produktionsmitteln (Privateigentum) einlösen. Sofern im Einzelfall Marktversagen vorliegt — z. B. bei öffentlichen Gütern oder natürlichen Monopolen — wäre der Staat gleichwohl wohlfahrtstheoretisch legitimiert, die betreffenden Bereiche zu regulieren, d. h. den Marktmechanismus zu kontrollieren oder die Produktion und Verteilung von Gütern in eigene Regie zu übernehmen.<sup>3</sup> Die hierzu notwendigen rechtlich-institutionellen Minimal-Arrangements werden jedoch regelmäßig bei weitem überschritten: Unter dem wachsenden Forderungsdruck der Wohlfahrtsgesellschaft neigen Politik und Bürokratie in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie dazu, die Regelungsdichte weit über das wohlfahrts- und ordnungstheoretisch begründbare Maß hinaus zu erhöhen und so die Wirtschaftssubjekte in ein ebenso freiheitsbeschränkendes wie kostenträchtiges Korsett von Verhaltensnormen zu zwängen.<sup>4</sup>

Einem solchen Übermaß an Regulierungen werden beachtliche kontraproduktive Effekte zugeschrieben:<sup>5</sup> Die ökonomisch rationale Arbeitsteilung werde

<sup>3</sup> S. *Fromm*, A. (ed.): *Studies in Public Regulation*, Cambridge (Mass.) 1981; *Aschinger*, G.: Regulierung und Deregulierung, in: *WiSt*, 1985, S. 545-549; *Eickhoff*, N.: Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: *Wirtschaftsdienst*, 1986, S. 468-476; *Cassel*, D., Th. *Ramb*, H. J. *Thieme*, (Hrsg.): *Ordnungspolitik*, München 1988.

<sup>4</sup> S. *Watrín*, Chr.: „Marktversagen“ versus „Staatsversagen“. Zur Rolle von Markt und Staat in einer freien Gesellschaft, Zürich 1986; *Hirsch*, W., *Zeppernick*, R.: Deregulierung. Argumente für eine Politik der Deregulierung, in: *WiSt*, 1988, S. 158; *Mitchell*, W.C.: *Government As It Is. The Impact of Public Choice Economics on the Judgement of Collective Decision-Making by Government and on the Teaching of Political Science*, London 1988.

<sup>5</sup> S. *Weidenbaum*, M. L.: The High Cost of Government Regulation, in: *Challenge*, 1979, Nov./Dec., S. 32-39; *Baum*, H.: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutsch-

beeinträchtigt, der innovatorische Wettbewerb geschwächt, die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gemindert, die Kapitalflucht begünstigt, Investitionen fehlgelekt, Existenzgründungen verhindert u.v.a. mehr. Dies allein würde genügen, die immer häufiger erhobene Forderung nach Deregulierung der Wirtschaft zu begründen. Gemeint ist damit ein ordnungspolitisches Programm mit dem Ziel, den Staatseinfluß auf die Wirtschaft deutlich zu verringern und die Dispositionsspielräume der privaten Wirtschaftssubjekte auszuweiten. Damit sollen die sklerotisch gewordenen Wirtschaftsstrukturen aufgebrochen und der Wirtschaftsablauf im Interesse von mehr Wachstum und Beschäftigung dynamisiert werden.

Das Deregulierungspostulat kann sich neuerdings aber auch auf Argumente stützen, die außerhalb der bisher skizzierten „mainstream economics“ liegen und sich aus der Analyse der Regulierungen als möglicher Ursache einer wachsenden Schattenwirtschaft ergeben. Bekanntlich wächst seit Mitte der 70er Jahre in den westlichen Industrieländern die Tendenz, individuelle Bedürfnisse im Rahmen der häuslichen Selbstversorgung oder im erwerbswirtschaftlichen Untergrund durch „ganz private“, d.h. dem staatlichen Zugriff entzogene Einkommenserzielung und -verwendung zu befriedigen: Do-it-yourself, Nachbarschaftshilfe, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung oder Geschäfte ohne Rechnung sind die bekanntesten Strategien, mit denen Haushalte und Unternehmen ihre Wertschöpfungsaktivitäten aus der besteuerten, regulierten und statistisch erfaßten „offiziellen Wirtschaft“ in die „Schattenwirtschaft“ verlagern. Diese Ausweichbewegung ökonomisch rational handelnder Wirtschaftssubjekte signalisiert eine relative Verschlechterung der Aktivitätsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft. Da die Aktivitätsbedingungen nicht zuletzt auch von den dort vorhandenen Regulierungen abhängen, ist ein ursächlicher Zusammenhang zwischen zunehmendem Regulierungsdruck und wachsender Schattenwirtschaft a priori höchst wahrscheinlich. Wer in der wachsenden Schattenwirtschaft ein gravierendes wirtschaftspolitisches Problem sieht, weil sie z. B. den Staat schädige, die Arbeitslosigkeit verschärfe, den Wettbewerb verzerre und die Rechtsordnung untergrabe, muß folglich auch die Deregulierung als eine gegebenenfalls erfolgversprechende antischattenwirtschaftliche Politikoption in Betracht ziehen.

---

land, Baden-Baden 1980; *Watrin, Chr., Giebel, U.J.*: Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1984, S. 325-340; *Giersch, H.*: Liberalisation for Faster Economic Growth. Internal and External Measures Required, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 74, London 1986; *Vaubel / Barbier* (Hrsg.); *Horst, H.*: Regulierung, Deregulierung und Innovation, in: *P.J.J. Welfens, L. Balcerowicz* (Hrsg.): Innovationsdynamik im Systemvergleich, Heidelberg 1988, S. 140-159.

## II. Schattenwirtschaft — eine Wachstumsbranche?

### 1. Erscheinungsformen der Schattenwirtschaft

Unter Schattenwirtschaft versteht man jene privaten Wertschöpfungsaktivitäten, die im „Schatten“ der regulären, fiskalisch und statistisch erfaßten offiziellen Wirtschaft erfolgen: Sie sind der staatlichen Abgabenbelastung und Reglementierung entzogen, und ihr Produktionsergebnis ist nicht im ausgewiesenen Sozialprodukt enthalten. Dies trifft auf zwei recht unterschiedliche Bereiche zu: auf die bedarfsorientierte Selbstversorgungswirtschaft, auf die der Staat von vornherein keinen Einfluß nehmen will, und die Untergrundwirtschaft als irregulärer und deshalb verheimlichter Teil der privaten Erwerbswirtschaft.<sup>6</sup>

Die Selbstversorgungswirtschaft besteht aus der auf Deckung des Eigenbedarfs gerichteten, völlig legalen Produktionstätigkeit privater Haushalte und ihrer Selbsthilfeorganisationen, die auf freiwilliger Basis unentgeltlich für sich selbst oder Dritte tätig sind. Hierzu zählen die traditionelle Haus- und Gartenarbeit ebenso wie die Selbst- und Nachbarschaftshilfe (Eigenarbeit)<sup>7</sup> oder gegenseitige soziale Hilfsdienste.

Die Untergrundwirtschaft umfaßt dagegen Aktivitäten, die ausnahmslos mit Umgehung staatlicher Auflagen und Hinterziehung von Steuern, Gebühren und Sozialausgaben verbunden sind — sei es, daß dies die eigentliche Absicht oder die notwendige Folge einer aus anderen Gründen gewünschten Verheimlichung ist. Häufig werden nur die auf an sich legalen Aktivitäten lastenden Abgaben nicht abgeführt und deshalb Transaktionen verheimlicht („Verkäufe ohne Rechnung“, „Schwarzumsätze“, „Gegengeschäfte“) oder Vorschriften umgangen („Bauen ohne Baugenehmigung“, „Bewirtung ohne Schankerlaubnis“). Unter den von vornherein illegalen und folglich nicht deklarierten Aktivitäten haben die Umsätze mit verbotenen Waren („Drogenhandel“) und die Entwendungen im Unternehmensbereich („Firmendiebstahl“), insbesondere aber die „Schwarzarbeit“ im weitesten Sinne die größte Bedeutung.

Schwarzarbeit i.w.S. ist die illegale Teilnahme am Markt für entgeltliche Dienst- oder Werkleistungen ohne vollständige Übernahme der dabei rechtlich

<sup>6</sup> S. Cassel, D.: Schattenwirtschaft — eine Wachstumsbranche?, in: List-Forum, 1981/82, S. 343-363; ders., Caspers, A.: Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Second Economy, in: WiSt, 1984, S. 1-7; Langfeldt, E.: Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1984, S. 4ff.; Schrage, H.: Schattenwirtschaft — Abgrenzung, Definition, Methoden der quantitativen Erfassung, in: W. Schäfer (Hrsg.): Schattenökonomie. Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen, Göttingen 1984, S. 12ff.; Tuchfeldt, E.: Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Schattenwirtschaft, in: ebenda, S. 263-282.

<sup>7</sup> Huber, J.: Die zwei Gesichter der Arbeit. Ungenutzte Möglichkeiten der Dualwirtschaft, Frankfurt 1984.

und fiskalisch allen Wettbewerbern auferlegten Lasten. In der öffentlichen Diskussion werden drei Tatbestände unterschieden:

- Erstens die Schwarzarbeit i.e.S. des § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Schwarzarbeitsgesetz); hiernach arbeitet „schwarz“, wer wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfange durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt, ohne als gemeldeter Arbeitsloser die Bundesanstalt für Arbeit darüber zu informieren („Leistungsmißbrauch“), den selbständigen Betrieb eines Gewerbes anzugeben oder in der Handwerksrolle eingetragen zu sein.
- Zweitens die illegale Arbeitnehmerüberlassung („illegale Leiharbeit“); sie liegt vor, wenn im Baugewerbe oder in anderen Wirtschaftszweigen ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit ein Arbeitgeber (Verleiher) seinen Arbeitnehmer einem Dritten (Entleiher) überlässt und dafür i.d.R. weder Steuern noch Sozialabgaben entrichtet.
- Drittens die illegale Ausländerbeschäftigung; sie ist gegeben, wenn Ausländer beschäftigt werden, die sich — meist von „Schleppern“ eingeschleust — illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten oder — z. B. während eines Asylverfahrens — keine Arbeitsgenehmigung haben. Diese Personen erhalten meist weit unter Tarif liegende Löhne und werden vom Arbeitgeber weder versichert noch versteuert.

Im Brennpunkt der Schattenwirtschafts-Diskussion steht meist nur die Schwarzarbeit in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, obwohl das Phänomen Schattenwirtschaft viel komplexer ist und hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge kaum Unterschiede zwischen der wirtschaftspolitisch unerwünschten Untergrundwirtschaft und den meist willkommenen Selbstversorgungsaktivitäten bestehen.

## 2. Umfang und Wachstum der Schattenwirtschaft

Den genauen Umfang der Schattenwirtschaft verlässlich anzugeben, ist naturgemäß unmöglich. Mit Sicherheit läßt sich nur sagen, daß sie existiert und relativ bedeutend ist: Man schätzt den nicht erfaßten Wertschöpfungsanteil der Selbstversorgungs- und Untergrundwirtschaft zusammengenommen auf 50-75 % des ausgewiesenen Bruttoinlandsprodukts (BIP) der westlichen Industrieländer. Dies würde für die Bundesrepublik Deutschland 1986 einen absoluten Betrag zwischen 975 und 1.460 Mrd. DM ausmachen.

Nach neueren Schätzungen für die Bundesrepublik Deutschland lag der Anteil der Selbstversorgungswirtschaft an der ausgewiesenen Bruttowertschöpfung Anfang der 80er Jahre zwischen gut 30 und 50 %, je nachdem, ob zu Marktpreisen (rd. 450 Mrd. DM) oder zu Opportunitätskosten (rd. 730 Mrd. DM) bewertet wird. Der Wertschöpfungsanteil der Eigenarbeit allein (Do-it-yourself einschließlich Nachbarschaftshilfe) wird dabei auf 7 bis 11 % veran-

schlagt — das sind im Durchschnitt etwa 5.300 DM pro Haushalt und Jahr bzw. 120 Mrd. DM für die Gesamtheit aller Haushalte.<sup>8</sup> Für die Untergrundwirtschaft ergibt sich dagegen ein noch diffuseres Bild, weil die Datenlage ungleich schlechter ist und zahlreiche Meßkonzepte (direkte und indirekte Verfahren sowie Modellansätze) miteinander konkurrieren. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch darüber, daß der Wertschöpfungsanteil der Untergrundwirtschaft derzeit höchstwahrscheinlich bei etwa 10 % des ausgewiesenen Sozialprodukts liegt.<sup>9</sup>

Die Schattenwirtschaft hat in den letzten Jahren international das wissenschaftliche und politische Interesse aber nicht allein wegen ihres Umfangs auf sich gezogen, sondern weil sie eine ausgesprochene Wachstumsbranche zu sein scheint: Wie nahezu alle empirischen Untersuchungen unabhängig vom verwendeten Meßkonzept bestätigen, nimmt ihr Umfang in den westlichen Industrieländern seit Anfang der 70er Jahre sowohl absolut als auch im Verhältnis zur offiziellen Wirtschaft zu. Dies gilt unstrittig für die Untergrundwirtschaft (Tabelle 1), läßt sich aber zumindest für die USA und die Bundesrepublik Deutschland auch für die Selbstversorgungswirtschaft nachweisen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> S. Keller, B.: Die Zeit als ökonomisches Gut. *Forschungsberichte aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*, Serie A, Nr. 39, Tübingen 1984; Ollmann, R., Niessen, H.-J., Ehling, M.: Eigen- und Schwarzarbeit in der Bundesrepublik, in: *Wirtschaftsdienst*, 1985, S. 197-201; Niessen, H.-J.: Schattenwirtschaft — Gefahr oder Chance für die Soziale Marktwirtschaft?, Köln 1986; *RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung 1987). Schwerpunktthema: Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Essen 1986; Schäfer, D.: Haushaltspproduktion in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung, in: *Wirtschaft und Statistik*, 1988, S. 309-318.

<sup>9</sup> S. Kirchgässner, G., Pommerehne, W. W.: Ausmaß und Ursachen der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Mimeo, Berlin 1986. Neuere sektorale Schätzungen ergeben mit 2,5-5,2% der ausgewiesenen Bruttowertschöpfung für die Bundesrepublik Deutschland Anfang der 80er Jahre einen deutlich niedrigeren Umfang der Untergrundwirtschaft. S. Döhrn, R.: Wie groß ist die Schattenwirtschaft? Versuch einer sektoralen Erklärung, in: *RWI-Mitteilungen*, 1986/87, S. 365-385.

<sup>10</sup> S. Fleischmann, G.: Zur Produktionstheorie des Haushalts: Neuer Handlungsspielraum durch Eigenarbeit, in: G. Nutzinger (Hrsg.): Konsum und Produktion — Neuere Entwicklungen von Verbraucherverhalten, Heidelberg 1983, wiederabgedruckt in: *Verbraucherpolitische Hefte*, Heft 3, o.O. 1986, S. 55-77; Cassel, D.: Stabilitätspolitik und Schattenwirtschaft, in: Schäfer (Hrsg.), S. 163f.; *RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, S. 120ff.; Karmann, A. J.: Größe und Formen der Schattenwirtschaft und ihr Verhältnis zur Wirtschaft, in: P. Gross, P. Friedrich (Hrsg.): *Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft?*, Baden-Baden 1987, S. 87-107.

Tabelle 1: Größe und Entwicklung der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten von 1960 bis 1980<sup>a)</sup>

Land	Autor	Bargeldmethode						Methode der unbeobachtbaren Variablen	Größe der Untergrundwirtschaft (in % des offiziellen Bruttonsozialproduktes) für Untergrundwirtschaft und Deregulierung
		1960	1965	1970	1975	1978	1980		
Belgien	Geeroms	-	-	-	-	-	20,8	4,7	12,1
Bundesrepublik Deutschland	Kirchgässner	2,0-2,1	3,6-4,3	2,7-3,0	5,5-6,0	8,1-9,2	10,3-11,2	3,7	8,6
Dänemark	Schneider	3,8-4,8	5,0-6,3	5,3-7,4	6,4-7,8	6,7-8,0	6,9-10,2	3,7	11,8
Finnland	-	-	-	-	-	6,7 <sup>b)</sup>	-	3,1	7,6
Frankreich	Barthélémy	-	-	-	-	6,7 <sup>b)</sup>	-	5,0	9,4
Großbritannien	Matthews	-	-	-	-	3,3-11,0 <sup>b)</sup>	-	4,6	8,0
Irland	Boyle	-	-	-	-	-	8,0	1,7	7,2
Italien	Saba	-	-	-	-	-	-	4,4	11,4
Japan	-	-	-	-	-	-	-	2,0	4,1
Kanada	Mirus und Smith	-	-	-	-	5,8-7,8 <sup>c)</sup>	-	-	5,1
Niederlande	-	-	-	-	-	-	-	5,6	8,7
Norwegen	Lundager und Schneider	1,3-1,7	3,2-4,1	6,2-6,9	7,8-8,2	9,6-10,0	10,2-10,9	4,4	9,2
Österreich	Hofreither und Schneider	1,4-1,9	2,1-2,7	3,7-5,1	4,6-7,2	6,2-9,0	8,5-10,8	4,6	8,9
Schweden	Lundager und Schneider	1,5-1,8	3,7-4,6	6,8-7,8	10,2-11,2	12,5-13,6	11,9-12,4	5,4	13,2
Schweiz	Weck-Hannemann und Frey	1,2	1,6	4,1	6,1	6,3	6,5	1,1	4,3
Spanien	Lafuente	-	-	-	-	23,0	-	2,6	6,5
Vereinigte Staaten von Amerika	Tanzi	2,6-4,1	2,5-3,8	2,6-4,6	3,5-5,2	3,7-5,3	3,9-6,1	6,4	8,3

<sup>a)</sup> Erläuterungen: Ein Strich bedeutet, daß keine Angabe zur Verfügung steht. Ist für ein Jahr ein Bereich angegeben, so weist dies darauf hin, daß der Autor (die Autoren) entweder unterschiedliche Steuerarten (z. B. nur die direkte oder die gesamte Steuerbelastung) oder verschiedene Spezifikationen in der Schätzung für die Bargeldhaltung verwendet hat (haben).

<sup>b)</sup> Wert für 1979.

<sup>c)</sup> Wert für 1976.

Quelle: Schneider, F.: Das Ausmaß der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten. Ein Versuch der Erklärung, in: WiSt, 1986, S. 504.

Die bisher vorliegenden und bis 1980<sup>11</sup> bzw. 1984<sup>12</sup> reichenden intertemporalen Schätzungen des Umfangs der Untergrundwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland lassen durchweg auf eine ungebrochene Expansion dieses Sektors seit Anfang der 70er Jahre schließen (Figur 1). Allein von 1975-84 dürfte hiernach die deutsche Untergrundwirtschaft ihre Wertschöpfung mehr als verdreifacht und ihren Wertschöpfungsanteil am ausgewiesenen Sozialprodukt in etwa verdoppelt haben. Dies freilich nicht, ohne ein ausgeprägtes zyklisches Verlaufsmuster zu zeigen.

### 3. Ursachen des schattenwirtschaftlichen Wachstums

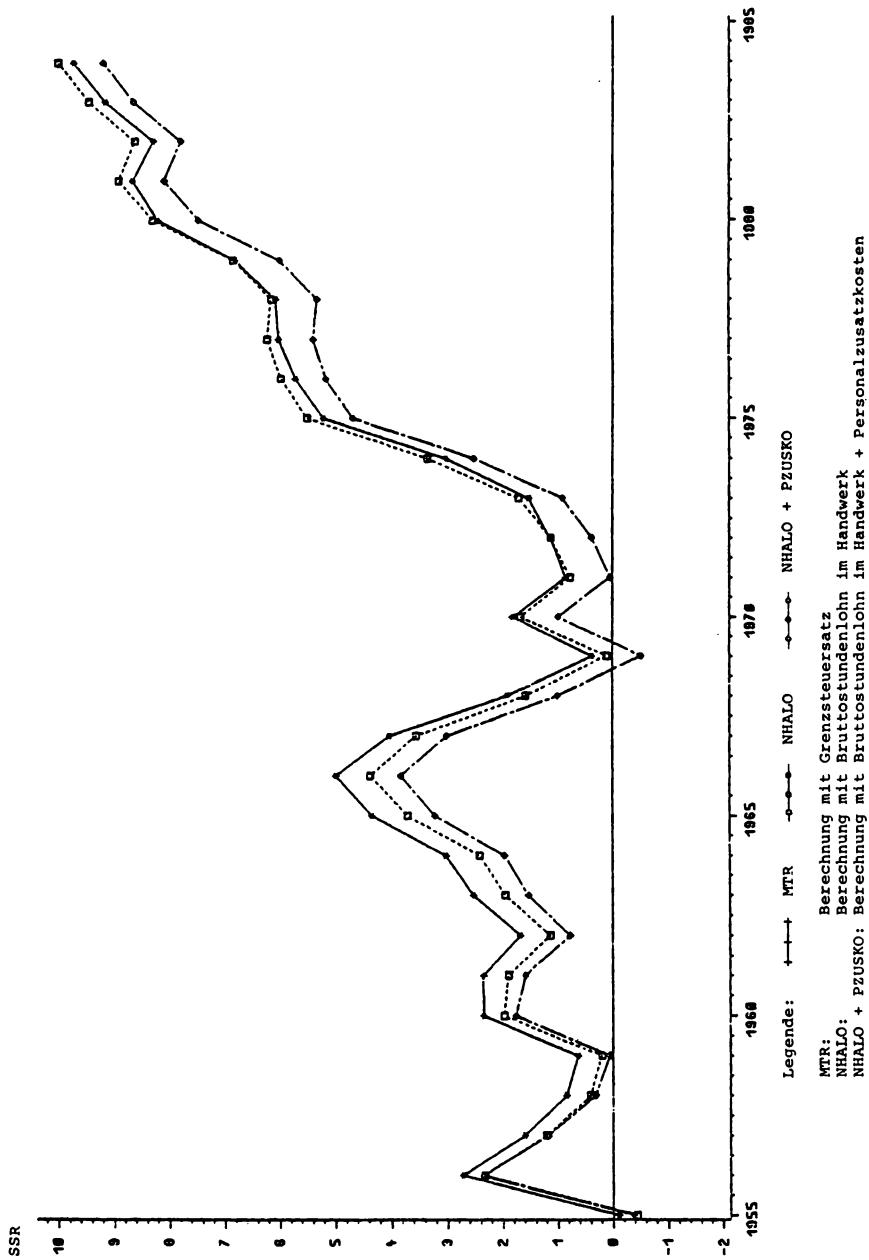
Schattenwirtschaft ist ein notwendig an die Existenz des Staates gebundenes Phänomen: Es gibt sie, weil und insofern es für den einzelnen unter den vom Staat beeinflußten und gestalteten wirtschaftlichen, politischen, sozialen und rechtlichen Bedingungen rational — und teilweise lebenswichtig — sein kann, seine ökonomischen Bedürfnisse außerhalb der offiziellen Reglements — d. h. „ganz privat“ — zu befriedigen. Wenn dieser Sektor nun über sein „natürliches Maß“ hinaus wächst, wenn also immer mehr Wirtschaftssubjekte immer häufiger in die Selbstversorgung oder den Untergrund ausweichen, so ist dies ein Zeichen dafür, daß sich die Aktivitätsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft relativ verschlechtern und gleichzeitig die Fähigkeit und die notwendige Bereitschaft zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft zunehmen:<sup>13</sup>

- Das schattenwirtschaftliche Produktionspotential wächst, indem sich die Ausstattung der privaten Haushalte mit sachlichen Produktionsmitteln, verfügbarer Arbeitszeit (infolge Arbeitszeitverkürzung, Vorruhestand, Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit usw.) und verwertbaren Arbeitsqualifikationen (verbesserte Aus- und Weiterbildung) laufend erhöht.
- Der gesellschaftliche Wertewandel hat den Wunsch nach hierarchiefreien, eigenverantwortlichen, entgelt- und arbeitszeitflexiblen Tätigkeiten und die Präferenz für das „Selbstgemachte“ vergrößert, aber auch mehr Staatsverdrossenheit und eine Erosion des Unrechtsbewußtseins mit sich gebracht.

<sup>11</sup> S. Kirchgässner, G.: Size and Development of the West German Shadow Economy, 1955-1980, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, S. 197-214; Langfeldt.

<sup>12</sup> S. Karmann, A. J.: Monetäre Schätzansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft. Ein Vergleich verschiedener Meßmethoden, in: Kredit und Kapital, 1986, S. 233-247; ders. (1987).

<sup>13</sup> S. Cassel (1982), S. 356ff.; ders., Cichy, E. U.: Die Bedeutung der Ausweichökonomie, in: Wirtschaftsdienst, 1986, S. 424-428; Heinze, J., Schedl, H., Vogler-Ludwig, K.: Wachstumsfelder am Rande der offiziellen Wirtschaft. Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, München 1986, S. 137ff.; Schmähl, W.: Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft, in: H. Winterstein (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise, Band I, Berlin 1986, S. 148ff.; RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S. 130ff.



Figur 1: Entwicklung der Untergrundwirtschaft (Schwarzarbeit) in der Bundesrepublik Deutschland in Prozent des ausgewiesenen Bruttonsozialprodukts, 1955-84

Quelle: Karmann (1987), S. 95.

- Steigende Belastungen der offiziellen Einkommensentstehung und -verwendung mit Steuern und Sozialabgaben haben den staatlichen Abgabendruck verschärft und dadurch den Keil zwischen Brutto- und Nettoentgelt einer Leistung ständig vergrößert. Überproportional hiervon betroffen sind ausgerechnet jene arbeitsintensiv produzierenden mittelständischen Bereiche (Handwerk, Handel, Kleingewerbe, Dienstleistungen), die in enger Substitution zur schattenwirtschaftlichen Produktion stehen.
- Mit dem raschen Ausbau des Wohlfahrtsstaates verbunden ist auch die Zunahme des Regulierungsdrucks auf die offizielle Wirtschaft; er resultiert aus dem immer engmaschiger geknüpften Netz aus Gesetzen und Verordnungen, bürokratischen Verwaltungsdiensten, Standesregeln, Tarifvereinbarungen usw. und wirkt sich ebenso kostenträchtig wie freiheitsbeschränkend aus.

Das Resultat des Abgaben- und Regulierungsdrucks ist eine erhebliche und zudem von Jahr zu Jahr wachsende Diskrepanz zwischen dem offiziell vom Nachfrager einer Leistung zu zahlenden Rechnungsbetrag und dem Nettoentgelt, das dem Leistungserbringer verbleibt. Sie ist der „Preis“, den beide für ihr Verbleiben in der offiziellen Wirtschaft „zu zahlen“ haben. Seine Höhe dürfte Anreiz genug sein, die ohnehin gesunkenen moralischen Skrupel und Risikoschwellen zu überwinden und soweit wie möglich die Leistungen im „Schatten“ zu erbringen: als Schwarzarbeit, ggf. aber auch in Nachbarschafts- oder Selbsthilfe.

### III. Wachsende Schattenwirtschaft durch zunehmenden Regulierungsdruck?

#### 1. Schattenwirtschaftlich relevante Regulierungen

Abgaben- und Regulierungsdruck werden meist in einem Atemzug als schattenwirtschaftliche Einflußfaktoren genannt. Während jedoch die Wirkungsanalyse des Abgabendrucks eine lange finanztheoretische und -psychologische Tradition hat, die in zahlreichen theoretischen und empirischen Arbeiten jüngeren Datums fortlebt<sup>14</sup> und unter dem Etikett der Laffer-Kurve sogar einem modischen Höhepunkt zustrebt, sind die Interdependenzen zwischen Regulierungen und Schattenwirtschaft bisher noch nicht systematisch thematisiert worden. Die schattenwirtschaftlichen Konsequenzen des Regulierungsdrucks

<sup>14</sup> Überblick bei *Mettelsiefen*, B.: Zur Theorie der Steuerhinterziehung — Ein Überblick, in: P. de Gijsel, H.-G. Seifert-Vogt (Hrsg.): Schattenwirtschaft und alternative Ökonomie, Regensburg 1984, S. 66-87; ders.: Besteuerung und Schattenwirtschaft, in: K. Gretschmann, R. G. Heinze, B. Mettelsiefen (Hrsg.): Schattenwirtschaft. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Aspekte, internationale Erfahrungen, Göttingen 1984, S. 45-75; *Schult*, E.: Schwarzarbeit — konkurrenzlos durch längerfristige Steuereffekte, in: Steuer und Wirtschaft, 1986, S. 144-149.

werden meist dilatorisch behandelt und dann überwiegend in Analogie zum Abgabendruck gesehen. Regulierungen sind hiernach lediglich ein Kostenfaktor, der den privaten Akteuren staatlicherseits auferlegt wird und den sie wie die direkt auferlegten Steuern und Sozialabgaben durch Immigration in die Schattenwirtschaft vermeiden können. Tatsächlich dürfte das Wirkungsspektrum je nach Art und Anwendungsbereich der Regulierungen aber weit differenzierter sein.

### *a) Regulierung als Reglementierung*

Klärungsbedürftig ist zunächst einmal der Regulierungsbegriff selbst. Die Bezeichnung Regulierung wurde ursprünglich aus der amerikanischen Wettbewerbspolitik übernommen: „Regulation“ steht dort für die wirtschaftspolitische Gestaltung wettbewerblicher Ausnahmebereiche durch Marktzutrittsbeschränkungen, Preisadministration, Konditionenfestsetzung, Qualitätsnormierung u. ä. mehr. Stets geht es dabei um die staatliche bzw. öffentliche Kontrolle von privaten Unternehmen in solchen Wirtschaftssektoren, in denen im wohlfahrts-theoretischen Sinne Marktversagen — etwa bei öffentlichen Gütern, externen Effekten, natürlichen Monopolen und ruinöser Konkurrenz — vorliegt oder ein öffentliches Interesse — z. B. an einer gerechteren Einkommensverteilung — geltend gemacht wird. Die wichtigsten regulierten Industrien sind dabei der Verkehrssektor, die Versorgungsunternehmen und der Finanzsektor.<sup>15</sup> Regulierung in diesem Sinne findet in der Bundesrepublik allein schon deshalb kaum statt, weil hier in den entsprechenden Sektoren meist öffentliche und keine privaten Unternehmen dominieren. Die Bezeichnung Regulierung „steht daher im Deutschen weitgehend synonym für Interventionen aller Art, insbesondere soweit sie die Steuerung einzelner Bereiche wie den Agrar-, Wohnungs-, Energie- oder Verkehrssektor betreffen.“<sup>16</sup>

Am schattenwissenschaftlichen Erkenntnisinteresse gemessen, verengt aber auch diese Definition den relevanten Problemhorizont, weil sie implizit dem wohlfahrtstheoretisch-normativen Konzept des Marktversagens verhaftet bleibt. Der analytische Blick wird deshalb einseitig auf die staatlichen Interventionen einerseits und die Ordnung von Gütermärkten andererseits gelenkt; die

<sup>15</sup> S. Müller, J., Vogelsang, I.: *Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1979; Hamm, W.: *Regulated Industries: Transportation*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1980, S. 576-592; Kaufert, E.: *Theorie der Öffentlichen Regulierung*, München 1981; Andreea, C.-A., Keuschnigg, Chr.: *Integration oder Desintegration der europäischen Wettbewerbsordnung?*, Referate des XVI. FIW-Symposiums, FIW-Schriftenreihe, Heft 105, Köln u. a. 1983, S. 107-127; Soltwedel, R., et al.: *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Tübingen 1986; Weber, R. H.: *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen*, Baden-Baden 1986.

<sup>16</sup> Issing, O.: *Staatliche Regulierung: Marktversagen versus Staatsversagen*, in: *Volks-wirtschaftliche Korrespondenz* der Adolf-Weber-Stiftung, 1987, Nr. 1, S.1.

schattenwirtschaftlich äußerst bedeutsamen (privaten) kollektivvertraglichen und berufsständischen Beschränkungen der privaten Dispositionsspielräume bleiben dabei ebenso außer Betracht wie die Bedingungen der betrieblichen Faktorverwendung. Sicherlich kommt es auch auf den staatlich regulierten Gütermärkten zu Ausweichreaktionen der Akteure: Sie mißachten vorgeschriebene Qualitätsstandards, umgehen Preis- und Kalkulationsvorschriften, unterlaufen den Kontrahierungszwang oder weichen in neue, noch nicht regulierte rechtliche Gestaltungsformen aus;<sup>17</sup> da hiermit in der Regel aber keine „nichterfaßte Wertschöpfung“ verbunden ist, sind derartige Umgehungsstrategien dem hier zugrunde gelegten Verständnis von Schattenwirtschaft entsprechend nicht weiter relevant.

Da in den klassischen wettbewerbspolitischen Regulierungsbereichen die schattenwirtschaftliche Immigration so gut wie kein Thema ist, sollte der Regulierungsbegriff weiter gefaßt werden. Unter „Regulierungen“ werden deshalb im folgenden alle staatlichen, kollektivvertraglichen und berufsständischen Eingriffe in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit auf Güter- und Faktormärkten verstanden.<sup>18</sup> Es handelt sich also um Reglementierungen, die nicht nur vom Staat mit seinen Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und Verwaltungsakten ausgehen, sondern auch von Verbänden, Kammern und Standesorganisationen, die im Rahmen ihrer jeweils vom Gesetzgeber gewährten Autonomie Verträge schließen, Satzungen erlassen und Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können, die für ihre Mitglieder verbindlich sind. Dabei sind hinsichtlich ihrer schattenwirtschaftlichen Bedeutung zwei Formen der Regulierung zu unterscheiden:

- Erstens Verbote (z. B. Drogenherstellung und -handel, illegale Glücksspiele, Unterbietung von Mindestlöhnen, Erwerbstätigkeit von Transferempfängern und illegal Eingewanderten): Sie sollen bestimmte Transaktionen bzw. Aktivitäten in der offiziellen Wirtschaft von vornherein unterbinden und können nur durch Immigration in die Untergrundwirtschaft umgangen werden.
- Zweitens Auflagen (z. B. Qualifikationsnachweise und Meldevorschriften bei der Ausübung eines Handwerks, Buchführungspflichten, Ladenschlußzeiten, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, Arbeitsschutzbestimmungen oder Baunormen): Sie lassen offiziellwirtschaftliche Aktivitäten zwar grundsätzlich zu, aber eben nur unter Erfüllung bestimmter Bedingungen. Wer diese nicht erfüllen kann oder will, muß schattenwirtschaftlich aktiv werden;

---

<sup>17</sup> S. Baum, H.: Schattenwettbewerb in regulierten Ausnahmebereichen, in: *Schäfer* (Hrsg.), S. 204–228; Schneider, D.: Ausweichhandlungen vor Regulierungen auf Finanzmärkten als Prüfstein wettbewerbspolitischer Konzepte, in: *ORDO*, 1986, S. 155–181.

<sup>18</sup> S. Mitnick, B. M.: *The Political Economy of Regulation*, New York 1980; Buttler, F.: Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: *Winterstein* (Hrsg.), Band II, S. 9–52.

wer die durch sie verursachten Kosten nicht tragen möchte, kann sie durch „Geschäfte ohne Rechnung“ einholen.

Regulierungen werden somit schattenwirtschaftlich relevant, weil sie in jedem Falle die materiellen und immateriellen Transaktionskosten offiziellwirtschaftlicher Aktivitäten erhöhen, wobei Verbote als Grenzfall prohibitiv hoher Transaktionskosten aufgefaßt werden können.

### *b) Schattenwirtschaftlich relevante Regulierungsbereiche*

Regulierungen sind nur dort schattenwirtschaftlich relevant, wo Wirtschaftssubjekte normalerweise Möglichkeiten zum Ausweichen in den Untergrund oder die Selbstversorgung haben. Diese Möglichkeiten sind keineswegs über alle Bereiche der offiziellwirtschaftlichen Güterproduktion und ihres Faktoreinsatzes gleich verteilt: Geschäfte ohne Rechnung sind im industriellen Bereich oder in Warenhäusern kaum möglich; Autos und Videogeräte sind nicht ohne weiteres in häuslicher Eigenarbeit zu produzieren; und Schwarzarbeit lässt sich ohne größeres Risiko des „Erwischtwerdens“ nur unter bestimmten Produktionsbedingungen und für bestimmte Produktionszwecke in Anspruch nehmen.

Nach der vorliegenden empirischen Evidenz konzentrieren sich die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten auf folgende Bereiche:<sup>19</sup>

- In der Selbstversorgungswirtschaft hat neben der üblichen Haus- und Gartenarbeit sowie der Kindererziehung und den sozialen Pflegediensten die Eigenarbeit (Do-it-yourself und Nachbarschaftshilfe) die größte Bedeutung. Sie konzentriert sich jedoch relativ stark auf den Eigenheimbau und -umbau, die Wohnungsrenovierung sowie die Nutzung, Wartung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. Daneben sind weitere produktive Tätigkeiten wie Haarschneiden, Möbelbau, Wartungs- und Reparaturarbeiten an Geräten und Heizungsanlagen u.ä. mehr verbreitet.
- In der Untergrundwirtschaft konzentriert sich die Nachfrage der Haushalte nach „schwarz“ erbrachten Leistungen Dritter naturgemäß auf die gleichen Bereiche, während die Schwarzarbeitsnachfrage der Unternehmen (illegale Leiharbeit und illegale Ausländerbeschäftigung) praktisch auf das Bau- und Baunebengewerbe beschränkt ist. Angebotsseitig kommen als Schwarzarbeiter überwiegend Arbeitslose und abhängig Beschäftigte aus traditionellen Handwerksberufen in Betracht. Die von Selbständigen und ihren Beschäftigten im Handwerk, Handel, Verkehrs- und Gaststättengewerbe sowie in den Freien Berufen ausgeführte Schwarzarbeit und der damit meist verbundene Schwarzhandel werden als „Geschäfte ohne Rechnung“ abgewickelt.

---

<sup>19</sup> S. *De Grazia, R.: Le travail clandestin. Situation dans les pays industrialisés à économie de marché*, Genève 1983; *Hofbauer, E., Schüssel, W.: Schattenwirtschaft in Österreich. Ein ökonomisches Sittenbild*, Wien 1984; *Heinze / Schedl / Vogler-Ludwig; Niessen; RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung; Döhrn*.

Nach einer Schätzung von Karmann<sup>20</sup> werden etwa 20 % der Schwarzarbeit durch private Hauhalte und 80 % durch offiziell etablierte Unternehmen ausgeführt.

Der schattenwirtschaftlich relevante Regulierungsdruck ist somit überwiegend im Bereich der handwerklichen Berufsqualifikationen und der beruflichen Selbständigkeit zu suchen: Regulierungen des Arbeitseinsatzes, der selbständigen Berufsausübung und des Güterangebots dürften hier auf eine beachtliche Reaktionsbereitschaft der betroffenen Wirtschaftssubjekte stoßen.

### *c) Regulierung des Arbeitseinsatzes*

Der moderne Wohlfahrts- und Sozialstaat findet seinen sichtbarsten Ausdruck in der Fülle staatlicher und kollektivvertraglicher Regulierungen des Arbeitseinsatzes.<sup>21</sup> Sie sollen die Gesamtheit der Arbeitnehmer oder bestimmte Personengruppen vor Überforderung (Arbeitszeitschutz), Unfällen (Betriebs- und Gefahrenschutz) sowie den Risiken allgemeiner Vertragsfreiheit (Kündigungsschutz) bewahren. Darüber hinaus sind die Arbeitgeber zu gesetzlichen und tarifvertraglich vereinbarten Sozialleistungen verpflichtet, haben sie die tariflichen Lohn- und Arbeitszeitvereinbarungen einzuhalten und unterliegen sie bei bestimmten Betriebsgrößen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. Hierdurch werden dem Arbeitgeber wie dem Arbeitnehmer nicht nur Beschränkungen in der Handlungs- und Vertragsfreiheit auferlegt, sondern in erheblichem Umfang auch Kosten induziert, die dem Faktor Arbeit zusätzlich zum Arbeitsentgelt als Personalkosten zugerechnet werden (Übersicht 1).

Der vom Staat und den Tarifparteien am Arbeitsmarkt ausgeübte Regulierungsdruck ist darüber hinaus angebotsseitig eine Quelle der subjektiven Unzufriedenheit gerade unter den flexiblen, leistungsfähigen und -willigen Arbeitnehmern: Tarifliche Arbeitszeitverkürzungen mit und ohne Lohnausgleich, streikbedingte Kurzarbeit, Verbot von Überstunden, Abgeltung von Überstunden durch Freizeit, vorzeitige Verrentung, gewerkschaftliche „closed shops“ usw. sind mengenrationierende Eingriffe, die den einzelnen daran hindern, durch individuelle Mehrarbeit im offiziellen Sektor ein Zusatzeinkommen zu verdienen. Ähnlich leistungshemmend wirken Einstellungsstopps, Beförderungs- und Stellensperren sowie partei- und gewerkschaftspolitische Personalselektion, wie sie insbesondere im öffentlichen Dienst vorkommen,

---

<sup>20</sup> S. Karmann (1987).

<sup>21</sup> S. Halbach, G., u. a.: Übersicht Recht der Arbeit. Herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1981; Soltwedel, R.: Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt — Eine Kritik, Diss., Kiel 1984; ders.: Arbeitsmarktfverfassung, in: Vaubel/Barbier (Hrsg.), S. 171-186; Adamy, W., Steffen, J.: Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Bonn 1985; Giebel, U.J.: Sozialleistungen und Unternehmensgrößenstruktur. Analyse unternehmensgrößenspezifischer Belastungswirkungen von gesetzlichen, tarifvertraglichen und freiwilligen Regelungen im Sozialbereich, Köln 1985.

*Übersicht 1*  
**Regulierungen des Arbeitseinsatzes**

Regulierungsobjekte	Kostenquellen
Allgemeine Bestimmungen des Arbeitsvertragsrechts	6 % der Arbeitsplätze für Schwerbehinderte Verbot von Kettenarbeitsverträgen Arbeitszeit- und Überstundenregelungen Gleichbehandlungsgrundsatz Zuschläge aufgrund von Mehrarbeit, Überstunden, Sonn- und Feiertagsarbeit Mindesturlaub Vermögenswirksame Leistungen Lohnfortzahlung bei Krankheit, Kur- und Heilbehandlungen, Hausarbeitsvertrag
Allgemeiner Arbeitsschutz	Arbeitszeitordnung Arbeitsverbot für Sonn- und Feiertage Ladenschlußzeiten Arbeitszeitregelungen für Bäckereien und Konditoreien, Krankenpflegeanstalten sowie im Straßenverkehrsgewerbe Staatliche und berufsgenossenschaftliche Auflagen im technischen Arbeitsschutz, d. h. Arbeitsstättenverordnung, Arbeitsstoffverordnung, Unfallverhütungsvorschriften
Schutz besonderer Personengruppen	Wehrpflichtige Auszubildende Schwerbehinderte Heimarbeiter Frauen Jugendliche
Mitbestimmung auf Betriebsebene	Wahlen des Betriebsrats Freistellung von Betriebsratsmitgliedern Mitwirkungs- (Vorschlags-, Anhörungs und Beratungs-) und Mitbestimmungsrechte
Tarifverträge	Mindestarbeitsbedingungen Mindestlöhne Festlegung von Lohngruppen

ferner auch branchentypische Regelungen — wie etwa einheitliche Ladenschlußzeiten oder Fahr- und Nachtbackverbote. Während hierbei die Behinderung des einzelnen bei der Mengenanpassung zum Ärgernis wird, ist es in anderen Fällen die mangelnde Differenziertheit der Einkommen: So haben die Politik der Sockelbeiträge, die Abschaffung von Leichtlohngruppen und die Vereinbarung betrieblicher Sozialkomponenten viel zur Nivellierung der Einkommen beigetragen. Soweit sich der Arbeitnehmer hierdurch relativ unterbe-

4\*

zahlt oder in seinen Einkommenserzielungsmöglichkeiten begrenzt fühlt, wird er die daraus resultierende Unzufriedenheit durch schattenwirtschaftliche Betätigung abzubauen suchen.

*d) Regulierung der selbständigen Berufsausübung*

Trotz rechtlich garantierter Gewerbefreiheit und Freiheit der Berufswahl gibt es bei uns eine Vielzahl von Regulierungen der selbständigen Berufsausübung, die unternehmerisches Handeln erschweren und potentielle Existenzgründer abschrecken.<sup>22</sup> Übersicht 2 vermittelt einen Eindruck von den in der Bundesrepublik bestehenden rechtlichen Hemmnissen bei Gründung selbständiger Existenz: Sie reichen von direkten Zugangsbeschränkungen — wie z. B. *numerus clausus* oder *Mindestalter* — bis zur indirekten, aber nicht weniger prohibitiven Hürde des Befähigungsnachweises. Gerade im Handwerk spielt der Nachweis der fachlichen Eignung eine so überragende Rolle, daß er geradezu zum Sprungbrett in die Schwarzarbeit wird: Nach § 1 Abs. 1 (3) Schwarzarbeitsgesetz handelt nämlich derjenige ordnungswidrig, der „ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung)“; Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle ist jedoch die Meisterprüfung oder eine gleichwertige Prüfung, die erst nach langen Lehr- und Gesellenjahren abgelegt werden kann. Die Prüfung selbst erstreckt sich nicht nur auf fachliche, sondern auch auf kaufmännische, betriebswirtschaftliche und juristische Kenntnisse, so daß es zu abschreckend hohen Durchfallquoten kommt. So gesehen „definiert“ und „nährt“ sich die Schwarzarbeit durch die berufsständischen Regulierungen des Schwarzarbeitsgesetzes und der Handwerksordnung selbst.

Für potentielle Existenzgründer ebenso abschreckend wie für etablierte Selbständige belastend wirkt sich die zunehmende Verrechtlichung der Unternehmensführung aus: Neben dem Handels- und Steuerrecht sind auch die zahllosen Regelungen des Arbeits-, Sozial-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrechts zu beachten sowie berufsgenossenschaftliche, gesundheits- und bauaufsichtliche Belange zu berücksichtigen. Hinzu kommen knapp 200 Verwaltungsdienste, die der Staat den privaten Unternehmen unentgeltlich abverlangt (Übersicht 3). Diese Bürokratielast ist sozialrechts-, steuer-, statistik- und betriebsbedingt, resultiert aber zur Hälfte aus der Anwendung des Arbeits- und Sozialrechts; sie entsteht vor allem durch die Beschäftigung des Faktors Arbeit und belastet deshalb das kleinbetrieblich strukturierte und arbeitsinten-

---

<sup>22</sup> S. *Tuchfeldt*, E.: Gewerbefreiheit, in: W. *Albers* u.a.: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart 1977ff., S. 611-617; *Tuchfeldt*, E., *Stober*, R.: Handwerk, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.): Staatslexikon, 7. A., Freiburg 1986, Spalte 1201-1213; *Pütz*, P., *Meyerhöfer*, W.: Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen, Köln 1982; *Langfeldt*, S. 97ff.; *Fischer*, H.P.: Rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen der beruflichen Selbständigkeit, in: *WiSt*, 1986, S. 318-324.

*Übersicht 2: Rechtliche Hemmnisse bei Existenzgründungen in ausgewählten Berufen*

Beschäftigung	Numerus Clausus	Persönliche Eignung		Befähigungsnachweis		Mindestalter <sup>a)</sup>	Geschlecht <sup>b)</sup>	Staatsangehörigkeit
Beruf		Zuließigkeit	Gesundheit	Kapital	Prüfung	Fachliche Eignung	praktische Tätigkeit	
Arzt, Zahnarzt	x	x	x	x	x	x	x	x
Apotheker	x	x	x	x	x	x	x	
Bewachungsgewerbe								
Fahrlehrer	x	x	x	x	x	x	x	
Güterfernverkehr <sup>c)</sup>								
Handwerk	x	x	x	x	x	x	x	x
Hebamme	x	x	x	x	x	x	x	x
Heilpraktiker	x	x	x	x	x	x	x	x
Makler								
Notar	x	x	x	x	x	x	x	x
Pfandleihgewerbe								
Rechtsanwalt	x	x	x	x	x	x	x	x
Schornsteinfeger	x	x	x	x	x	x	x	x
Versteigerungsgewerbe								
Waffenherstellung								x

a) x = Rechtlich festgelegtes Mindestalter; (x) = wegen der Ausbildung notwendiges Mindestalter.

b) (x) = In einigen Handwerksberufen werden für weibliche Gründer erhöhte Anforderungen an die fachliche Eignung gestellt.

c) Die fachliche Eignung kann entweder durch eine Prüfung oder durch Ablegung einer Prüfung eine dreijährige Tätigkeit nachgewiesen werden.

Quelle: *Fitz/Meyerhöfer, S. 144.*

siv produzierende Handwerk in besonderer Weise.<sup>23</sup> Derartige Regulierungen sind nicht nur ein Hemmnis für Existenzgründungen, sondern führen in den bestehenden Unternehmen zu kostspieligen Zeit-, Reibungs- und Mobilitätsverlusten, die in der unregulierten, bürokratiefreien Schattenwirtschaft nicht anfallen.

#### e) *Regulierung des Güterangebots*

Schließlich ist auch noch die Regulierung des Güterangebots erwähnenswert, weil hierdurch meist andere und i.d.R. höhere — und damit auch teurere — Qualitätsstandards gesetzt werden, als sie die Marktteilnehmer wünschen. Die kostengünstigere Alternative ist dann allemal das schattenwirtschaftliche Güterangebot. Dies gilt in besonderer Weise im Baubereich, wo überzogene Normen und technische Vorschriften zur Aufblähung der Baukosten wesentlich beigetragen haben.<sup>24</sup>

## 2. Zunehmender Regulierungsdruck: empirische Evidenz

Sollen Regulierungen als Ursache des schattenwirtschaftlichen Wachstums in Betracht kommen, genügt es nicht, festzustellen, daß es sie überhaupt gibt. Schließlich sind sie im wesentlichen ein Ausdruck des ordnungspolitischen Gestaltungswillens des Staates und grundsätzlich notwendig, um ein wirtschaftliches Lenkungschaos zu verhindern. In vernünftigen, ordnungstheoretisch begründbaren Grenzen gehalten, würden sie — zusammen mit dem Abgabendruck — allenfalls ein „natürliches“ Maß an Schattenwirtschaft begründen. Beschleunigt sich freilich die schattenwirtschaftliche Immigration — wie es seit Anfang der 70er Jahre den Anschein hat —, müßten auch die Regulierungen nach Umfang und Belastungswirkungen zugenommen haben, wenn sie das schattenwirtschaftliche Wachstum miterklären sollen.

Nun lassen sich weder der Umfang noch die Inzidenz der Regulierungen im Zeitablauf quantitativ exakt und strukturell zurechenbar festhalten: Hinsichtlich des Umfangs müßten nicht nur die Zahl der regulierenden Normen und Institutionen, sondern auch die Häufigkeit und Signifikanz der Eingriffe in die

<sup>23</sup> S. *IHK Koblenz — Industrie- und Handelskammer zu Koblenz*: Unbezahlte Hilfsarbeiten der Wirtschaft für den Staat — Steuerbonus als Ausweg?, Koblenz 1976; *Hamer*, E.: Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme des Mittelstandsinstituts Niedersachsen-Bremen am Beispiel des Handwerks, Hannover 1979; *Klein-Blenkers*, F.: Die Belastung von Industrieunternehmen durch administrative Leistungen für den Staat. Unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, Göttingen 1980; *Floehr*, R.: Die Belastung der Unternehmen durch Nebenpflichten im Rahmen der Steuer- und Sozialabgabenerhebung, Duisburger Diplomarbeit, Duisburg 1983; *Dicke*, H., *Hartung*, H.: Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse, Tübingen 1986.

<sup>24</sup> S. *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen*: Muß Bauen teuer sein?, Dortmund 1982; *Langfeldt*, S. 103.

**Übersicht 3: Staatlich auferlegte Bürokratienlasten im Handwerk**

	Sozialbürokratie	Steuerbürokratie	Statistikbürokratie	Betriebsbürokratie
<b>Personalverwaltung</b>	Arbeitnehmersparen, Kindergeldbesch., Sozialversicher., Betriebskosten, Zeugnisse, Berufsgenossenschaft, Ausbildungsvorhältnisse, Schulungsveranstaltungen, Kurzarbeitsanträge, Urlaubsregelung u. a.	Errechnen u. Abführen v. Steuern u. vermögenswirksamen Anlagen	Ausänderanmeldung, Erhebungen über Schwerbeh., Schlechtwetter, Auszubildende u. a.	Arbeits- u. Verdienstbesch., Berechnung u. Abführung v. Beiträgen an Arbeitnehmervereinigungen, Lohnpfändungen, u. a.
<b>Betriebsverwaltung</b>	Lärmschutzmaßnahm., Erhebungen u. Prod. an Feiertagen, Freistellungsarbeit für Lehrgänge, Bildungs- u. Sonderurlaub u. a.	Umsatzsteuer: Voranmeldung u. Erklärung, Errechnung, Abführung u. Prüfung, Gewerbebeitrags-, Erklärung u. Berechnung d. Einkommenst., KFZ-St. u. a.	Produktionsberichte u. Kostenstrukturstatistik, Verzollungsmeldung u. a.	Steuer-, Rechts- u. Personalberatung, Finarbeiterung in u. Ausführung v. gesetzl. Vorschr., Gewerbe- u. Bauaufs., TÜV u. a.
<b>Unternehmensverwaltung (-bestand)</b>	Öffentliche Ehrenämter, standespolitische Ehrenämter, Organisationsfunktionen u. a.	Berechnungen u. Erklärungen d. Vermögen- u. d. Gesellschaftsstat. u. zur Ermittlung d. Einheitswerts, Berechnung u. Vorauszahlg. der Körperschaft. u. a.	Handwerksberichterstattung, Statistiken f. Landesverwaltungssamt (Umweltschutz, Ein- u. Ausfuhrpreise), Meldungen f. öffentl. Aufträge u. a.	Keine Angaben
<b>Boden- und Kapitalverwaltung</b>	Bauplanungsvorschriften, Nachbarrechts- u. Ortsatzungspflichten, Immisionsschutzpf. u. a.	Errechnung, Abführung u. Prüfung d. Gewerbebeitrags-, Errechnung v. Kapitalertrags- u. Kapitalverlust, Grundsteuerberechnung u. -abführung, Grundbesitzabgabenauführung u. a.	Meldungen über ausländische Beteiligungen, Kreditnehmerstatistik	Betriebliche Überwachung u. Kontrolle d. laufenden Aggregate u. Investitionsanmeldungen mit ihrer Vorbereitungsarbeit

*Quelle: Zusammengestellt nach Hamer.*

individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit in den schattenwirtschaftlich relevanten Bereichen feststellbar sein, und hinsichtlich der Inzidenz müßten neben den in Geld rechenbaren Transaktionskosten auch die immateriellen Kosten in Form von Zeit, Ärger, Mobilitätsverlusten, Entscheidungsverzögerungen usw. geschätzt werden können. In den wenigen hierzu vorliegenden Studien behilft man sich bis dato mit eklektisch ausgewählten Indikatoren und partiellen Schätzungen, die insgesamt eher impressionistisch als theoretisch signifikant sind.

#### a) Gesetzgebung

Zunächst ist es durchaus nützlich, sich ein Bild über die Entwicklung der Gesetzgebung und der sie ausführenden Institutionen zu machen, weil jede staatliche Regulierung letztlich durch Gesetze, Verordnungen, Erlasses und Verwaltungsakte durchgesetzt wird. In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund seit Beginn der 7. Wahlperiode im Jahr 1973 nicht nur die Zahl der Gesetze und Verordnungen, sondern auch die Seitenzahl pro Rechtsetzungsakt sprunghaft steigen lassen (Tabelle 2). Da sich in den Ländern die gleiche Entwicklung zeigt, kann man für die 70er Jahre durchaus von einer „Inflation des Rechts“<sup>25</sup> sprechen, wobei insbesondere die administrative Gesetzgebung aufgebläht wurde. Dies korrespondiert mit der Expansion des öffentlichen Dienstes, der in den 60er und 70er Jahren zwei- bzw. dreimal so schnell wie die Bevölkerung wuchs. Dabei ist der bürokratisch besonders relevante Anteil der Vollbeschäftigten in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung an der Gesamtbeschäftigung im Zeitraum von 1960-78 von 6,0 auf 9,9 % gestiegen.<sup>26</sup>

*Tabelle 2*  
Entwicklung der Gesetzgebung des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland, 1949-80

Wahlperiode	Zahl der BGBI-Seiten pro Wahlperiode	Anzahl verabschiedeter			Ø Seitenzahl/Rechtsetzungsakt
		Gesetze	RechtsVO	zus.	
1	4 300	545	877	1 422	3,2
2	4 420	507	998	1 509	2,9
3	5 072	424	1 093	1 517	3,3
4	5 108	427	1 368	1 785	2,9
5	6 070	453	1 537	1 990	3,0
6	6 612	363	1 343	1 706	3,9
7	12 814	506	1 726	2 232	5,7
8	10 035	345	1 615	1 969	5,1

Quelle: Täuber, S. 24.

<sup>25</sup> S. Täuber, G.: Folgekosten der Besteuerung. Eine theoretische und empirische Analyse, Spardorf 1984, S. 29.

<sup>26</sup> S. Weck, H., Pommerehne, W. W., Frey, B. S.: Schattenwirtschaft, München 1984, S. 31.

*b) Personalnebenkosten*

Die aus der Gesetzes- und Bürokratieinflation resultierenden Belastungen der Wirtschaft lassen sich indessen kaum abschätzen. Einigermaßen zuverlässig sind nur die Berechnungen der Personalnebenkosten nach der Gliederung des Statistischen Bundesamtes,<sup>27</sup> in denen sich freilich der wesentliche Teil der durch die Regulierung des Arbeitseinsatzes verursachten Transaktionskosten niederschlagen dürfte. Wie Tabelle 3 zeigt, sind die Personalnebenkosten in den 70er Jahren absolut und relativ gestiegen: Im Zeitraum von 1969-81 haben sie mit 294,5 % doppelt so stark zugenommen wie das Entgelt für geleistete Arbeit, das sich „nur“ um 142,3 % erhöht hat. Die Aufschlüsselung nach einzelnen Positionen in Tabelle 4 macht deutlich, daß diese Dynamik wesentlich durch die betrieblichen Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen (Sozial- und Unfallversicherung, betriebliche Altersvorsorge) geprägt ist. Sie stiegen von 1972-81 um 154,5 %, während das Entgelt für geleistete Arbeit nur um 83,4 % zunahm; 1972 beliefen sie sich erst auf 21,5 % des Arbeitsentgelts, 1981 betrug die Quote bereits rd. 30 %. Betrachtet man die Belastung der einzelnen Unternehmensgrößen mit Personalnebenkosten (Tabelle 5), lassen sich deutliche Unterschiede nur in der Höhe, nicht aber in der zeitlichen Entwicklung erkennen: Von 1972-81

*Tabelle 3*  
**Personalnebenkosten je Arbeitnehmer in Unternehmen des Produzierenden Gewerbes mit 50 und mehr Arbeitnehmern, 1969 - 84**

Jahr	Entgelt für geleistete Arbeit DM	Personal- nebenkosten DM	Personalkosten insgesamt DM
1969	11 242	5 353	16 595
1972	14 854	8 582	23 436
1975	19 033	12 903	31 936
1978	23 007	16 527	39 534
1981	27 236	21 119	48 355
1984	29 900	23 800	53 700
Zunahme in %			
1972/69	+ 32,1	+ 60,3	+ 41,2
1975/72	+ 28,1	+ 50,3	+ 36,3
1978/75	+ 20,9	+ 28,1	+ 23,8
1981/78	+ 18,4	+ 27,8	+ 22,3
1984/81	+ 9,8	+ 12,7	+ 11,1
1981/69	+ 142,3	+ 294,5	+ 191,4
1984/69	+ 166,0	+ 344,6	+ 223,6

*Quelle:* BMWI, Tabelle 1.

<sup>27</sup> S. BMWI — Bundesminister für Wirtschaft: Entwicklung und Struktur der Personalnebenkosten, Dokumentation Nr. 270, Bonn 1985, S. 1f.

**Tabelle 4: Struktur der Personal- und Personalebenkosten je Arbeitnehmer in Unternehmen des Produktivitäten Gewerbes mit 50 und mehr Arbeitnehmern, 1972 und 1981**

Kostenart	1972			1981			Anteil am Entgelt für geleistete Arbeit	Anteil am Entgelt für geleistete Arbeit	Veränderung 1981/1972
	DM	Anteil an Personenebenkosten %	Anteil am Entgelt für geleistete Arbeit %	DM	%	Anteil an Personenebenkosten %			
Personalkosten insgesamt	23 436	x	x	48 355	x	x			
Entgelt für geleistete Arbeit	14 854	x	100	27 236	x	100			
Personalebenkosten	8 582	100	57,8	21 119	100	77,5	+ 12 537	+ 146,1	
darunter									
– Sonderzahlungen	1 514	17,6	10,2	4 272	20,2	15,7	+ 2 758	+ 182,2	
– Gratifikationen	960	11,2	6,5	2 437	11,5	8,9	+ 1 477	+ 153,9	
– Urlaubsgeld	328	3,8	2,2	1 326	6,3	4,9	+ 998	+ 304,3	
– vermögenswirks. Leistungen	227	2,6	1,5	508	2,4	1,9	+ 281	+ 123,8	
– Vergütung arbeitsfreier Tage	3 007	35,0	20,2	6 908	32,7	25,4	+ 3 901	+ 129,7	
– Urlaubsvergütung	1 465	17,1	9,9	3 821	18,1	14,0	+ 2 356	+ 160,8	
– Vergütung v. Krankheitstag.	908	10,6	6,1	1 568	7,4	5,8	+ 660	+ 72,7	
– Vergütung gesetzl. Feiertage	635	7,4	4,3	1 519	7,2	5,6	+ 884	+ 139,2	
– Aufwendungen für									
Vorsorgeeinrichtungen	3 201	37,3	21,5	8 145	38,6	29,9	+ 4 944	+ 154,5	
– Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherungsbeiträge	2 274	26,5	15,3	5 631	26,7	20,7	+ 3 357	+ 147,6	
– Unfallversicherungsbeiträge	289	3,5	2,0	627	3,0	2,3	+ 329	+ 110,4	
– betriebliche Altersvorsorge	629	7,3	4,2	1 857	8,8	6,8	+ 1 228	+ 195,2	
– sonstige Personalebenkosten	860	10,0	5,8	1 793	8,5	6,6	+ 933	+ 108,5	
– Ausbildungsvergütungen	145	1,7	1,0	399	1,9	1,5	+ 254	+ 175,2	

Quelle: *BMWI*, Tabelle 4.

*Tabelle 5: Personal- und Personalnebenkosten je Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe nach Unternehmensgrößenklassen, 1972, 1978 und 1981*

Unternehmensgröße (Arbeitnehmerzahl)	Personalkosten						Personalnebenkosten					
	Personalkosten ingesamt			Personalkosten 1972 1978 1981			Anteil an den Personalkosten 1972 1978 1981			Anteil am Entgelt für geleistete Arbeit 1972 1978 1981		
	1972	1978	1981	DM	DM	DM	1972	1978	1981	%	%	%
10 bis 49	19 914	32 175	38 141	5 795	11 891	14 715	29,1	37,0	38,6	41,0	58,6	62,8
10 und mehr	22 929	38 444	46 728	8 191	15 840	20 099	35,7	41,2	43,0	55,6	70,1	75,5
50 und mehr	23 436	39 534	48 355	8 582	16 572	21 119	36,6	41,8	43,7	57,8	71,8	77,5
1 000 und mehr	24 974	43 399	53 573	9 791	19 058	24 665	39,2	43,9	46,0	64,5	78,3	85,3

Quelle: BMWI, Tabelle 3.

blieb der Unterschied im Anteil der Personalnebenkosten am Arbeitsentgelt zwischen den kleinsten und den größten Unternehmen mit 23,5 bzw. 22,5 Prozentpunkten praktisch konstant.

### c) Bürokratielast

Schließlich lässt sich der wachsende Regulierungsdruck auch noch durch Berechnungen der Bürokratielast nachweisen. Sie resultiert aus der Befolgung von Rechtsvorschriften und den damit verbundenen unentgeltlichen Leistungen für den Staat. Wie Tabelle 6 zeigt, sind diese Belastungen quantitativ nicht unerheblich. Sie verteilen sich zudem höchst unterschiedlich auf die Unternehmensgrößen: Grundsätzlich werden kleinere Unternehmen ungleich höher mit staatlichen Hilfsdiensten belastet als größere — ein Ergebnis, das auch durch andere Analysen bestätigt wird.<sup>28</sup> Im zeitlichen Längsschnitt betrachtet, scheint die Bürokratielast ebenfalls zu steigen. Anhand verschiedener Indikatoren kommt Täuber<sup>29</sup> zu dem eindeutigen Ergebnis, daß die Folgekosten der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland in jüngerer Zeit merklich

*Tabelle 6*  
Höhe der Belastungen durch administrative Hilfsdienste für den Staat, 1979

Relation	Umsatzgrößenklassen von ... bis ... Mio DM Umsatz			
	bis 2,0	2,0 - 5,0	5,0 - 25,0	25,0 u. mehr
1. Zeit pro Beschäftigtem, in Std. pro Jahr	40,3	40,8	22,4	13,9
1a. Anteil der Beschäftigten, die mit Hilfsdiensten für den Staat be- fäßt sind, in % der Gesamt- beschäftigten	2,0	2,0	1,1	0,9
2. Zeit pro Unternehmer in Std. pro Jahr	189	255	146	84
3. Kosten <sup>a)</sup> pro Beschäftigtem in DM pro Jahr	2 719	2 246	1 197	727
4. Kosten <sup>a)</sup> in % vom Umsatz	3,5	2,4	1,0	0,5
5. Kosten <sup>a)</sup> in % der Personal- kosten	8,7	6,4	2,9	2,2
Betriebe insgesamt      absolut:	8	23	49	20

<sup>a)</sup> Einschließlich Honorare für Steuerberater und -anwälte sowie anteilige externe EDV-Kosten p. a.

Quelle: Klein-Blenkers, S. 94.

<sup>28</sup> Überblick bei Dicke / Hartung.

<sup>29</sup> S. Täuber, S. 143 ff.

zugenommen haben: Im Durchschnitt aller untersuchten Unternehmensgrößenklassen stieg der Anteil der Bürokratielast am Umsatz im Zeitraum von 1979-83 immerhin von 0,3 auf 0,5 %.

### **3. Regulierungsinduzierte Ausweichreaktionen am Arbeitsmarkt: modelltheoretische Analyse**

Wenn nicht alles täuscht, ist in den westlichen Industrieländern mit dem Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaates auch der Regulierungsdruck auf die offizielle Wirtschaft gestiegen. Regulierungen engen jedoch die Entscheidungsspielräume der Wirtschaftssubjekte ein und erhöhen in aller Regel die offiziell-wirtschaftlichen Transaktionskosten. Insgesamt gesehen scheinen sich also die Aktivitätsbedingungen der privaten Wirtschaftssubjekte in der offiziellen Wirtschaft verschlechtert zu haben. Nun ist dies noch kein hinreichender Grund, um Wirtschaftssubjekte zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft zu veranlassen. Eine hinreichende Begründung liefern allenfalls die Regulierungen in Form von Verboten; sie zu umgehen, ist nur in der Untergrundwirtschaft möglich. Die weit überwiegende Zahl der Regulierungen besteht jedoch aus Auflagen, die einzuhalten sind, wenn der Wirtschaftszweck durch Beteiligung am offiziellen Wirtschaftsgeschehen erreicht werden soll; sie durch untergrund- oder selbstversorgungswirtschaftliche Aktivitäten zu umgehen, setzt ein differenzierteres individuelles Entscheidungskalkül voraus, in das psychische, moralelle, weltanschauliche und politische Aspekte eingehen, vor allem aber auch die alternativ entstehenden Nutzen und Kosten.

#### *a) Modelltheoretische Analyse*

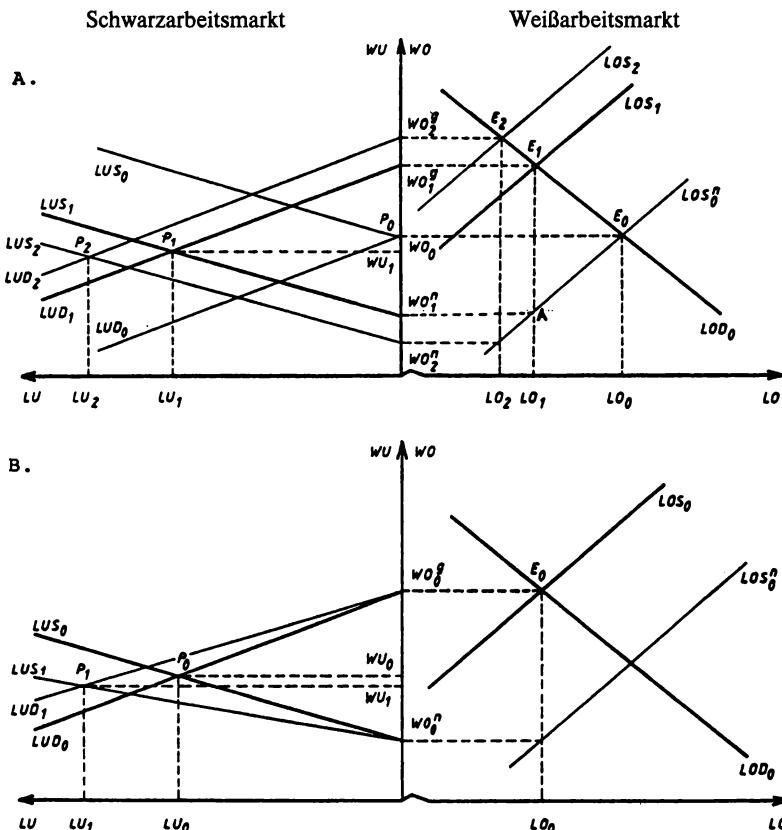
Beschränkt man sich auf den Fall des Einsatzes von Arbeit zur abgaben- und regulierungsfreien Einkommenserzielung als der wohl wichtigsten Ausweichstrategie, lassen sich sowohl der Regulierungs- und Abgabendruck als auch die Schwarz- und Eigenarbeit im Rahmen eines einheitlichen Schwarz-Weiß-Arbeitsmarkt-Modells analysieren.<sup>30</sup> Voraussetzung dafür ist zum einen, daß Regulierungen analog zur Besteuerung nur unter dem Aspekt der Verursachung zusätzlicher offiziellwirtschaftlicher Transaktionskosten gesehen werden; d.h. als finanzielle Belastung, die aus der Befolgung von Auflagen beim Arbeitseinsatz (Personalnebenkosten) und im Betriebsablauf (Bürokratiekosten) entstehen. Zum anderen ist erforderlich, daß man die auf dem Schwarzarbeitsmarkt analysierten Angebots- und Nachfragefunktionen im Falle der selbstversor-

---

<sup>30</sup> Vgl. *Cassel* (1984); *ders.*, *Cichy*, E. U.: Explaining the Growing Shadow Economy in East and West: A Comparative System Approach, in: Comparative Economic Studies, 1986, S. 20-41; *dies.*: The shadow economy and economic policy in East and West: a comparative system approach, in: S. *Alessandrini*, B. *Dallago* (eds.): The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems, Aldershot 1987, S. 127-146.

gungswirtschaftlichen Eigenarbeit der privaten Haushalte jeweils i.S. ihres Eigenangebots bzw. ihrer Eigennachfrage interpretiert.

Im folgenden Modell wird von ökonomisch rational handelnden Haushalten ausgegangen, die ihre erwerbswirtschaftlich verwendbare Arbeitszeit auf Weiß- (LO) und Schwarzarbeit (LU) aufteilen, um ihr verfügbares Arbeitseinkommen zu maximieren. Zwischen LO und LU besteht eine begrenzte Substitutionsbeziehung, die es ermöglichen soll, Differenzen zwischen Weißlohn- (WO) und Schwarzlohn (WU) zur Arbitrage gegen den Abgaben- und Regulierungsdruck zu nutzen.<sup>31</sup> Hieraus lässt sich nun das jeweilige Marktangebot für Weiß- und Schwarzarbeit (LOS; LUS) ableiten, das auf den beiden Teilarbeitsmärkten auf eine entsprechende Nachfrage (LOD; LUD) stößt (Figur 2-A):



Figur 2: Interdependenzen zwischen Weiß- und Schwarzarbeitsmarkt bei wachsender Schattenwirtschaft

<sup>31</sup> S. Cichy, E. U.: Parallelwirtschaft und Wirtschaftsreform. Das unorthodoxe Experiment der Ungarischen Volksrepublik, in: Osteuropa Wirtschaft, 1985, S. 243-261; Schneider, F.

- Aus der Sicht der einkommensmaximierenden Haushalte hängt LOS positiv von dem in der offiziellen Wirtschaft erzielbaren Nettoweißloohnsatz ( $WO^n$ ) und negativ vom Schwarzloohnsatz (WU) der Untergrundwirtschaft ab:

$$LOS^n = LOS^n(WO^n, WU) \quad (\text{Nettolohn} - \text{Weißenarbeitsangebot}).$$

Die Nachfrager nach Arbeit orientieren sich jedoch an dem von ihnen zu zahlenden Bruttoweißloohnsatz ( $WO^g = WO^n + T$ ), der um die abgaben- und regulierungsbedingten Transaktionskosten T vom Nettoweißloohnsatz abweicht, so daß die relevante Arbeitsangebotsfunktion aus ihrer Sicht übergeht in

$$LOS = LOS(WO^n, T, WU) \quad (\text{Bruttolohn} - \text{Weißenarbeitsangebot}).$$

Für  $T=0$  sind beide Arbeitsangebotsfunktionen identisch.

- LOD ist dagegen eine negative Funktion des Bruttoweißloohn-( $WO^n + T$ ) und eine positive des Schwarzloohnsatzes:

$$LOD = LOD(WO^n, T, WU) \quad (\text{Weißenarbeitsnachfrage}).$$

Für  $T=0$  würde sich im Schnittpunkt  $E_0$  von  $LOD_0$  und  $LOS_0^n$  eine Beschäftigungsmenge am Weißenarbeitsmarkt in Höhe von  $LO_0$  ergeben (Figur 2-A).

- Auf dem Schwarzarbeitsmarkt hängt das Angebot LUS positiv vom erzielbaren Schwarzlohn (WU) und negativ von einem Risikozuschlag (RS) ab, den der Schwarzarbeiter im Falle des „Erwischterwerdens“ in Form von Strafe sowie bei Unfall und Krankheit in Form nicht abgedeckter Ausgaben und Einkommensausfälle in Rechnung zu stellen hat. Außerdem ist LUS eine negative Funktion des Nettoweißloohnsatzes ( $WO^n$ ), der risikofrei in der offiziellen Wirtschaft erzielbar ist; er stellt eine Preisuntergrenze für das Schwarzarbeitsangebot dar; denn bei  $WU = WO^n$  werden die Schwarzarbeiter vollständig auf den für sie dann vorteilhafteren, weil nicht mit spezifischen Schwarzarbeitsrisiken behafteten Weißenarbeitsmarkt wechseln. Somit ergeben sich mit

$$LUS = LUS(WU, RS, WO^n) \quad (\text{Schwarzarbeitsangebot})$$

die in Figur 2-A alternativ für  $T=0$  und  $T>0$  eingezeichneten Schwarzarbeitsangebotskurven  $LUS_0$  und  $LUS_1$ .

- LUD, die Nachfrage auf dem Schwarzarbeitsmarkt, ist eine negative Funktion des Schwarz- und eine positive des Bruttoweißlohns. Darüber hinaus hängt sie negativ von einem Risikozuschlag (RD) ab, den der Auftraggeber von Schwarzarbeit im Falle des „Erwischterwerdens“ in Form von Strafe sowie bei unsachgemäßer Ausführung in Form nicht ersterter Reparaturaufwendungen, Gebrauchtwertminderungen usw. einzukalkulieren hat:

$$LUD = LUD(WU, RD, WO^g) \quad (\text{Schwarzarbeitsnachfrage}).$$

Der Bruttoweißlohn stellt im Falle  $WU = WO^g$  eine Preisobergrenze für die Schwarzarbeitsnachfrage dar; die Nachfrager werden dann vollständig auf den für sie vorteilhafteren, weil risikolosem Weißenarbeitsmarkt ausweichen. LUD beginnt somit in Figur 2-A auf der Ordinate in  $WO^g$ .

Aus diesen Prämissen folgt, daß in einer Welt ohne Abgaben- und Regulierungsdruck ( $T = 0$ ) keine Schwarzarbeit geleistet würde (Situation  $E_0$  in Figur 2-A.). Abgaben- und regulierungsbedingte Transaktionskosten treiben dagegen einen Keil zwischen den vom Nachfrager zu zahlenden Brutto- und den Nettoweißlohnsatz, der dem Arbeitsanbieter definitiv verbleibt ( $AE_1 = T = WO_1^g - WO_1^n$ ). Dadurch reduziert sich das offiziell geleistete Arbeitsvolumen auf  $LO_1$ , während sich im Untergrund ein Schwarzarbeitsmarkt im Umfang von  $LU_1$  etabliert. Die beiden Lohnsätze am offiziellen Arbeitsmarkt stellen sich auf  $WO_1^g$  bzw.  $WO_1^n$  ein, der Schwarzlohnsatz  $WU_1$  liegt dazwischen.

Anhaltendes Wachstum der Schattenwirtschaft setzt im vorliegenden Modell voraus, daß sich der Keil zwischen Brutto- und Nettoweißlohnsatz ständig vergrößert oder Angebot und Nachfrage am Schwarzarbeitsmarkt zunehmend preis- bzw. transaktionskostenelastischer reagieren. Dies kann verschiedene Gründe haben:

- Der Keil zwischen  $WO^g$  und  $WO^n$  ist annahmegemäß durch die Transaktionskosten  $T$  bestimmt, die überwiegend aus dem vom Staat und von den Tarifparteien auf die privaten Transakteure ausgeübten Abgaben- und Regulierungsdruck resultieren. Wenn es richtig ist, daß es eine dem modernen kapitalistischen Wohlfahrtsstaat innewohnende Gesetzmäßigkeit gibt, die die Steuerlast sowie die Personalneben- und Bürokratiekosten ständig in die Höhe treibt, muß hierin die zentrale Ursache des schattenwirtschaftlichen Wachstums gesehen werden: Mit zunehmender Divergenz von  $WO^g$  und  $WO^n$  öffnet sich die Schere zwischen  $LUD$  und  $LUS$  und läßt das Volumen der Schwarzarbeit steigen (vgl.  $E_2$  mit  $E_1$  bzw.  $P_2$  und  $P_1$  in Figur 2-A.).
- Die Schwarzarbeit nimt auch dann zu, wenn  $LUD$  und  $LUS$  zunehmend flacher verlaufen (Figur 2-B). Dies wird immer dann der Fall sein, wenn die spezifischen Risiken ( $RS$ ,  $RD$ ) aus Sicht der Schwarzarbeiter und ihrer Auftraggeber abnehmen — sei es, daß Schwarzarbeit geringer bestraft, weniger verfolgt oder gesellschaftlich zunehmend toleriert wird, daß die arbeitsversicherungs- und vertragsrechtlichen Konsequenzen des „Erwischterdens“ gemildert werden oder daß sich mit wachsendem Marktvolumen eine eigenständige risikomindernde „Schattenwirtschaftsordnung“ herausbildet. Darüber hinaus sind jedoch noch weitere längerfristig elastizitätserhöhende Faktoren zu nennen: auf der Angebotsseite etwa wachsende Arbeitslosigkeit, verkürzte Arbeitszeiten und Überstundenverbote in der offiziellen Wirtschaft;<sup>32</sup> auf der Nachfrageseite z. B. formell immer schwieriger zu deckende Bedarfe an speziellen Dienst- und Handwerkerleistungen.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> S. Carlberg, M.: The Interaction Between Unemployment and the Shadow Economy, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1987, S. 298–307.

<sup>33</sup> S. Gretschmann, K., Ulrich, W.: Schattenwirtschaft. Wirtschaft im Untergrund, in: Wirtschaftsdienst, 1980, S. 444–449; Riebel, V.: Die Schwarzarbeit als Problem der Zeitallokation, Köln 1983.

Wägt man die Einflußfaktoren gegeneinander ab, stechen die der offiziellen Wirtschaft kollektiv auferlegten Transaktionskosten T alle anderen Ursachen als Triebfedern des schattenwirtschaftlichen Wachstums aus. Zunehmende Transaktionskosten sind jedoch im wesentlichen ein Reflex des expandierenden Wohlfahrtsstaates;<sup>34</sup> je mehr Aufgaben er an sich zieht, d.h. je mehr er produziert, reguliert, versorgt und umverteilt, um so mehr Ressourcen muß er dem privatwirtschaftlichen Kreislauf entziehen. Die hierdurch entstehenden Transaktionskosten stellen als öffentlicher Einkommensverwendungszwang eine Art „kollektiver Bewirtschaftung des Erwerbseinkommens“<sup>35</sup> bzw. eine „schleichende Sozialisierung des Lohns“<sup>36</sup> dar, denen sich der einzelne durch Immigration in die Schattenwirtschaft zu entziehen sucht.

### *b) Empirische Relevanz*

Das obige Modell fängt diesen Prozeß in Form eines transaktionskosten-theoretischen Rationalkalküls ein. Speziell hinsichtlich des Regulierungsdrucks bleiben jedoch einige Fragen offen. Zu fragen ist erstens, welchen Anteil die regulierungsinduzierten Transaktionskosten an den kollektiv auferlegten Transaktionskosten insgesamt sowie an ihrer Entwicklungsdynamik empirisch gesehen überhaupt haben; und zweitens, ob und inwieweit nicht auch andere Wirkungsmechanismen zwischen Regulierungsdruck und dem Ausweichen in die Schattenwirtschaft bestehen.

Zur ersten Frage kann die Kalkulation des Preises einer Maurerstunde aus dem Jahre 1984 Auskunft geben (Tabelle 7): Der dem Bauherrn in Rechnung gestellte Bruttoweißlohn (WO<sup>8</sup>) beträgt 54,33 DM. Setzt man hiervon die Gewinn- und Risikoprämie (2,70 DM), den Nettoweißlohn (WO<sup>n</sup> = 11,84 DM) sowie 80 % der Verwaltungs- und Betriebskosten (11,59 DM) als betriebsbedingt ab, so verbleiben als kollektiv auferlegte Transaktionskosten 28,20 DM — das sind immerhin über 50 % des Brutto- und fast 240 % des Nettoweißlohns. Sie sind zu 40 % (11,30 DM für Mehrwertsteuer, Lohnsteuer und Sozialbeiträge des Arbeitnehmers) abgaben-, zu 60 % (16,90 DM für Personalnebenkosten sowie anteilige Verwaltungs- und Betriebskosten) aber regulierungsbedingt, sofern man die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung der Regulierungslast

---

<sup>34</sup> S. Windisch, R.: *Staatseingriffe in marktwirtschaftlichen Ordnungen*, in: E. Streissler, Chr. Watrin (Hrsg.): *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, Tübingen 1980, S. 279-339; *ders.*: *Irreguläre Ökonomie und Wirtschaftsordnungen aus evolutionärer Sicht*, in: Schäfer (Hrsg.), S. 229-262; Cassel, D.: *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, in: ORDO, 1986, S. 73-104.

<sup>35</sup> Haarland, H.-P.: *Schattenwirtschaft und Verbraucherinteressen*, in: *Verbraucherpolitische Hefte*, Heft 3, o.O. 1986, S. 7-25.

<sup>36</sup> Hamm, W.: *Schleichende Sozialisierung des Lohnes*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 65 vom 18. 3. 1987, S. 13.

zurechnet.<sup>37</sup> Nach Baum<sup>38</sup> soll es ökonometrische Schätzungen geben, die 20-30 % der Schattenwirtschaft auf staatliche Regulierungen zurückführen.

*Tabelle 7*  
**Kalkulation des Bruttoweißlohns im Baugewerbe, 1984**

	Kostenkomponenten je Arbeitsstunde		Kalkulationsspielraum bei Hinterziehung (in %)	
	DM	%	Abgaben	Kosten
Mehrwertsteuer	6,67	12,3	12,3	
Gewinn/Risikoprämie	2,70	5,0		5,0
Verwaltungs- und Betriebskosten	14,49	26,7		26,7
Personalzusatzkosten	14,00	25,7		
gesetzlich <sup>a)</sup>	6,23	11,4	11,4	
tariflich, betrieblich <sup>a)</sup>	7,77	14,3		14,3
Direktentgelt für geleistete Arbeit	16,47	30,3		
gesetzliche Abgaben des Arbeitnehmers <sup>b)</sup>	4,63	8,5	8,5	
Nettoweißlohn (WO <sup>a</sup> )	11,84	21,8		
Bruttoweißlohn (WO <sup>a</sup> )	54,33	100	32,2	46,0

<sup>a)</sup> Berechnet nach der durchschnittlichen Aufteilung der Personalzusatzkosten im Verarbeitenden Gewerbe.

<sup>b)</sup> Alleinverdiener, verheiratet, 2 Kinder.

*Quelle: Heinze/Schedl/Vogler-Ludwig, S. 138.*

Weder ein so hoher Anteil der Regulierungen an den Transaktionskosten noch ihre bereits empirisch belegte Entwicklungsdynamik (s. Abschnitt III.2) können jedoch das ganze Ausmaß der durch sie potentiell induzierten Ausweichreaktionen erfassen: zum einen, weil die verbreitete untergrundwirtschaftliche Umgehung von Verboten anhand des obigen Modells nicht erklärt werden kann; zum anderen, weil die individuellen Reaktionen auf den Regulierungsdruck nicht nur — und vielleicht noch nicht einmal an erster Stelle — vom Ausmaß seiner materiellen Kostenwirkungen abhängen dürften. Beschränkungen der einzelwirtschaftlichen Handlungs- und Vertragsfreiheit verursachen nämlich auch immaterielle Kosten in Form von Zeit-, Effizienz-, Informations-, Motivations- und Kontrollverlusten. Je nachdem, ob die jeweiligen Regulierungen als angemessen, vernünftig und gerecht akzeptiert oder als unnütz, willkürlich und schikanös empfunden werden, reagieren die Wirtschaftssubjekte verständnisvoll oder eben mit einer „Abwahl der geltenden Normen für

<sup>37</sup> S. Giebel, S. 570ff.

<sup>38</sup> S. Baum, H.: Stichwort „Deregulierung“, in: E. Dichtl, O. Issing (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 1, München 1987, S. 380.

wirtschaftliche Tätigkeit“.<sup>39</sup> Die wachsende Schattenwirtschaft wäre so gesehen die Folge einer durch überzogene und unzweckmäßige Regulierungen ausgelösten Staatsverdrossenheit, die sich im Einzelfall bis zur bewußten Obstruktion steigern kann.<sup>40</sup>

#### IV. Deregulierung — eine rationale ordnungspolitische Strategie zur Eindämmung der Schattenwirtschaft?

##### 1. Wachsende Schattenwirtschaft und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Wirtschaft, Verbände und Parteien fordern seit längerem vehement, das Wachstum der Schattenwirtschaft zu bremsen. Dabei ist nicht so sehr an die häusliche Selbstversorgung gedacht, als vielmehr an die Untergrundwirtschaft, die es radikal zu bekämpfen gelte. Da das schattenwirtschaftliche Wachstum wesentlich durch die Zunahme des Regulierungsdrucks mitverursacht ist, erscheint vielen die Deregulierung als eine erfolgversprechende, weil ursachenadäquate Therapie. Gefordert wird die Durchforstung und Aufhebung bestehender sowie die Begrenzung neuer Regulierungen, um wieder mehr individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit zu gewähren, die offiziellwirtschaftlichen Aktivitätsbedingungen zu verbessern und damit die schattenwirtschaftliche Immigration unnötig, zumindest aber weniger attraktiv zu machen.

Wer wirtschaftspolitisches Handeln fordert, sollte freilich zureichende Gründe dafür angeben können. Dies fällt in Sachen Schattenwirtschaft — sieht man von partikulären Interessenstandpunkten einmal ab — außerordentlich schwer, weil nicht eindeutig auszumachen ist, ob und inwieweit die Schattenwirtschaft insgesamt oder einzelne ihrer Erscheinungsformen per saldo wohlfahrtsmindernd oder gar wohlfahrtssteigernd wirken. Dies gilt besonders für die Untergrundwirtschaft, aber auch für die Selbstversorgung, die üblicherweise nicht auf den Agenden des wirtschaftspolitischen Handelns steht.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *SVR*: Jahrestutachten 1980/81 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/17, Bonn 1980.

<sup>40</sup> S. *Feit*, A.: Steuerreform durch Steuervereinfachung, in: *Bund der Steuerzahler, Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung* (Hrsg.): Steuerreform durch Steuervereinfachung. Tagungsbericht der gemeinsamen Tagung des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V. und der Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e. V. am 9. November 1984, Bonn 1984, S. 22; *Kirchgässner/Pommerehne*, S. 18; *Niessen*, S. 29ff.

<sup>41</sup> S. *Schmidt*, K.: Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, Opladen 1982, S. 16ff.; *Cassel* (1984); *ders.* (1986); *Niessen*, S. 33ff.; *Schäfer*, W.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Schattenwirtschaft, in: *Verbraucherpolitische Hefte*, Heft 3, o. O. 1986, S. 79-89; *Schmähl*, S. 182ff.

*a) Vor- und Nachteile der wachsenden Schattenwirtschaft*

Dem schattenwirtschaftlichen Wachstum werden von den betroffenen Branchen und ihren Verbänden, aber auch von den Gewerkschaften, den Sozialversicherungsträgern und dem Staat als Steuereinnehmer und Träger der Wirtschaftspolitik durchweg negative Auswirkungen zugeschrieben. Hiernach werden durch das Ausweichen in die Schattenwirtschaft

- Arbeitsplätze im offiziellen Sektor gefährdet und vernichtet, das Entstehen neuer Arbeitsplätze verhindert und somit Arbeitslosigkeit verursacht;
- bisher steuerehrliche und gesetzestreue Betriebe und selbständige Existenzgründungen durch unlauteren Wettbewerb vom Markt verdrängt oder ihrerseits in die Illegalität des Untergrunds getrieben;
- Steuern und Sozialabgaben hinterzogen und vermieden, erhöhte Leistungen aus der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung beansprucht und die soziale Sicherung des einzelnen geschmälert; sowie
- Arbeits- und Umweltschutzvorschriften unterlaufen, Gewährleistungs- und Schadenersatzansprüche verwirkt, Gefahren für Leib und Leben erzeugt sowie Ordnungswidrigkeiten, Steuer- und Strafrechtsdelikte begangen.

Davon abgesehen, daß diese Argumente in der Öffentlichkeit ausschließlich der zu bekämpfenden Untergrundwirtschaft entgegengehalten werden, obwohl sie ganz überwiegend auch auf die legitime Selbstversorgungswirtschaft zutreffen, sind sie bei näherem Hinsehen nicht stichhaltig oder nur bedingt zutreffend. Gänzlich unmöglich ist jedenfalls die beliebte Deklarierung der geschätzten untergrundwirtschaftlichen Umsätze als der offiziellen Wirtschaft „entgangenes Sozialprodukt“ (FDP-MdB Josef Grünbeck für 1984: 150 Mrd. DM) und seine Umrechnung in „Ausfälle an Steuern und Sozialabgaben“ (80 Mrd. DM) sowie in „verlorengegangene Arbeitsplätze“ (1 Mio.). Theoretisch und empirisch spricht vielmehr einiges dafür, daß diese Wertschöpfung bei einer Eindämmung der Untergrundwirtschaft nicht etwa von der offiziellen Wirtschaft, sondern wegen der bestehenden angebots- und nachfrageseitigen Substitutionsbeziehungen — grob gesehen — überhaupt nicht erbracht würde: Der Fiskus, die Sozialversicherungen und der Arbeitsmarkt gingen insoweit also leer aus.

Rein ökonomisch gesehen, liegen die Nachteile des schattenwirtschaftlichen Wachstums eher in einigen anderen, in der Öffentlichkeit weniger diskutierten Aspekten:

- Erstens wird sich der Grad der Arbeitsteilung — insbesondere bei verstärkter Immigration in die Selbstversorgung — kontraproduktiv verringern;
- zweitens bedeutet der mit Untergrundaktivitäten verbundene Rückfall in die Bargeld- oder — noch gravierender — in die Naturaltauschwirtschaft einen Verzicht auf die produktivitätssteigernde Wirkung des modernen Zahlungsverkehrs; und
- drittens schließlich gehen kontraproduktive Effekte auch von den untergrundspezifischen Transaktionskosten aus, die mit den Besonderheiten der

Geheimhaltung, Informationsbeschaffung, Gewährleistung usw. verbunden sind.

Hiergegen sind wiederum einige positive ökonomische Effekte aufzurechnen: Sie ergeben sich aus der Eigenschaft der insgesamt vergleichsweise anpassungsfähigen, preisflexiblen und alloktionseffizienten Schattenwirtschaft, die dem sklerotisch gewordenen Allokations- und Verteilungsmechanismus der offiziellen Wirtschaft abverlangten Anpassungsreaktionen zu beschleunigen (Schmiermittel-Funktion), auftreffende außenwirtschaftliche, tarifpolitische, wirtschaftspolitische usw. Schocks zu absorbieren (Puffer-Funktion) und nicht zuletzt zu helfen, soziale Verteilungskonflikte zu dämpfen (Beschwichtiger-Funktion). Die vielbeschworene „inhärente Stabilität“ der Sozialen Marktwirtschaft und die Effizienz der sie lenkenden und gestaltenden Wirtschaftspolitik scheint so gesehen bei anhaltendem Regulierungsdruck nur durch eine hinreichend große und leistungsfähige Schattenwirtschaft gewährleistet zu sein.

### *b) Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf*

Es wird immer ein „natürliches“ Maß an häuslicher Selbstversorgung geben, weil es rational und legitim ist, bestimmte Waren und Dienste in Selbst- und Nachbarschaftshilfe zu erstellen. Darüber hinaus erfüllt dieser Sektor nach dem Subsidiaritätsprinzip und in Interdependenz mit der offiziellen Wirtschaft in idealer Weise die gesamtwirtschaftlichen Funktionen eines ökonomischen Puffers und sozialen Beschwichtigers. Auch ist am Wachstum dieses Sektors wenig auszusetzen, sofern es sich aus einem Wandel der Beschäftigungs- und Konsumpräferenzen ergibt. Spiegelt es hingegen die Ausweichreaktionen der privaten Haushalte von den sich verschlechternden Aktivitätsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft wider, fallen die negativen Effekte verringelter Arbeitsteilung und niedrigerer Arbeitsproduktivität schwerer ins Gewicht. Das so verursachte, „unnatürliche“ Wachstum der Selbstversorgungswirtschaft erscheint somit eher problematisch und ist durchaus als Herausforderung der Wirtschaftspolitik anzusehen.

Auch für die Untergrundwirtschaft gibt es ein „natürliches“ Maß, bei dem sich die negativen Effekte der Illegalität, des unlauteren Wettbewerbs, der verringerten Arbeitsteilung und der Geheimhaltung einerseits und die positiven Effekte der schattenwirtschaftlichen Schmiermittel-, Puffer- und Beschwichtiger-Funktion andererseits die Waage halten mögen. Verschlechtern sich aber die Aktivitätsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft und kommt es daraufhin zu einer Flucht in den Untergrund, neigt sich die Waage rasch zum Negativen hin: Die insgesamt wohlfahrtssteigernden Funktionen der Schattenwirtschaft müssen dann zu teuer „erkauft“ werden, wobei der fortschreitende Verfall der moralischen Standards und der Rückfall in eine weniger arbeitsteilige Wirtschaftsweise am stärksten zu Buche schlagen. Da kein Staat auf Dauer ohne Autoritätsverlust die Erosion seiner Rechts-, Wirtschafts- und Finanzverfassung hinnehmen kann, wird er wirtschaftspolitisch dagegen vorgehen müssen.

Es besteht die begründete Vermutung, daß die Expansion der Schattenwirtschaft jenen Punkt überschritten hat, an dem die positiven wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen überwiegen. Dies gilt sicherlich für die Untergrund-, vermutlich aber auch für die Selbstversorgungswirtschaft. Wirtschaftspolitisch geht es nun aber keinesfalls um ein „Null-Postulat“ bzw. die „Abschaffung der Schattenwirtschaft“; denn dies wäre weder politisch erreichbar noch ökonomisch rational. Aufgabe der Wirtschaftspolitik sollte es vielmehr sein, die Expansion der schattenwirtschaftlichen Sektoren zu bremsen und ihren Umfang auf das „natürliche“ Maß zurückzuführen. Speziell im Fall der Untergrundwirtschaft kann es dabei aber nicht nur um effizientere Kontrollen — d. h. noch mehr Regulierungen — gehen, sondern auch und gerade um Deregulierungen, durch die die offiziellwirtschaftlichen Aktivitätsbedingungen deutlich verbessert werden — die Legalisierung bestimmter, bisher untergrundwirtschaftlicher Aktivitäten eingeschlossen.<sup>42</sup>

## 2. Deregulierungspotentiale

Ist schon der populären Forderung nach Eindämmung der Schattenwirtschaft analytisch mit Vorsicht zu begegnen, so gilt dies noch mehr für die Deregulierung als mögliche Therapie. Vorsicht ist nicht etwa deshalb geboten, weil sie kein ursachenadäquates Mittel wäre, sondern weil die durch sie zu revidierenden Eingriffe in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit ordnungstheoretisch ambivalent sind:

- Zum einen stellen Regulierungen eine unverzichtbare produktive, wohlfahrtsstiftende Potenz dar; denn sie sind notwendig, um das komplexe Wirtschaftsgeschehen geordnet und effizient ablaufen zu lassen und um die vielfältigen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele des Staates durchzusetzen.
- Zum anderen wirken Regulierungen aber auch kontraproduktiv und wohlfahrtsmindernd; denn sie erhöhen die offiziellwirtschaftlichen Transaktionskosten, beeinträchtigen das marktwirtschaftlich-dezentrale Informations-, Entscheidungs-, Motivations- und Kontrollsysten und induzieren schattenwirtschaftliche Ausweichreaktionen.

Damit hat sich das Deregulierungspostulat bei rationaler Wirtschaftspolitik einem nicht gerade einfachen Nutzen-Kosten-Vergleich zu unterwerfen. Er läßt sich formal als Problem der wohlfahrtstheoretischen Bestimmung des optimalen gesamtwirtschaftlichen Regulierungsgrades formulieren.

---

<sup>42</sup> S. Bonus, H., Landsberg, E., Mücke, H.: Schattenwirtschaft — Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Serie B, Nr. 28, Konstanz 1984, S. 40ff.; Gretschmann, K.: Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Schattenwirtschaft, in: Verbraucherpolitische Hefte, Heft 3, o.O. 1986, S. 125ff.; Haarland, S. 19ff.

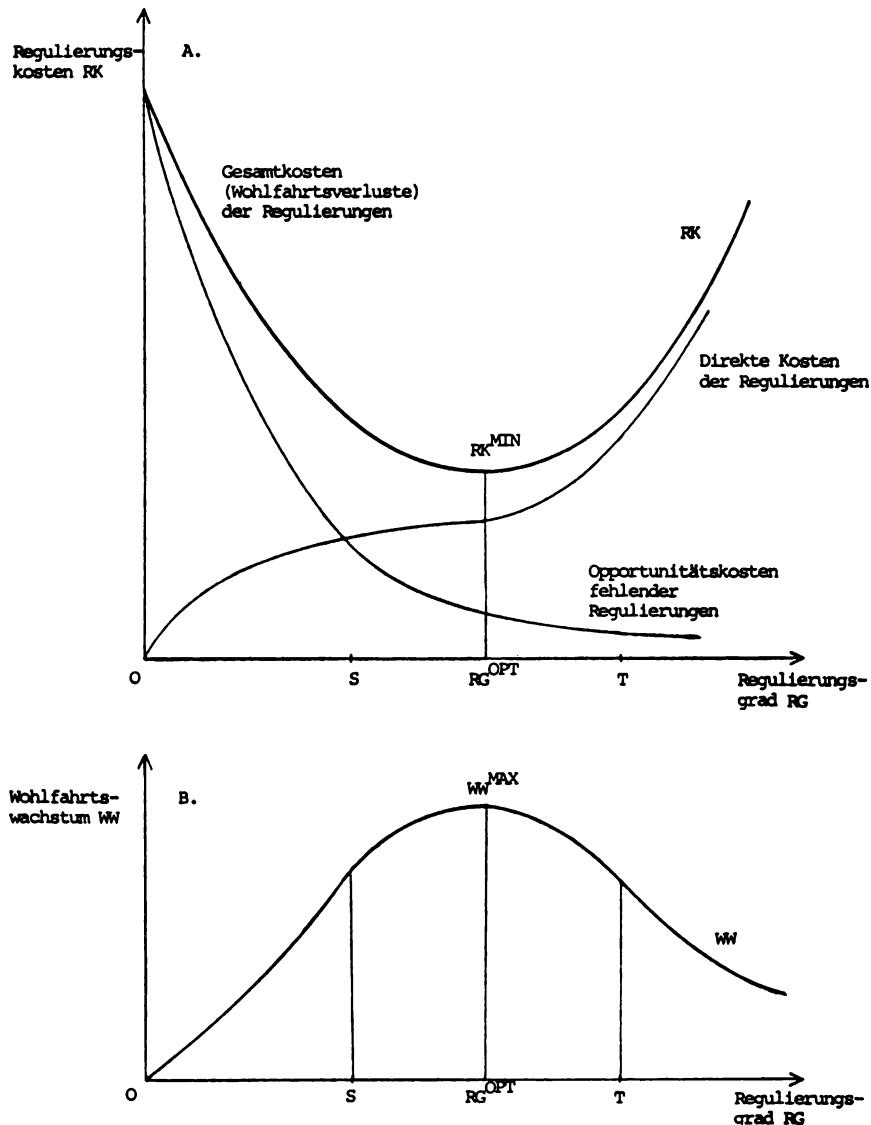
In Figur 3-A wird dazu auf ein Konzept zurückgegriffen, das üblicherweise der wohlfahrtsstaatlichen Analyse von Staatseingriffen dient:<sup>43</sup> Bestehen keinerlei Regulierungen ( $RG = 0$ ), entstehen auch keine direkten Kosten; dagegen sind die Wohlfahrtsverluste i. S. von Opportunitätskosten der fehlenden Regulierungen — etwa zum Schutz des Wettbewerbs, der Umwelt oder sozial Schwacher — erheblich. Mit zunehmendem Regulierungsgrad sinken jedoch die Opportunitätskosten, während die direkten Kosten steigen. Addiert man jeweils beide Arten von Kosten, so erhält man die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten der Regulierungen. Der optimale Regulierungsgrad  $RG^{OPT}$  liegt dann dort, wo die Gesamtkostenkurve ihr Minimum hat, wo also die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste aus den jeweils bestehenden und unterlassenen Regulierungen zusammenommen am geringsten sind. Dies mag in Analogie zur Laffer-Kurve jener Punkt sein, in dem sich die Wachstumskräfte einer Volkswirtschaft am besten entfalten können und eine maximale Rate der Wohlfahrtssteigerung hervorbringen (Figur 3-B). Daran gemessen, wäre der Regulierungsgrad in S zu gering und in T zu hoch. Im letzteren Fall ergäbe sich ein Deregulierungspotential — d. h. ein Spielraum zum (netto-)wohlfahrtsstiftenden Abbau von Regulierungen — in Höhe der Strecke  $TRG^{OPT}$ .

Wie bei der Laffer-Kurve ist auch in diesem Konzept der tatsächliche Verlauf der Kurven empirisch nicht exakt zu bestimmen. Immerhin erfüllt es aber die heuristische Funktion, zu verdeutlichen, daß Regulierungen nicht per se schon ein Übel und Deregulierungen keineswegs unter allen Umständen vorteilhaft sind. Der wohlfahrtsstiftende Effekt der Regulierungen resultiert gerade daraus, daß sie die ökonomischen Verhaltensspielräume der Wirtschaftssubjekte in einem dezentral gelenkten, marktwirtschaftlichen System abstecken; sie einzuführen und zu praktizieren, ist notwendig, um den Wirtschaftsprozeß den gesellschaftlichen Zielen gemäß gestalten und lenken zu können. Vor allem Walter Eucken kommt das Verdienst zu, herausgestellt zu haben, daß es vornehmste Aufgabe des Staates sei, die Marktwirtschaft als Wettbewerbsordnung zu gestalten und dabei die „konstituierenden Prinzipien“ zu befolgen.

Dort, wo kein Wettbewerb herstellbar sei oder wo er versage — bei natürlichen Monopolen, bei externen Effekten oder bei anomalem Verhalten des Angebots —, hielt Eucken die Anwendung „regulierender Prinzipien“ für angezeigt. Und schließlich waren für ihn selbst die Konjunktur- und Sozialpolitik primär „Wirtschaftsordnungspolitik“.<sup>44</sup> Wer aber wie Eucken die wirtschaftliche Wirklichkeit im Interesse der Lösung des gewaltigen Lenkungsproblems in einer modernen Industriegesellschaft auf diese Weise wirtschaftspolitisch gestalten will, muß sich auch und gerade aus liberal-individualistischer Perspektive

<sup>43</sup> S. Claassen, E.-M.: Ökonomische Aspekte gesellschaftlicher Probleme, in: D. Bender u. a.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 3. A., Band 2, München 1988, S. 124 ff.

<sup>44</sup> Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. A., Tübingen 1960, S. 254 ff.



Figur 3: Wohlfahrtstheoretische Bestimmung des optimalen gesamtwirtschaftlichen Regulierungsgrades

der Regulierungen i.S. von Eingriffen in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit bedienen: Regulierungen sind eben eine Art ordnungspolitischer Imperativ — jedenfalls soweit es um die Minimal-Agenden zur Herstellung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung geht.

Nimmt man dies als Anhaltspunkt zur Bestimmung des optimalen Regulierungsgrades, gibt es Anzeichen dafür, daß dieser Punkt in der Bundesrepublik Deutschland bereits deutlich überschritten wurde, so daß beachtliche Deregulierungspotentiale entstanden sind: Der ordoliberalen Regulierungsimperativ wurde in der praktischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit zunehmend überdehnt, wenn nicht pervertiert; denn die von vornherein interventionistisch angelegte Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft hatte den Weg für einen „konstruktivistischen Interventionismus“<sup>45</sup> freigegeben und sich damit selbst ordnungspolitisch ausgehöhlt.<sup>46</sup> Angesichts der inzwischen erreichten Regulierungsdichte, der gleichwohl ungelösten stabilitätspolitischen Probleme sowie der unzureichenden Reagibilität der Märkte und des schleichenden Soziomarasmus verwundert es nicht, wenn andererseits die Schattenwirtschaft mit ihrer Wachstumsdynamik bisweilen als ein letzter Hort der freien, wettbewerblich geordneten Marktwirtschaft gepriesen wird: Sie zeige in besonderer Weise all jene Eigenschaften, die eigentlich das offiziellwirtschaftliche Geschehen in einer Wettbewerbswirtschaft auszeichnen sollten, nämlich „... hohe Verhaltenswirkungen der Marktanreize, niedrige Transaktionskostenbelastung, hohe Flexibilität der Marktparameter (Arbeits- und Güterpreise), geringe Marktzutrittsbeschränkungen und Offenheit für potentiellen Wettbewerb“.<sup>47</sup>

Wenngleich diese Beurteilung nicht ganz unzutreffend und die Schattenwirtschaft ein Musterbeispiel für die Herausbildung einer funktionsfähigen „spontanen Ordnung“ (von Hayek) zu sein scheint, läßt sich damit das Deregulierungspostulat noch nicht begründen:

- Erstens ist die Untergrundwirtschaft, für die allein die Idee der „spontanen Ordnung“ reklamiert werden kann, trotz ihres Umfangs und ihrer Wachstumsdynamik eher ein branchenspezifisches Randphänomen, dem für die Gestaltung des Wirtschaftsablaufs in einer modernen Industriegesellschaft kaum Modellcharakter beigemessen werden kann.
- Zweitens sind die klassischen Regulierungsbereiche, in denen wie im Verkehrs-, Nachrichten-, Versorgungs- und Finanzsektor die größten Deregulierungspotentiale bestehen dürften, schattenwirtschaftlich nicht sonderlich relevant. Dort aber, wo die Schattenwirtschaft eingedämmt werden

---

<sup>45</sup> Hoppmann, E.: Soziale Marktwirtschaft oder Konstruktivistischer Interventionismus, in: E. Tuchfeldt (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 27-68; Tietzel, M.: Ethische und theoretische Probleme interventionistischer Wirtschaftspolitik, in: Cassel / Ramb / Thieme (Hrsg.), S. 77-105; Böbel, I.: „Soziale Marktwirtschaft“: Konstruktionsfehler einer wirtschaftspolitischen Konzeption?, in: ebenda, S. 135-152.

<sup>46</sup> S. Thieme, H. J., Steinbring, R.: Wirtschaftspolitische Konzeptionen kapitalistischer Marktwirtschaften, in: D. Cassel (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 45-67, S. 61; Gutowski, A.: Nach der Enttäuschung: Der Staat auf dem Rückzug, in: Vaubel / Barbier (Hrsg.), S. 284-292.

<sup>47</sup> Haarland, S. 16. Ähnlich: Tuchfeldt (1984), S. 273ff.

könnte, sind die dazu erforderlichen Deregulierungen u.U. mit unvertretbar hohen gesamtwirtschaftlichen (Netto-)Wohlfahrtsverlusten verbunden.

Beide Aspekte münden letztlich in die Frage, ob es sinnvoll und erwünscht sein kann, „... durch den Abbau von Umweltschutzaflagen, Arbeitsschutzbestimmungen, Verbraucherrechten oder — provozierend gesagt — der Buchführungspflicht informell Tätige zum Übertritt in die formelle Wirtschaft zu bewegen“.<sup>48</sup>

Dies ist als Hinweis darauf zu verstehen, daß die Deregulierungspotentiale, die mit Aussicht auf Erfolg zur Eindämmung der Schattenwirtschaft nutzbar erscheinen, offenbar wesentlich geringer sind, als es die globale wohlfahrtstheoretische Betrachtung vermuten ließ: Sie beschränken sich im wesentlichen auf den Einsatz selbständiger und unselbständiger Arbeit im Umfeld arbeitsintensiver und konsumnahe handwerklicher Güterproduktion und finden dort ihre Grenze, wo Beeinträchtigungen des kollektiven Arbeits- und Sozialrechts oder Kollisionen mit anderen zentralen wirtschaftspolitischen Zielen zu erwarten sind. Letzteres gilt in dieser Schärfe freilich nur, sofern unter Deregulierung ausschließlich eine absolute Verringerung der Regulierungsdichte verstanden wird. Das Spektrum der wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten wird jedoch ungleich größer, wenn in die Deregulierungsstrategie auch der Umbau des bestehenden Regulierungssystems, d. h. der Wechsel in der „Regulierungsmethode“ einbezogen wird.<sup>49</sup> Ziel dieser Politikoption müßte sein, bestehende Regulierungen durch intelligenter zu ersetzen, um ihre direkten Kosten ohne Effizienzeinbußen zu senken — d.h.  $RK^{MIN}$  und  $WW^{MAX}$  in Figur 3 nach rechts zu verschieben.

### 3. Deregulierungsmaßnahmen

Um die Schattenwirtschaft soweit wie nötig und so effizient wie möglich einzudämmen, müssen die konkreten Deregulierungsmaßnahmen darauf gerichtet sein, die privaten Aktivitätsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft relativ zu denen im „Schatten“ zu verbessern; d.h. die offiziellwirtschaftliche Einkommensentstehung, -verwendung und -verteilung sollte im privaten Entscheidungskalkül wieder eine attraktivere Alternative zur Selbstversorgung wie zum Untergrund sein. Eine generelle Intensivierung der staatlichen Zwangsmaßnahmen — Ausweitung der Straftatbestände, höhere Strafen, verstärkte

---

<sup>48</sup> *RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, S. 193.

<sup>49</sup> S. Floehr, R., Tiepelmann, K.: Die Belastung der Unternehmen durch Nebenpflichten im Rahmen der Steuer- und Sozialabgaben-Erhebung, Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft der Universität — Gesamthochschule — Duisburg Nr. 14, Duisburg 1985, S. 14 ff.; Haveman, R.: The Challenge of the Welfare State — An Appraisal and Some New Directions, Arbeitspapier Nr. 173 des Sonderforschungsbereichs 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ der J. W. Goethe-Universität Frankfurt und der Universität Mannheim, Frankfurt 1985, S. 20 ff.; Buttler, S. 12 ff.

Kontrollen — würden dagegen nur an den Symptomen kurieren und überdies das rasche Wachstum der (völlig legitimen) Selbstversorgungswirtschaft unberührt lassen. Außerdem liefe sie dem Deregulierungspostulat geradezu zuwider.

Wie bereits dargelegt, sind die zur Lösung dieser Aufgabe nutzbaren Deregulierungspotentiale selbst dann begrenzt, wenn nicht nur der Abbau, sondern auch der Umbau des bestehenden Regulierungssystems in Betracht gezogen wird. Dennoch läßt sich eine Reihe geeigneter Maßnahmen aufzeigen, die insgesamt die drei wichtigsten Stoßrichtungen einer die schattenwirtschaftlichen Expansion begrenzenden Deregulierung markieren: erstens das Zurückholen bestimmter Formen der Schwarzarbeit aus der Illegalität, zweitens der Umbau der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems und drittens die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse.

#### *a) Partielle Legalisierung der Schwarzarbeit*

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Gewerbefreiheit im Bereich des Handwerks — wie gezeigt (s. Abschnitt III.1) — insoweit eingeschränkt, als für die selbständige Handwerkstätigkeit ein relativ schwer zu erlangender Befähigungsnachweis (Meisterprüfung) erforderlich ist. Wer ihn nicht hat, kann nicht in die Handwerksrolle eingetragen werden; wer aber nicht in die Handwerksrolle eingetragen ist und dennoch Einkommen in erheblichem Umfange durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt, handelt nach § 1 Abs. 1 Schwarzarbeitsgesetz ordnungswidrig und kann mit Geldbußen bis zu 50 000 DM bestraft werden. Diese Vorschrift macht praktisch jeden, der regelmäßig selbständige Arbeit als einzige Tätigkeit (sole job) oder als Nebentätigkeit (moonlighting) erbringt, ohne eingetragener Handwerksmeister zu sein, zum Schwarzarbeiter — und zwar unabhängig davon, ob er damit zugleich Steuern und Sozialabgaben zu hinterziehen beabsichtigt oder nicht. Sie ist praktisch ein Relikt des Zunftwesens, dient letztlich der Sicherung eines standesgemäßen Einkommens durch Errichtung von Marktzutrittsbeschränkungen und ist nur oberflächlich mit Verbraucherschutzargumenten zu rechtfertigen.

Zwecks Deregulierung wäre zu fordern, daß handwerkliche Nebentätigkeiten von abhängig Beschäftigten von § 1 Abs. 1 Schwarzarbeitsgesetz und §§ 1 und 7 Handwerksordnung ausgenommen werden. Die bisher schon verbreitete „kleine Schwarzarbeit“ nach Feierabend würde damit legalisiert, so daß sich ein offizieller Markt für kleinere Werk- und Dienstleistungen herausbilden könnte, auf dem neben den etablierten Gewerbebetrieben auch solche „selbständigen“ Anbieter auftreten könnten, die weder in der Handwerksrolle eingetragen sind noch ein stehendes Gewerbe angezeigt haben. Sind derartige Nebentätigkeiten erst einmal legalisiert, wird die Bereitschaft, das Zusatzeinkommen zu versteuern und sozialzuversichern, zunehmen — nicht zuletzt auch deshalb, weil die fiskalischen Kontrollen effizienter sein können und das Risiko des „Erwischtwerdens“ im Lichte der offiziellen Wirtschaft steigt.

Arbeitslosen und abhängig Beschäftigten, die sich hingegen hauptberuflich der Ausführung von Dienst- und Werkleistungen widmen möchten, ohne die Meisterprüfung machen zu können oder zu wollen, sollte ebenfalls ein legaler Weg in die Selbständigkeit eröffnet werden. Zu denken wäre etwa daran, den „Selbständigen ohne Meisterbrief“ die Erlaubnis zur Errichtung eines Gewerbebetriebes minderen Rechts zu erteilen, das die Übernahme bestimmter Dienst- oder Werkleistungen, die Ausbildung von Lehrlingen, die Beschäftigung von Gesellen sowie die Mitwirkung in Kammern und Selbstverwaltungsorganen ausschließen, zumindest aber einschränken könnte. Diese Betriebe stünden zwar in Konkurrenz zu den etablierten Meisterbetrieben, würden aber aufgrund ihrer beschränkten Größe und bedingten Betriebserlaubnis nur bestimmte Marktsegmente abdecken. Zur Erteilung der Betriebserlaubnis würden der Abschluß einer einschlägigen Lehre sowie die Mindestdauer einer anschließenden Beschäftigung als Facharbeiter genügen. Nach einigen Jahren erfolgreicher Betriebsführung sollte der Selbständige die Möglichkeit erhalten, die Meisterprüfung nachzuholen. Bis dahin könnte die Buchführungspflicht analog zu den kleinen landwirtschaftlichen Betrieben geregelt sein.<sup>50</sup>

Sofern sich Arbeitslose auf diese Weise eine selbständige Existenz aufbauen wollen, müßten sie selbstverständlich aus der Arbeitsvermittlung sowie Arbeitslosenversicherung ausscheiden. Zur finanziellen Erleichterung der Existenzgründung könnten ihnen gegebenenfalls die kapitalisierten Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung ausgezahlt werden. Darüber hinaus wären die Instrumente des Existenzgründungsdarlehns und der Existenzgründungsbürgschaft auszubauen, um den anfänglichen Kapitalmangel zu überbrücken. Die Darlehn würden später — anders als das gezahlte Arbeitslosengeld — an den Staat zurückfließen, so daß ihm hieraus intertemporal gesehen keine Mehrbelastungen erwüchsen.

### *b) Alternative Finanzierung des sozialen Sicherungssystems*

Während es im obigen Fall um einen Abbau von Regulierungen geht, zielen die nachfolgend behandelten Deregulierungsmaßnahmen auf eine alternative Form der Aufbringung und Bemessung der Lasten des bestehenden Systems der sozialen Sicherung. Wie gezeigt (Kapitel III), trägt die Dynamik der Personalnebenkosten wesentlich zum Wachstum der Schattenwirtschaft bei, indem sie einen immer größeren Keil zwischen den Brutto- und Nettoweißlohn einer Arbeitsleistung treibt. Ziel der Deregulierung muß es folglich sein, die Finanzierungslasten der sozialen Sicherung unter Beachtung der sozialpolitischen Belange anders zu verteilen. Als Umverteilungsadressaten kommen dabei sowohl die Arbeitnehmer — wie im Fall der Sozialversicherungsbeiträge — als auch der Staat — wie beim Mutter-, Jugend- und Schwerbehindertenschutz — in Betracht.

---

<sup>50</sup> S. Bonus / Landsberg / Mücke, S. 49f.; Langfeldt, S. 99ff.; Soltwedel et al., S. 30f.

Die Schere zwischen offiziellwirtschaftlichen Brutto- und Nettoentgelten öffnet sich u.a. deshalb so weit, weil die gesamte finanzielle Last der Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) eines abhängig Beschäftigten und seiner Familie ausschließlich an das Arbeitsentgelt gekoppelt ist und vom Arbeitgeber, der formal die Hälfte der Beiträge „trägt“, quasi im „Quellenabzugsverfahren“ an die Sozialversicherungsträger abgeführt wird.<sup>51</sup> Will man die Schere wieder mehr schließen und dadurch den Anreiz zur schattenwirtschaftlichen Immigration verringern, sind drei zusammengehörige Reformschritte denkbar:<sup>52</sup>

- Erstens sind die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Rentenversicherung abzuschaffen, indem man sie einmalig dem effektiven Arbeitsentgelt zuschlägt;
- zweitens muß die Beitragszahllast auf die Versicherten übergehen, so daß die Beiträge nicht mehr direkt vom Arbeitsentgelt abgezogen werden; und
- drittens ist die Beitragsbemessungsgrundlage auf das steuerliche Familiengesamteinkommen umzustellen, wodurch sie sich erhöht und die Beitragssätze gesenkt werden können.

Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Rentenversicherung sind aus heutiger Sicht ein verzichtbares historisches Relikt, und die Vorstellung, sie würden von den Arbeitgebern „getragen“, ist ökonomisch gesehen eine sozialpolitische Augenwischerei. In Wirklichkeit werden die Arbeitgeberbeiträge als Personalebenkosten dem Faktor Arbeit zugeschlagen und vom Arbeitgeber über den Produktpreis wieder hereingeholt. Sie sind, wie etwa die Lohnsteuer, ein zwangsweise einbehaltener Teil des Einkommens aus abhängiger Beschäftigung. Es wäre deshalb ökonomisch gerechtfertigt, wenn die Arbeitgeberbeiträge einmalig und unversteuert auf das effektive Arbeitsentgelt aufgeschlagen würden. Die Versicherten hätten dann die vollen Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge aufzubringen und losgelöst von ihrem Beschäftigungsverhältnis selbst an die Versicherungsträger zu entrichten. Dies wäre auch die Voraussetzung für eine Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage: Einerseits wären alle Einkunftsarten des Steuerrechts — und nicht nur das Arbeitsentgelt — beitragspflichtig zu stellen; andererseits sollte das von den Ehepartnern einer Familie zusammen erzielte Einkommen zur Beitragsbemessung herangezogen werden. Die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung hätten sich somit nach den jeweiligen steuerlichen Familiengesamteinkommen zu bemessen.

Ein solcher Umbau des Finanzierungssystems der Sozialversicherung ist freilich nur im Rahmen einer umfassenden Strukturreform denkbar und leitet

<sup>51</sup> S. Buttler, S. 34ff.; Schmähl, S. 162ff.; Soltwedel, R.: Reform des Arbeitsmarktes, in: Vaubel/Barbier (Hrsg.), S. 391.

<sup>52</sup> Vgl. Cassel, D.: Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs im System der Gesetzlichen Krankenversicherung, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 149 zur Gesundheitsforschung des BMA, Bonn 1987, S. 54ff.

seinen Sinn im wesentlichen auch daraus ab.<sup>53</sup> Dennoch ist seine Bedeutung für die gewünschte Eindämmung der Schattenwirtschaft erheblich: Da die Beiträge für die Kranken- und Rentenversicherung aus dem steuerlichen Familieneinkommen aufzubringen und vom Versicherten selbst an die Versicherungsträger zu zahlen sind, erscheinen sie weder in der betrieblichen Kalkulation noch auf dem „Lohnstreifen“; d. h. die Differenz zwischen Brutto- und Nettoweißlohn vermindert sich um die entfallenen Sozialversicherungsbeiträge, indem der ausgezahlte Nettolohn entsprechend steigt. Ob und inwieweit hierdurch das schattenwirtschaftliche Wachstum gebremst wird, hängt freilich auch davon ab, wie steuerehrlich diejenigen sind, die durch die Legalisierung der „kleinen Schwarzarbeit“ und der „Selbständigkeit ohne Meisterbrief“ offiziell-wirtschaftlich tätig werden können. Da infolge der Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage die Beitragssätze zur Kranken- und Rentenversicherung deutlich niedriger als bisher sein könnten, müßte der Anreiz, sich auf Kosten der Sozialversicherung schadlos zu halten, ohnehin geringer werden. Letztlich lösen läßt sich dieses Problem aber erst dann, wenn die Beiträge nicht mehr solidarisch in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens erhoben, sondern als Festprämie strikt nach dem Äquivalenzprinzip kalkuliert werden.

Eine weitere wichtige Deregulierung zur Eindämmung der Schattenwirtschaft bestünde in der Verschiebung der Finanzierungslast bestimmter Sozialleistungen — z. B. des Mutterschutzes oder der Lohn- und Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall — vom Unternehmen auf einen ordnungspolitisch zweckmäßigeren Träger. Sicherlich sind derartige Sozialleistungen in einer modernen Industriegesellschaft unabdingbar; problematisch ist jedoch ihre Koppelung an den Arbeitsvertrag und die Belastung des Arbeitgebers mit den finanziellen Konsequenzen: Unter diesen Umständen erhöhen sie die schattenwirtschaftlich relevanten Transaktionskosten der Arbeit, wirken wegen ihrer unternehmensgrößenspezifischen Belastungseffekte wettbewerbsverzerrend und diskriminieren letztlich diejenigen, die durch sie eigentlich geschützt werden sollten.<sup>54</sup>

So besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß der Schutz der (werdenden) Mutter eine gesellschaftliche und keine einzelbetriebliche Aufgabe ist. Die Finanzierung der Entgeltfortzahlung bei Beschäftigungsverboten und des Arbeitgeberzuschusses zum Mutterschaftsgeld sollte deshalb durch die Allgemeinheit, d. h. durch den Staat oder die Sozialversicherung und nicht durch das Unternehmen erfolgen. Dies gilt gleichermaßen für die Folgekosten von Erziehungsjahren, aber auch des besonderen Schutzes von Jugendlichen, Wehrpflichtigen oder Schwerbehinderten. Im Fall der Entgeltfortzahlung im

<sup>53</sup> S. Henke, K.-D.: Möglichkeiten einer Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: G. Gäfgen (Hrsg.): Ökonomie des Gesundheitswesens, Berlin 1986, S. 611-630; Cassel (1987).

<sup>54</sup> S. Stützel, W.: Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, 2. A., Bonn 1982, S. 28 ff.; Watrin/Giebel, S. 335 ff.; Soltwedel (1984), S. 235 ff.; Giebel, S. 700 ff.

Krankheitsfall ist dagegen weder der Staat noch das Unternehmen, sondern der Arbeitnehmer selbst der ordnungspolitisch zweckmäßige Finanzierungsträger; denn hierbei handelt es sich um ein versicherbares Risiko im persönlichen Lebensbereich des Arbeitnehmers, das besser durch Abschluß einer Verdienstausfallversicherung, zweckmäßigerweise aber durch Einbeziehung in die Leistungspflicht der Gesetzlichen Krankenversicherung abgedeckt werden kann. Selbstverständlich würde ein solcher Wechsel der Finanzierungsmodalitäten voraussetzen, daß wie im zuvor behandelten Fall der Sozialversicherung die bisher vom Arbeitgeber getragenen Lasten einmalig und steuerfrei dem effektiven Arbeitsentgelt zugeschlagen und vom Arbeitnehmer über höhere Steuern und Krankenversicherungsbeiträge an den Staat bzw. die Krankenkassen weitergeleitet werden. Finanziell wären hierdurch per saldo weder die Arbeitgeber entlastet noch die Arbeitnehmer zusätzlich belastet. Die Logik dieser Reform bestünde aber in einer allokativtheoretisch intelligenteren Regulierung, mit der die zu weit geöffnete Schere zwischen den offiziellwirtschaftlichen Brutto- und Nettoentgelten der Arbeit merklich geschlossen werden könnte.

### *c) Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse*

Zur Eindämmung der Schattenwirtschaft bieten sich nicht zuletzt auch Deregulierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt an. Allein schon der inzwischen erreichte Grad der „Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen“<sup>55</sup> lässt auf erhebliche Deregulierungspotentiale schließen. Angesichts der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit wird denn auch in den letzten Jahren zunehmend die Ansicht vertreten, die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland seien unter dem starken Regulierungsdruck immer sklerotischer geworden und hätten ihre Anpassungsfähigkeit an strukturelle, technologische und soziale Herausforderungen weitgehend eingebüßt; sie seien insbesondere nicht mehr hinreichend funktionsfähig, um die Arbeitslosigkeit zu überwinden. Deshalb gelte es, beschäftigungshemmende Regulierungen in der Tarifpolitik, im Arbeitsschutz wie im System der sozialen Sicherung abzubauen. Mit Blick auf das „Beschäftigungswunder“ in den Vereinigten Staaten wird gefordert, für mehr Flexibilität der Beschäftigungsverhältnisse zu sorgen — d. h. in letzter Konsequenz „mehr Markt am Arbeitsmarkt“ zuzulassen.<sup>56</sup> Dies hat zu einer lebhaften Deregulierungs- und Flexibilisierungsdebatte geführt, in deren Vordergrund die Frage steht, ob und inwieweit verschiedenartige Deregulierungsmaßnahmen überhaupt geeignet sind, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Simitis, S.: Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen, in: F. Kübler (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Frankfurt 1985.

<sup>56</sup> S. Soltwedel (1984); SVR: Jahrestatuten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2541, Bonn 1984, Tz. 375ff.

Diese Debatte, die bisher weder theoretisch noch empirisch zu eindeutigen Ergebnissen geführt hat,<sup>58</sup> ist deshalb schattenwirtschaftlich relevant, weil zu erwarten ist, daß mit sinkender Arbeitslosigkeit zunehmend Aktivitäten aus der häuslichen Selbstversorgung, aber auch aus dem erwerbswirtschaftlichen Untergrund in die offizielle Wirtschaft zurückverlagert werden. Dabei dürfte der erste Effekt den zweiten quantitativ bei weitem übersteigen, weil im Prinzip jeder Arbeitslose Selbstversorgungsaktivitäten entfaltet, aber nachweislich nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen untergrundwirtschaftlich aktiv ist. Hierfür spricht allein schon die Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen, die sich nur sehr bedingt mit der im Untergrund geforderten deckt. Unabhängig davon, wie hoch man die Umlenkung der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten bei einer allgemeinen Verbesserung der Beschäftigungslage einschätzt, sind mit Blick auf die Arbeitslosigkeit als Determinante der Schattenwirtschaft folgende Deregulierungsmaßnahmen zu erwägen:

- Erstens wäre die Unabdingbarkeit der Anwendung der Tarifverträge für Arbeitslose aufzuheben. Wer arbeitslos wird, muß mit der Dauer der Arbeitslosigkeit das in ihm gebundene Humankapital „abschreiben“, so daß rein ökonomisch gesehen die Forderung der Wiedereinstellung zum früheren Tariflohn in vielen Fällen ungerechtfertigt ist. Das Tarifvertragsrecht sollte deshalb den Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnen, ihre Marktchancen durch Lohnzugeständnisse in der offiziellen Wirtschaft zu erhöhen. Freilich ist dafür zu sorgen, daß der Lohnsatz nach Wiedereinstellung mit der Zeit auf das Tariflohniveau angehoben wird.
- Zweitens sollten Tarifverträge nicht mehr in allen Branchen und Regionen unabdingbar sein. Die Tariflohnpolitik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hat sich in der Vergangenheit zunehmend an den jeweils wirtschaftlich stärksten Unternehmen, Branchen und Regionen ausgerichtet und via Demonstrationseffekt praktisch zu „Bundeseinheitstarifen“<sup>59</sup> geführt, die staatlicherseits meist auch dort für allgemeinverbindlich erklärt werden, wo die kollektive Lohnbildung nicht praktiziert wird. Hiervon sind gerade das arbeitsintensiv produzierende Handwerk und die kleinbetriebli-

<sup>57</sup> S. Welfens, P. J. J.: Theorie und Praxis angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1985; WSI — *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes* (Hrsg.): Markt versus Staat, WSI-Mitteilungen, 1985, S. 253-308; Gaugler, E., Krüsselberg, H.-G.: Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986; Kocheler Kreis — *Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.): Löhne, Arbeitsbedingungen und Beschäftigung. Mit Beiträgen von P. Kalmbach, J. Kromphardt und W. Sengenberger, Bonn 1986; SVR: Jahrestutachten 1987/88 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1317, Bonn 1987, Tz. 368 ff.; Knappe, E.: Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen, Mimeo, Trier 1988; Woll, A.: Deregulating the Labor Market: The West German Case, in: ORDO, 1988, S. 183-193.

<sup>58</sup> S. Buttler.

<sup>59</sup> S. Rüthers, B.: Die offene Arbeitsgesellschaft. Regeln für soziale Beweglichkeit, Zürich 1985.

che Dienstleistungsproduktion betroffen, so daß das Mißverhältnis zwischen Lohn- und Produktivitätssteigerung hier zu einer Wachstums- und Beschäftigungsremse wird.

- Drittens schließlich müssen im Interesse der Wiedereinstellung von Arbeitslosen die Möglichkeiten des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 weiter ausgebaut werden. Wenn am derzeit gewährleisteten Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse einschließlich der Sozialplanpflicht grundsätzlich festgehalten werden soll, muß die Flexibilität des Arbeitseinsatzes gerade in kleineren, arbeitsintensiv produzierenden Unternehmen auf andere Weise als durch „normale“ Einstellungen und Entlassungen gewahrt werden. Eine innovatorische Möglichkeit hierzu bieten derzeit nur die Leiharbeit mit einer Überlassungsdauer bis zu 6 Monaten und der befristete Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit bis zu 18 Monaten, bei Firmengründungen bis zu 24 Monaten. Warum sollten diese Zeiträume nicht weiter ausgedehnt oder der Kündigungsschutz neu Eingestellter nicht nach der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit bemessen werden?

Zweifellos bergen diese Deregulierungsmaßnahmen die Gefahr einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes bzw. der Erwerbspersonen. Insbesondere die Arbeitslosen hätten sich auf einen neuen Bedingungsrahmen einzustellen: Sie könnten nicht mehr länger damit rechnen, zu den gleichen Konditionen wieder eingestellt zu werden, zu denen sie vor der Arbeitslosigkeit beschäftigt waren. Dies ist aber ein sozial akzeptabler „Preis“, wenn sich dadurch ihre Beschäftigungschancen generell erhöhen und die Gewähr besteht, daß nach der Wiedereinstellung eine automatische Anpassung an die tarifvertraglich vollwertigen Beschäftigungsverhältnisse erfolgt.

Deregulierungsmaßnahmen können schließlich auch an den bestehenden Beschäftigungsverhältnissen ansetzen. Die daraus resultierende Dämpfung des schattenwirtschaftlichen Wachstums dürfte die von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgehenden Effekte noch bei weitem übersteigen. Dies deshalb, weil der weitaus größte Teil der „kleinen Schwarzarbeit“ sowie der Selbst- und Nachbarschaftshilfe von entsprechend qualifizierten Erwerbstätigen in der Freizeit erledigt wird. Sieht man einmal von den kollektiv auferlegten Transaktionskosten ab, so sind für das Ausmaß dieser Aktivitäten das individuell gewünschte Verhältnis von Freizeit und formeller Arbeitszeit einerseits sowie die durch Arbeitszeit und Lohnhöhe bestimmten Verdienstmöglichkeiten in der offiziellen Wirtschaft andererseits ausschlaggebend. Wer sich etwa durch Kurzarbeit, Frühverrentung oder Überstundenverbote um einen Teil seines gewohnten Einkommens gebracht sieht, wird ebenso nach Abhilfe in der Schattenwirtschaft suchen, wie derjenige, der sich — ohne eine offiziellwirtschaftliche Beschäftigungsalternative zu haben — unterbezahlt, unterfordert oder unzureichend befördert fühlt. Je besser sich die Ansprüche des einzelnen an Einkommenshöhe und Arbeitsbedingungen in der offiziellen Wirtschaft erfüllen lassen, um so geringer ist das Bedürfnis, zusätzlich schattenwirtschaftlich aktiv

zu sein. Die Chancen hierfür stehen jedoch angesichts der Fülle der Arbeitsmarktregulierungen und ihrer egalisierenden Tendenz äußerst schlecht: Das „mismatch“ von Wunsch und Wirklichkeit am Arbeitsmarkt ist somit vorprogrammiert — und damit auch die Immigration in die Schattenwirtschaft.<sup>60</sup>

Pragmatisch gewendet, lassen sich hieraus einige erfolgversprechende Deregulierungsmaßnahmen ableiten, die auf eine Flexibilisierung sowohl der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation als auch der Arbeitsentgelte zielen:<sup>61</sup>

- Erstens sollte mehr Flexibilität in der individuellen Arbeitszeitgestaltung gewährt werden — sei es durch Gleitzeitsysteme, flexible Arbeitspausen, individuelle Terminierung des Jahresurlaubs und der Pensionierung, Teilzeitbeschäftigungsverträge, variable Wochenarbeitszeiten oder Mehrfachbeschäftigung.
- Zweitens ist an eine flexiblere und innerhalb gewisser Grenzen selbst bestimmbare Struktur der Arbeitsentgelte zu denken — vor allem mit erfolgsorientierten statt herkömmlich bemessenen Lohnbestandteilen oder mit Kapitalbeteiligung anstelle von Teilen des Geldeinkommens.
- Drittens sind den Beschäftigten mehr Wahlmöglichkeiten in den organisatorischen und materiellen Arbeitsbedingungen zu gewähren — z. B. hinsichtlich des Arbeitsortes oder der Arbeitsplatzausstattung mit technischen Hilfsmitteln.
- Viertens schließlich könnten auch Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Kombinationen von Geldeinkommen und Sozialleistungen sowie zwischen verschiedenen Formen der sozialen Sicherung eingeräumt werden.

Die meisten dieser Flexibilisierungspostulate mögen unter Status-quo-Bedingungen utopisch erscheinen; ihr Weg ist jedoch durch die sozio-ökonomische, vor allem aber die technologische Entwicklung vorgezeichnet. Allerdings erfordert ihre Realisierung vom Arbeits- und Sozialgesetzgeber wie von den Tarifparteien einen reformerischen Kraftakt, der nicht auf einmal zu bewältigen sein wird.

## V. Hat die Deregulierungsstrategie in parlamentarischen Demokratien eine Chance?

So naheliegend diese Empfehlungen zur Deregulierung im einzelnen sind, so schwierig erscheint es vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses von effizienter Wirtschaftsordnung und interventionistischem Wohlfahrtsstaat, sie politisch-pragmatisch umzusetzen:

<sup>60</sup> S. Döhrn, R., Warnken, J.: Arbeitsflexibilisierung — Ursache oder Alternative der Schattenwirtschaft?, in: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Hrsg.): Den Strukturwandel gestalten? Optionen für Wirtschaft und Politik. Vorträge des Symposiums zur Strukturforschung am 9. und 10. Oktober 1986 in Frankfurt am Main, Frankfurt 1986, S. 14-18; Vogler-Ludwig, K.: Expandiert die Peripherie? Die Bedeutung von Schattenwirtschaft und flexiblen Beschäftigungsformen für Wachstum und Strukturwandel, in: ebenda, S. 6-13.

<sup>61</sup> S. Gaugler / Krüsselberg, S. 23.

- Aus wohlfahrtstheoretisch-normativer Perspektive gesehen, sind nämlich die Wohlfahrtswirkungen der Schattenwirtschaft wie der Regulierungen ambivalent. Die Schattenwirtschaft kann als „economic lubricant“, „economic buffer“ und „social mollifier“ in einer sklerotischen Marktwirtschaft geradezu systemstabilisierend sein; sie birgt zugleich aber die Gefahr der ökonomischen Ineffizienz wie der Aushöhlung der politischen und sozialen Ordnung. Die Regulierungen wiederum sind einerseits eine ordnungspolitische Notwendigkeit und können andererseits zu einem aktivitätshemmenden, kontraproduktiven Korsett der offiziellen Wirtschaft werden. Es ist deshalb äußerst schwierig, die politischen Anbieter und Nachfrager im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß mit den notwendigen klaren und eindeutigen Informationen über den Nettovorteil von Deregulierungsmaßnahmen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft zu versorgen.<sup>62</sup>
- Dieses Hemmnis für eine rationale Deregulierungsstrategie wird ergänzt — wenn nicht potenziert — durch die sich paralysierenden Interessenstandpunkte der am wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß Beteiligten. Wie die positive Theorie der Regulierungen zeigt,<sup>63</sup> funktioniert die parlamentarisch-repräsentative Demokratie in einer Weise, daß der Regulierungsdruck auf die offizielle Wirtschaft eher weiter zunimmt. Deregulierungsmaßnahmen haben dagegen kaum eine Chance, obwohl wohlfahrtstheoretisch-normativ gesehen vieles dafür spräche. Hiernach ließe sich eine antischattenwirtschaftliche Deregulierungsstrategie nur dann wirtschaftspolitisch durchsetzen, wenn die von der Regulierung Begünstigten weit weniger durch Deregulierung verlieren als die Allgemeinheit gewinnen würde. Nur dann lohnte es sich für politische Unternehmer, Deregulierungen zum Programm zu erheben und wählerwirksam zu propagieren.<sup>64</sup>

Die Chancen hierfür stehen jedoch im vorliegenden Fall nicht gut: Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Verbände, Kammern und Gewerkschaften treten zwar je nach dem Ausmaß ihrer Betroffenheit mehr oder weniger vehement für eine wirksame Eindämmung der Schattenwirtschaft ein; beim Wort genommen und mit den dazu geeigneten Deregulierungsmaßnahmen konfrontiert, formiert sich jedoch die gleiche Politik-Klientel zu einer Fraktion erbitterter Gegner der Deregulierungsstrategie, weil tatsächliche oder vermeintliche Vorteile der bisherigen Regulierungen auf dem Spiel stehen: Im Zweifel ist z.B. dem Handwerk die Konkurrenz der „kleinen Schwarzarbeit“ lieber als der durch ihre Legalisierung entfachte Newcomer-Wettbewerb der dann haupt- und nebenberuflich, in jedem Fall aber offiziellwirtschaftlich tätigen „Selbständigen ohne Meisterbrief“. Um der Deregulierungsstrategie in der parlamentarischen Demo-

<sup>62</sup> S. Frey, B.S.: Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: *Kredit und Kapital*, 1984, S. 108 ff.

<sup>63</sup> S. von Weizsäcker, S. 334 ff.

<sup>64</sup> S. Zumpfort, W.-D.: Deregulierung des Dienstleistungssektors, in: *Vaubel/Barbier* (Hrsg.), S. 351 f.

kratie eine reelle Chance zu geben, müßten der Allgemeinheit die Grenzen des interventionistischen Wohlfahrtsstaates erst noch viel deutlicher werden.

## Literatur

*Adamy, W., Steffen, J.:* Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Bonn 1985.

*Andreae, C., Keuschnigg, Chr.:* Integration oder Desintegration der europäischen Wettbewerbsordnung?, Referate des XVI. FIW-Symposiums, FIW-Schriftenreihe, Heft 105, Köln u.a. 1983, S. 107-127.

*Aschinger, G.:* Regulierung und Deregulierung, in: *WiSt*, 1985, S. 545-549.

*Baum, H.:* Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1980.

— Schattenwettbewerb in regulierten Ausnahmebereichen, in: *Schäfer* (Hrsg.), S. 204-228.

— Stichwort „Deregulierung“, in: *E. Dichtl, O. Issing* (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 1, München 1987, S. 380.

*BMWI — Bundesminister für Wirtschaft:* Entwicklung und Struktur der Personalnebenkosten, Dokumentation Nr. 270, Bonn 1985.

*Böbel, I.:* „Soziale Marktwirtschaft“: Konstruktionsfehler einer wirtschaftspolitischen Konzeption?, in: *Cassel / Ramb / Thieme* (Hrsg.), S. 135-152.

*Bonus, H., Landsberg, E., Mücke, H.:* Schattenwirtschaft — Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Serie B, Nr. 28, Konstanz 1984.

*Buttler, F.:* Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: *Winterstein* (Hrsg.), Band II, S. 9-52.

*Carlberg, M.:* The Interaction Between Unemployment and the Shadow Economy, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 1987, S. 298-307.

*Cassel, D.* (1982): Schattenwirtschaft — eine Wachstumsbranche?, in: *List-Forum*, 1981/82, S. 343-363.

— (1984): Stabilitätspolitik und Schattenwirtschaft, in: *Schäfer* (Hrsg.), S. 159-183.

— (1986): Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, in: *ORDO*, 1986, S. 73-104.

— (1987): Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs im System der Gesetzlichen Krankenversicherung, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 149 zur Gesundheitsforschung des BMA, Bonn 1987.

— Th. *Ramb, H. J. Thieme* (Hrsg.): *Ordnungspolitik*, München 1988.

— *Caspers, A.:* Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Second Economy, in: *WiSt*, 1984, S. 1-7.

— *Cichy, E. U.:* Die Bedeutung der Ausweichökonomie, in: *Wirtschaftsdienst*, 1986, S. 424-428.

- — Explaining the Growing Shadow Economy in East and West: A Comparative System Approach, in: *Comparative Economic Studies*, 1986, S. 20-41.
- — The shadow economy and economic policy in East and West: a comparative system approach, in: S. *Alessandrini*, B. *Dallago* (eds.): *The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems*, Aldershot 1987, S. 127-146.
- Cichy*, E. U.: Parallelwirtschaft und Wirtschaftsreform. Das unorthodoxe Experiment der Ungarischen Volksrepublik, in: *Osteuropa Wirtschaft*, 1985, S. 243-261.
- Claassen*, E. M.: Ökonomische Aspekte gesellschaftlicher Probleme, in: D. *Bender* u. a.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und der Wirtschaftspolitik, 3. A., Band 2, München 1988, S. 119-153.
- De Grazia*, R.: Le travail clandestin. Situation dans les pays industrialisés à économie de marché, Genève 1983.
- Dicke*, H., *Hartung*, H.: Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse, Tübingen 1986.
- Döhrn*, R.: Wie groß ist die Schattenwirtschaft? Versuch einer sektoralen Erklärung, in: *RWI-Mitteilungen*, 1986/87, S. 365-385.
- *Warnken*, J.: Arbeitsflexibilität — Ursache oder Alternative der Schattenwirtschaft?, in: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Hrsg.), S. 14-18.
- Eickhoff*, N.: Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: *Wirtschaftsdienst*, 1986, S. 468-476.
- Eucken*, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. A., Tübingen 1960.
- Feit*, A.: Steuerreform durch Steuervereinfachung, in: *Bund der Steuerzahler, Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung* (Hrsg.): Steuerreform durch Steuervereinfachung. Tagungsbericht der gemeinsamen Tagung des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V. und der Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e. V. am 9. November 1984, Bonn 1984, S. 7-25.
- Fischer*, H.: Rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen der beruflichen Selbständigkeit, in: *WiSt*, 1986, S. 318-324.
- Fleischmann*, G.: Zur Produktionstheorie des Haushalts: Neuer Handlungsspielraum durch Eigenarbeit, in: H. G. *Nutzinger* (Hrsg.): *Konsum und Produktion — Neuere Entwicklungen von Verbraucherverhalten*, Heidelberg 1983, wiederaufgedruckt in: *Verbraucherpolitische Hefte*, Heft 3, o. O. 1986, S. 55-77.
- Floehr*, R.: Die Belastung der Unternehmen durch Nebenpflichten im Rahmen der Steuer- und Sozialabgabenerhebung, Duisburger Diplomarbeit, Duisburg 1983.
- *Diebelmann*, K.: Die Belastung der Unternehmen durch Nebenpflichten im Rahmen der Steuer- und Sozialabgabenerhebung, Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft der Universität — Gesamthochschule — Duisburg Nr. 14, Duisburg 1985.
- Frey*, B. S.: Schattenwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: *Kredit und Kapital*, 1984, S. 102-119.
- Fromm*, A. (ed.): *Studies in Public Regulation*, Cambridge (Mass.) 1981.

*Gaugler, E., Krüsselberg, H.-G.:* Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986.

*Giebel, U. J.:* Sozialleistungen und Unternehmensgrößenstruktur. Analyse unternehmensgrößenspezifischer Belastungswirkungen von gesetzlichen, tarifvertraglichen und freiwilligen Regelungen im Sozialbereich, Köln 1985.

*Giersch, H.:* Liberalisation for Faster Economic Growth. Internal and External Measures Required, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 74, London 1986.

*Gretschmann, K.:* Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Schattenwirtschaft, in: Verbraucherpolitische Hefte, Heft 3, o.O. 1986, S. 117-128.

— *Ulrich, W.:* Schattenwirtschaft. Wirtschaft im Untergrund, in: *Wirtschaftsdienst*, 1980, S. 444-449.

*Gutowski, A.:* Nach der Enttäuschung: Der Staat auf dem Rückzug, in: *Vaubel/ Barbier* (Hrsg.), S. 284-292.

*Haarland, H.-P.:* Schattenwirtschaft und Verbraucherinteressen, in: Verbraucherpolitische Hefte, Heft 3, o.O. 1986, S. 7-25.

*Halbach, G., u.a.:* Übersicht Recht und Arbeit. Herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1981.

*Hamer, E.:* Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme des Mittelstandsinstituts Niedersachsen-Bremen am Beispiel des Handwerks, Hannover 1979.

*Hamm, W.:* Regulated Industries: Transportation, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1980, S. 576-592.

— Entbürokratisierung, in: *Vaubel/ Barbier* (Hrsg.), S. 293-299.

— Schleichende Sozialisierung des Lohnes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 65 vom 18. 3. 1987, S. 13.

*Haveman, R.:* The Challenge of the Welfare State — An Appraisal and Some New Directions, Arbeitspapier Nr. 173 des Sonderforschungsbereichs 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ der J. W. Goethe-Universität Frankfurt und der Universität Mannheim, Frankfurt 1985.

*Heinze, J., Schedl, H., Vogler-Ludwig, K.:* Wachstumsfelder am Rande der offiziellen Wirtschaft. Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, München 1986.

*Henke, K. -D.:* Möglichkeiten einer Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: G. Gäfgen (Hrsg.): Ökonomie des Gesundheitswesens, Berlin 1986, S. 611-630.

*Hirsch, W., Zeppernick, R.:* Deregulierung. Argumente für eine Politik der Deregulierung, in: WiSt, 1988, S. 157-163.

*Hofbauer, E., Schüssel, W.:* Schattenwirtschaft in Österreich. Ein ökonomisches Sittenbild, Wien 1984.

*Hoppmann, E.:* Soziale Marktwirtschaft oder Konstruktivistischer Interventionismus, in: E. Tuchfeldt (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 27-68.

*Horst, H.: Regulierung, Deregulierung und Innovation, in: P. J. J. Welfens, L. Balcerowicz (Hrsg.): Innovationsdynamik im Systemvergleich, Heidelberg 1988, S. 140-159.*

*Huber, J.: Die zwei Gesichter der Arbeit. Ungenutzte Möglichkeiten der Dualwirtschaft, Frankfurt 1984.*

*IHK Koblenz — Industrie- und Handelskammer zu Koblenz: Unbezahlte Hilfsarbeiten der Wirtschaft für den Staat — Steuerbonus als Ausweg?, Koblenz 1976.*

*Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen: Muß Bauen teuer sein?, Dortmund 1982.*

*Issing, O.: Staatliche Regulierung: Marktversagen versus Staatsversagen, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 1987, Nr. 1.*

*Karmann, A. J.: Monetäre Schätzansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft. Ein Vergleich verschiedener Meßmethoden, in: Kredit und Kapital, 1986, S. 233-247.*

— (1987): Größe und Formen der Schattenwirtschaft mit ihren Wirkungen auf die Wirtschaft, in: P. Gross, P. Friedrich (Hrsg.): Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft?, Baden-Baden 1987, S. 87-107.

*Kaufer, E.: Theorie der Öffentlichen Regulierung, München 1981.*

*Keller, B.: Die Zeit als ökonomisches Gut. Forschungsberichte aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Serie A, Nr. 39, Tübingen 1984.*

*Kirchgässner, G.: Size and Development of the West German Shadow Economy, 1955-1980, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, S. 197-214.*

— *Pommerehne, W. W.: Ausmaß und Ursachen der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Mimeo, Berlin 1986.*

*Klein-Blenkers, F.: Die Belastung von Industrieunternehmen durch administrative Leistungen für den Staat. Unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, Göttingen 1980.*

*Knappe, E.: Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen, Mimeo, Trier 1988.*

*Kocheler Kreis — Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Löhne, Arbeitsbedingungen und Beschäftigung. Mit Beiträgen von R. Kalmbach, J. Kromphardt und W. Sengenberger, Bonn 1986.*

*Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.): Den Strukturwandel gestalten? Optionen für Wirtschaft und Politik. Vorträge des Symposiums zur Strukturforschung am 9. und 10. Oktober 1986 in Frankfurt am Main, Frankfurt 1986.*

*Langfeldt, E.: Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1984.*

*Mettelsiefen, B.: Zur Theorie der Steuerhinterziehung — Ein Überblick, in: P. de Gijsel, H.-G. Seifert-Vogt (Hrsg.): Schattenwirtschaft und alternative Ökonomie, Regensburg 1984, S. 66-87.*

— *Besteuerung und Schattenwirtschaft, in: K. Gretschmann, R. G. Heinze, B. Mettelsiefen (Hrsg.): Schattenwirtschaft. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Aspekte, internationale Erfahrungen, Göttingen 1984, S. 45-75.*

*Mitchell, W. C.: Government As It Is. The Impact of Public Choice Economics on the Judgement of Collective Decision-Making by Government and on the Teaching of Political Science, London 1988.*

*Mitnick, B. M.: The Political Economy of Regulation, New York 1980.*

*Müller, J., Vogelsang, I.: Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1979.*

*Niessen, H. -J.: Schattenwirtschaft — Gefahr oder Chance für die Soziale Marktwirtschaft?, Köln 1986.*

*Ollmann, R., Niessen, H. -J., Ehling, M.: Eigen- und Schwarzarbeit in der Bundesrepublik, in: Wirtschaftsdienst, 1985, S. 197-201.*

*Pütz, P., Meyerhöfer, W.: Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen, Köln 1982.*

*Riebel, V.: Die Schwarzarbeit als Problem der Zeitallokation, Köln 1983.*

*Rüthers, B.: Die offene Arbeitsgesellschaft. Regeln für soziale Beweglichkeit, Zürich 1985.*

*RWI — Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturerberichterstattung 1987). Schwerpunktthema: Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Essen 1986.*

*Schäfer, D.: Haushaltsproduktion in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung, in: Wirtschaft und Statistik, 1988, S. 309-318.*

*Schäfer, W.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Schattenwirtschaft, in: Verbraucherpolitische Hefte, Heft 3, o.O. 1986, S. 79-89.*

— (Hrsg.): Schattenökonomie. Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen, Göttingen 1984.

*Schmähl, W.: Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft, in: Winterstein (Hrsg.), Band I, S. 137-206.*

*Schmidt, K.: Verlockungen und Gefahren der Schattenwirtschaft, Opladen 1982.*

*Schneider, D.: Ausweichhandlungen vor Regulierungen auf Finanzmärkten als Prüfstein wettbewerbspolitischer Konzepte, in: ORDO, 1986, S. 155-181.*

*Schneider, F.: Das Ausmaß der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten. Ein Versuch der Erklärung, in: WiSt, 1986, S. 503-508.*

*Schrage, H.: Schattenwirtschaft — Abgrenzung, Definition, Methoden der quantitativen Erfassung, in: Schäfer (Hrsg.), S. 11-37.*

*Schult, E.: Schwarzarbeit — konkurrenzlos durch längerfristige Steuereffekte, in: Steuer und Wirtschaft, 1986, S. 144-149.*

*Simitis, S.: Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen, in: F. Kübler (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Frankfurt 1985.*

*Soltwedel, R. (1984): Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt — Eine Kritik, Diss., Kiel 1984.*

- Arbeitsmarktverfassung, in: *Vaubel / Barbier* (Hrsg.), S. 171 - 186.
- Reform des Arbeitsmarktes, in: *Vaubel / Barbier* (Hrsg.), S. 389 - 394.
- et al.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

*Stützel, W.:* Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, 2. A., Bonn 1982.

*SVR:* Jahrestatistiken 1980/81 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/17, Bonn 1980.

- Jahrestatistiken 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2541, Bonn 1984.
- Jahrestatistiken 1987/88 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1317, Bonn 1987.

*Täuber, G.:* Folgekosten der Besteuerung. Eine theoretische und empirische Analyse, Spardorf 1984.

*Thieme, H., Steinbring, R.:* Wirtschaftspolitische Konzeptionen kapitalistischer Marktwirtschaften, in: *D. Cassel* (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, München 1984, S. 45 - 67.

*Tietzel, M.:* Ethische und theoretische Probleme interventionistischer Wirtschaftspolitik, in: *Cassel / Ramb / Thieme* (Hrsg.), S. 77 - 105.

*Tuchfeldt, E.:* Gewerbefreiheit, in: *W. Albers* u.a.: Handwörterbuch der Wirtschaft, Stuttgart 1977, S. 611 - 617.

- (1984): Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Schattenwirtschaft, in: *Schäfer* (Hrsg.), S. 263 - 282.
- *Stober, R.:* Handwerk, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.): Staatslexikon, 7. A., Freiburg 1986, Sp. 1201 - 1213.

*Vaubel, R., Barbier, H. D. (Hrsg.):* Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986.

*Vogler-Ludwig, K.:* Expandiert die Peripherie? Die Bedeutung von Schattenwirtschaft und flexiblen Beschäftigungsformen für Wachstum und Strukturwandel, in: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Hrsg.), S. 6 - 13.

- Wachstumsfelder am Rande der offiziellen Wirtschaft. Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, München 1986.

*Watrin, Chr.:* „Marktversagen“ versus „Staatsversagen“. Zur Rolle von Markt und Staat in einer freien Gesellschaft, Zürich 1986.

- *Giebel, U. J.:* Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1984, S. 325 - 340.

*Weber, R. H.:* Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen, Baden-Baden 1986.

*Weck, H., Pommerehne, W. W., Frey, B. S.:* Schattenwirtschaft, München 1984.

*Weidenbaum*, L.: The High Cost of Government Regulation, in: *Challenge*, 1979, Nov./Dec., S. 32-39.

*von Weizsäcker*, C. Chr.: Staatliche Regulierung — positive und normative Theorie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1982, S. 325-343.

*Welfens*, P.J.J.: Theorie und Praxis angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1985.

*Windisch*, R.: Staatseingriffe in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: E. *Streissler*, Chr. *Watrin* (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 279-339.

— Irreguläre Ökonomie und Wirtschaftsordnungen aus evolutionärer Sicht, in: *Schäfer* (Hrsg.), S. 229-262.

*Winterstein*, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise, Band I und Band II, Berlin 1986.

*Woll*, A.: Deregulating the Labor Market: The West German Case, in: *ORDO*, 1988, S. 183-193.

*WSI — Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes* (Hrsg.): Markt versus Staat, *WSI-Mitteilungen*, 1985, S. 253-308.

*Zumpfort*, W.-D.: Deregulierung des Dienstleistungssektors, in: *Vaubel/Barbier* (Hrsg.), S. 347-354.

# **Schattenwirtschaft und Deregulierung: Ein Kommentar zum Schwarz-Weiß-Arbeits- marktmodell von Cassel\***

Von *Gerhard Aschinger*, Fribourg

## **Einleitung**

Unter *Schattenwirtschaft* versteht man im Gegensatz zur „offiziellen Wirtschaft“ den Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit, der sich im wesentlichen der staatlichen Abgabenbelastung und Reglementierung entzieht. Die Schattenwirtschaft setzt sich aus der bedarfsoorientierten *Selbstversorgungswirtschaft* und der *Untergrundwirtschaft* zusammen. Während die Selbstversorgungswirtschaft vom Staat toleriert wird, stellt die Untergrundwirtschaft den illegalen Teil der Schattenwirtschaft dar, in welchem staatliche Auflagen umgangen und staatliche Abgaben (Steuern, Gebühren, etc.) hinterzogen werden. Die *Schwarzarbeit* ist der bedeutendste Teil der Untergrundwirtschaft. Schwarzarbeit umfaßt dabei

- Arbeitsleistung von gemeldeten Arbeitslosen, ohne Informierung des Arbeitsamtes,
- Eröffnung eines selbständigen Betriebs ohne Anzeige oder Eintragung in die Handwerksrolle,
- illegale Arbeitnehmerüberlassung (illegale Leiharbeit),
- illegale Ausländerbeschäftigung.

Seit Mitte der 70er Jahre war in den westlichen Industrieländern ein starkes Wachstum der Schattenwirtschaft, insbesondere der Untergrundwirtschaft, festzustellen. Die relative und absolute Zunahme der Schattenwirtschaft hängt mit der Verschlechterung der Aktivitätsbedingungen der offiziellen Wirtschaft zusammen, welche auf folgende Gründe zurückzuführen ist:

- Zunehmende Regulierung des Arbeitseinsatzes (Personalnebenkosten),
- mangelnde Differenziertheit der Einkommen (Politik der Sockelbeträge, Minimallohn),
- Befähigungsnachweis (Handwerksrolle),
- kostspielige Zeit-, Reibungs- und Mobilitätsverluste,
- enormer Verwaltungsaufwand (vor allem für Kleingewerbebetriebe),
- hohe Qualitätsstandards (überzogene Normen, technische Vorschriften),
- Inflation des Rechts (Verordnungen, Arbeitsrecht).

---

\* Dieser Beitrag ist die schriftliche Fassung meines Koreferats zum Vortrag von Herrn Dieter Cassel: Schattenwirtschaft und Deregulierung, vom 2. 4. 1987 in Bayreuth, abgedruckt in diesem Band.

Die Untergrundwirtschaft wird daher zu einem großen Teil durch *Regulierungen*, d. h. durch *staatliche, kollektivvertragliche* und *berufsständische* Eingriffe in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit, gefördert. Regulierungen erhöhen die materiellen und immateriellen *Transaktionskosten* der offiziellen Wirtschaft, wodurch das Ausweichen in die Untergrundwirtschaft verstärkt wird. Inwiefern kann eine Deregulierung die Schattenwirtschaft wirksam eindämmen, und welche Wirkungen auf die Gesamtwohlfahrt sind dabei zu erwarten?

Die Schwarzarbeit kann durch eine Reduktion der Transaktionskosten (die den „Keil“ zwischen Brutto- und Nettolohn ausmachen) verringert werden. Cassel schlägt für die BRD eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse (Aufhebung der Unabdingbarkeit in der Anwendung der Tarifverträge) und eine alternative Finanzierung des sozialen Sicherungssystems (Übergang der Beitragszahllast auf die Versicherten, Bezug der Bemessungsgrundlage auf das steuerliche Familiengesamteinkommen) vor, wodurch der Anreiz zur Schwarzarbeit reduziert wird.

Im Kapitel I der vorliegenden Arbeit werden die Auswirkungen der Deregulierung auf die Schattenwirtschaft mit Hilfe des *Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodells* von Cassel untersucht. Im Kapitel II wird ein Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell mit *Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt* zugrunde gelegt. Wiederum werden die Implikationen der Deregulierung auf dem Schwarz- und Weißarbeitsmarkt bestimmt. Im weiteren werden die Wirkungen von Veränderungen der Schwarzmarktrisiken aufgezeigt.

## I. Das Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell von Cassel

Das Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell, welches hier zugrunde gelegt wird, ist in den Aufsätzen von Cassel und Cichy beschrieben.<sup>1</sup> Dabei wird von einem neoklassischen Ansatz des Arbeitsmarktes ausgegangen. Die Angebots- und Nachfragefunktionen der Arbeit auf dem Weiß- und Schwarzarbeitsmarkt sind durch die, über alle beteiligten Wirtschaftssubjekte aggregierten, individuell-optimalen Entscheidungen (Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung) unter vollständiger Konkurrenz bestimmt. Eine der Voraussetzungen, damit ein Schwarzarbeitsmarkt entstehen kann, ist die unfreiwillige Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt. Der Schwarzarbeitsmarkt wird dabei als sehr flexibel vorausgesetzt. Es wird im Modell von Cassel angenommen, daß die inhärente Arbeitslosigkeit im Weißarbeitsmarkt durch den Schwarzarbeitsmarkt beseitigt

<sup>1</sup> Vgl. den Beitrag von Dieter Cassel in diesem Band sowie Cassel, D., Cichy, U.: Explaining the Growing Shadows Economy in East and West: A Comparative Systems Approach, in: Comparative Economic Studies, 1986, S. 20-41; *dies.*: The shadow economy and economic policy in East and West: a comparative system approach, in: S. Alessandrini, B. Dallago (ed.): The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems, Aldershot 1987, S. 129-146.

wird, so daß ein *simultanes* Gleichgewicht auf beiden Märkten entsteht. Im Kapitel II. wird ein Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell betrachtet, in welchem die Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt selbst bei Präsenz des Schwarzarbeitsmarktes *nicht* verschwindet.

Im Modell von Cassel wird das simultane Gleichgewicht auf beiden Arbeitsmärkten, für konstante Parameterwerte  $T$ ,  $RD$  und  $RS$ , allein durch die Anpassungen der Reallohnsätze  $WO^s$  und  $WU$ , welche als vollständig flexibel vorausgesetzt werden, bestimmt.

Die aufgezeigte *graphische* Lösung der Arbeitsmarktgleichgewichte ist jedoch nicht zutreffend, da die *Rückwirkungen* des Schwarzarbeitsmarktes auf den Weißarbeitsmarkt unberücksichtigt bleiben. Zweifellos ist aber die *Kopplung* zwischen beiden Arbeitsmärkten für die Beurteilung der Deregulierung auf dem Weißarbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung. Es ist daher notwendig, die Modellgleichung *explizit* zu verwenden. Im folgenden wird das Modell von Cassel in seiner allgemeinen Form dargestellt.

## 1. Der Weißarbeitsmarkt

Das *Weißarbeitsangebot* ist durch die Gleichung<sup>2</sup>

$$(1) \quad LOS = LOS(WO_s^s, WU, T)$$

bestimmt, welche sich aus

$$(2) \quad LOS^n = LOS^n(WO_s^n, WU)$$

und

$$(3) \quad WO^s = WO^n + T$$

herleitet.

Die *Weißarbeitsnachfrage* ergibt sich zu

$$(4) \quad LOD = LOD(WO_s^s, WU).$$

Die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot werden als Funktionen von  $WO^s$ ,  $WU$  und  $T$  geschrieben. Dabei bedeuten

$WO^s$  = realer Bruttolohnsatz im Weißarbeitsmarkt,

$WO^n$  = realer Nettolohnsatz im Weißarbeitsmarkt,

---

<sup>2</sup> Die Vorzeichen der partiellen Ableitungen einer Funktion werden unter die entsprechenden Variablen gesetzt.

$T$  = abgaben- und regulierungsbedingte Transaktionskosten (Lohneinkommenssteuern, Sozialversicherungsabgaben, immaterielle Kosten),  
 $WU$  = Reallohnsatz auf dem Schwarzarbeitsmarkt.

Das *Gleichgewicht im Weißarbeitsmarkt* ist dann durch

$$(5) \quad LOS(W_U^s, W_U, T) = LOD(W_O^s, W_U)$$

bestimmt.

## 2. Der Schwarzarbeitsmarkt

Das *Schwarzarbeitsangebot*

$$(6) \quad LUS = LUS(W_U, R_S, W_O^s, T)$$

erhält man aus

$$(7) \quad LUS^n = LUS^n(W_U, R_S, W_O^n)$$

und

$$(3) \quad W_O^s = W_O^n + T$$

Die *Schwarzarbeitsnachfrage* ist durch

$$(8) \quad LUD = LUD(W_U, W_O^s, R_D)$$

bestimmt.

Dabei bedeuten:

$RD$  = Risikozuschlag, den der Unternehmer bei Schwarzarbeit infolge der Möglichkeit des „Erwischterwerdens“ einkalkuliert (Erwartungswert),

$RS$  = Risikozuschlag, den der Schwarzarbeiter infolge der Möglichkeit des „Erwischterwerdens“ in Rechnung stellt (Erwartungswert).

Das *Gleichgewicht im Schwarzarbeitsmarkt* wird durch

$$(9) \quad LUS(W_U, R_S, W_O^s, T) = LUD(W_U, W_O^s, R_D)$$

charakterisiert.

## 3. Die Kopplung zwischen Weiß- und Schwarzarbeitsmarkt

Folgende Restriktionen müssen erfüllt sein:

$LUS = 0$ , falls  $W_U \leq W_O^n + RS = W_O^s - T + RS$ ,

$LUD = 0$ , falls  $RD + W_U \geq W_O^s$ .

Damit ein Schwarzarbeitsmarkt entstehen kann, muß der Schwarzlohnsatz WU die folgende Bedingung erfüllen:

$$WOn + RS \leq WU \leq WOs - RD.$$

Die Schwarzmarktrisiken RD und RS dürfen daher nicht zu groß sein.

Das *Gesamtgleichgewicht* auf beiden Arbeitsmärkten ist dann wie folgt bestimmt:

$$(5) \quad LOS(WOs, WU, T) = LOD(WOs, WU)$$

$$(9) \quad LUS(WU, RS, WOs, T) = LUD(WU, WOs, RD)$$

Für feste Parameterwerte RD, RS und T lässt sich dieses Gleichungssystem (unter Berücksichtigung der Kopplungen zwischen Schwarz- und Weißarbeitsmarkt) nach den beiden Reallohnsätzen WOs und WU auflösen.

Eine Gleichgewichtslösung braucht aber nicht immer zu existieren. Dies hängt von den Funktionen LOS, LOD, LUS und LUD ab. Im folgenden werden *lineare* Funktionen verwendet.

#### 4. Die Ausgestaltung des Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodells unter Verwendung linearer Funktionen

Der *Weißarbeitsmarkt* ist durch die Gleichungen

$$(1') \quad LOS = k + c(WOs - T) + eWU, \quad c > 0, e < 0,$$

$$(4') \quad LOD = m + fWOs + hWU, \quad f > 0, h < 0, m < 0$$

bestimmt, wobei  $m > k$ .

Der *Schwarzarbeitsmarkt* wird durch die Gleichungen

$$(6') \quad LUS = a(WU - WOs + T - RS), \quad a > 0, \text{ wobei } WOs = WOn + T$$

$$(8') \quad LUD = b(WOs - WU - RD), \quad b > 0$$

beschrieben. Ferner bestehen die folgenden Restriktionen:

$$LUS = 0, \text{ für } WU \leq WOn + RS = WOs - T + RS$$

und

$$LUD = 0, \text{ falls } RD + WU \geq WOs.$$

Dabei sind a, b, c, e, f, h, k und m Konstanten. T, RS und RD sind Parameter.

Das *Gesamtgleichgewicht* der Arbeitsmärkte ist dann durch die beiden Gleichungen

$$(9') \quad (a + b)WO^s - (a + b)WU = aT - aRS + bRD: \text{ Schwarzarbeitsmarkt}$$

$$(5') \quad (c - f)WO^s + (e - h)WU = (m - k) + cT: \text{ Weißarbeitsmarkt}$$

charakterisiert.

Wird  $RS = RD = T = 0$  gesetzt, so folgt aus (9')  $WO^s = WO^n = WU$ .

Zusammen mit (5') erhält man dann  $[(c - f) + (e - h)]WO^s = m - k$ ,  
das heißt:  $WO^s = WU = \frac{m - k}{(c - f) + (e - h)} > 0$ .

Unter der Annahme  $m - k > 0$  ergibt sich  $(c - f + e - h) > 0$  als notwendige Bedingung.

Im folgenden werden die komparativ-statischen Ergebnisse des Modells bei Veränderungen von T, RS und RD hergeleitet.

a) *Die Wirkung fallender Transaktionskosten (Deregulierung)*

Für konstante Risikozuschläge RS und RD erhält man aus (5') und (9')

$$(10) \quad (a + b)dWO^s - (a + b)dWU = adT$$

$$(11) \quad (c - f)dWO + (e - h)dWU = cdT.$$

Die Auswirkungen einer Deregulierung des Weißarbeitsmarktes ( $dT < 0$ ) lassen sich dann mit Hilfe der *Cramer-Regel* aus den Gleichungen (10) und (11) bestimmen,

$$dWO^s = (\beta/\alpha)dt$$

$$dWU = (\gamma/\alpha)dt,$$

wobei

$$\alpha \equiv (a + b)[(e - h) + (c - f)] > 0$$

$$\beta \equiv a(e - h) + (a + b)c \geq 0$$

$$\gamma \equiv (a + b)c - a(c - f) \geq 0$$

bedeuten. Es gilt ferner  $\gamma < \beta$ .

Für  $dT < 0$  (Deregulierung) erhält man  $dWU > dWO^s$ ;  $dWO^s$  und  $dWU$  können jedoch, je nach Vorzeichen von  $\beta$  und  $\gamma$ , positiv oder negativ sein.

Für die Veränderungen der Gleichgewichtsbeschäftigungen gelten dann aufgrund von (4') und (8') die Ungleichungen

$$(12') \quad dLU = b(dWO^s - dWU) < 0,$$

$$(13') \quad dLO = fdWO^s + hdWU \geq 0.$$

Unter gewissen Bedingungen kann die Veränderung der Weißarbeit für  $dT < 0$ , wie sich leicht nachprüfen lässt, definit bestimmt werden:

- Gilt  $-f > h$  und  $c > -e$ , dann ist  $dLO > 0$  (Normalfall).
- Ist hingegen  $-f < h$  und  $c < -e$ , dann folgt  $dLO < 0$ .
- Für die Fälle ( $-f < h$  und  $c > -e$ ) bzw.  
( $-f > h$  und  $c < -e$ )

kann das Vorzeichen von  $dLO$  nicht eindeutig bestimmt werden.

Unter den Modellannahmen führt eine *Deregulierung* des Weißarbeitsmarktes über die *Reduktion der Transaktionskosten* ( $dT < 0$ ) zu folgenden Ergebnissen:

- Die Reallohnsätze  $WO^s$  und  $WU$  können sowohl *zu-* wie *abnehmen*, wobei stets  $dWU > dWO^s$  gilt.
- Die Schwarzarbeit  $LU$  nimmt ab.
- Die Weißarbeit  $LO$  kann theoretisch sowohl *zu-* wie *abnehmen*. Im *Normalfall* kann aber davon ausgegangen werden, daß  $LOS$  und  $LOD$  auf eine Veränderung von  $WO^s$  empfindlicher reagieren als auf eine entsprechende Veränderung von  $WU$ , d.h. die *Weißarbeit LO* nimmt dann gemäß a) zu.

Die Beurteilung der Deregulierung des Weißarbeitsmarktes muß grundsätzlich im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen werden. Es ist durchaus nicht evident, daß die Redimensionierung des Schwarzarbeitsmarktes zu einer Wohlfahrtserhöhung führen muß.<sup>3</sup>

*Figur 1* zeigt die Wirkung der *Deregulierung* (Reduktion von  $T$ ) auf den Schwarz- und Weißarbeitsmarkt im Normalfall.

Cassel nimmt in seiner *Figur 2A* an, daß  $h = e = 0$ , d.h. daß  $LOS$  und  $LOD$  nicht von  $WU$  abhängen. Unter diesen Bedingungen erhält man mit dem hier beschriebenen quantitativen Modell für  $dT < 0$  unmittelbar  $dWO^s < 0$ ,  $dWU > dWO^s$ ,  $dLU < 0$  und  $dLO < 0$ , was mit dem Ergebnis von Cassel übereinstimmt.

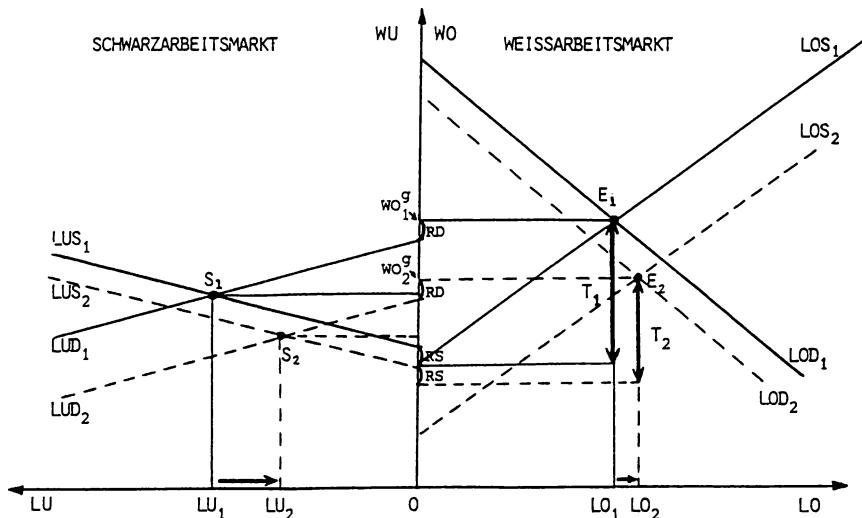
### b) Veränderung des Schwarzarbeiterrisikos $RS$

Unter der Voraussetzung, daß  $T$  und  $RD$  konstant gehalten werden, erhält man:

$$(10') \quad (a + b)dWO^s - (a + b)dWU = -adRS$$

$$(11') \quad (c - f)dWO^s + (e - h)dWU = 0.$$

<sup>3</sup> Vgl. den Beitrag von Dieter Cassel in diesem Band.



Figur 1

Ist  $dRS > 0$ , so ergeben sich mit Hilfe der Cramer-Regel für die Veränderungen der Gleichgewichtswerte die folgenden Bedingungen:

$$(12') \quad dLU = b(dWO^g - dWU) < 0, \text{ da}$$

$$dWO^g - dWU = \frac{-a}{a}(c - f + e - h)dRS < 0, \text{ und}$$

$$(13') \quad dLO = \frac{a}{a}(ch - ef)dRS \geq 0.$$

Eine *Erhöhung des Risikozuschlags der Schwarzarbeiter*, RS, führt

1. zu einer *Erhöhung* der Reallohnsätze  $WO^g$  und  $WU$ ,
2. zu einer *Reduktion* der Schwarzarbeit  $LU$ ,
3. die Weißarbeit  $LO$  kann sowohl *zu-* wie *abnehmen*.

### c) Veränderung des Schwarzunternehmerrisikos RD

Werden T und RS konstant gehalten, so erhält man

$$(10'') \quad (a + b)dWO^g - (a + b)dWU = bdRD$$

$$(11'') \quad (c - f)dWO^g + (e - h)dWU = 0.$$

Mit Hilfe der Cramer-Regel ergeben sich für  $dRD > 0$  die folgenden Bedingungen:

$$(12'') \quad dLU = a(dWU - dWO^s) < 0, \text{ da}$$

$$dWO^s - dWU = \frac{b}{a}(c - f + e - h)dRD > 0, \text{ und}$$

$$(13'') \quad dLO = \frac{b}{a}(ef - ch)dRD \geq 0.$$

Die *Erhöhung des Risikozuschlags der Schwarzunternehmer*, RD, führt

1. zu einer *Reduktion* von  $WO^s$  und  $WU$ ,
2. zu einer *Abnahme* der Schwarzarbeit  $LU$ ,
3. die Weißarbeit  $LO$  kann sowohl *zu-* wie *abnehmen*.

Wie aus (13') und (13'') folgt, sind die Reaktionen einer Erhöhung von RS bzw. RD auf die Weißarbeit LO *entgegengesetzt*.

Die Schwarzmarktrisiken könnten unter Umständen durch eine stärker ausgebauten staatlichen Kontrolle erhöht werden. Wie unsere Analyse zeigt, würde dies eine Reduktion der Schwarzarbeit zur Folge haben. Es ist allerdings damit zu rechnen, daß die zusätzlichen Kosten einer solchen Kontrolle höher sind, als der damit verbundene gesamtwirtschaftliche Nutzengewinn.

Cassel zeigt in seiner *Figur 2B*, wie sich eine Verminderung der Risiken RS und RD auf den Schwarzarbeitsmarkt auswirken. Dabei nimmt Cassel an, daß eine Reduktion von RS und RD die Schwarzlohnelastizität von LUD und LUS erhöhen. Im vorliegenden Modell werden diese Risiken jedoch über die Restriktionen (s. Abschnitt I.3.) berücksichtigt, was m. E. plausibler erscheint. Eine *Reduktion* von RS und RD führt im hier betrachteten Modell zu einer Erhöhung der Schwarzarbeit LU, was mit dem Ergebnis von Cassel übereinstimmt.

Bisher wurde vorausgesetzt, daß die Arbeitnehmer ihr Arbeitsangebot in beiden Märkten nur auf den realen Nettolohn  $WO^s$  und  $WU$  ausrichten. Nun kann aber mit Bestimmtheit angenommen werden, daß mindestens die Krankenkassen- und Sozialbeiträge, die in T enthalten sind, den Arbeitnehmern einen *positiven* Nutzen stiften. Dies würde im vorliegenden Modell zu einer *Reduktion* des „Keils“ führen, d.h.  $WO^s - RD \geq WU \geq WO^s - X + RS$ , wobei  $0 < X < T$ . Die Ergebnisse unserer Analyse werden durch diese Modifikation nicht verändert.

Im Modell wird ferner angenommen, daß der Faktor Arbeit auf dem Weißarbeits- und Schwarzarbeitsmarkt vollkommen *homogen* ist. Wie bereits in der Einleitung erwähnt wurde, können Schwarzarbeitsmärkte nur entstehen, wenn die damit verbundenen Risiken (RS und RD) relativ klein sind. Diese Bedingung ist aber nur für einige wenige Berufsbereiche (z. B. Handwerk, Gastgewerbe) erfüllt. Daher kann man bei Schwarzarbeitsmärkten *ähnliche* Arbeitsqualitäten voraussetzen und braucht sich nicht um Probleme, die im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktsegmentierung stehen, zu kümmern.

## II. Ein Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell mit Arbeitslosigkeit im Weißarbeitsmarkt

Bisher wurde vorausgesetzt, daß der Schwarzarbeitsmarkt gegenüber dem Weißarbeitsmarkt eine *vollständige* Pufferfunktion übernimmt, d.h. daß das Ungleichgewicht (unfreiwillige Arbeitslosigkeit) auf dem Weißarbeitsmarkt stets durch den Schwarzarbeitsmarkt beseitigt wird. Die Existenz des Schwarzarbeitsmarktes führt dann zu einem simultanen Gleichgewicht auf beiden Arbeitsmärkten. Schwarz- und Weißarbeitsmarkt beziehen sich auf dieselbe Arbeitsqualität.

Nun kann der *Weißarbeitsmarkt* bei genügend hoher Arbeitslosigkeit, selbst unter der Voraussetzung der vollständigen Räumung des Schwarzarbeitsmarkts, im *Ungleichgewicht* verharren. Dieser Fall soll im weiteren behandelt werden.

Es wird angenommen, daß der reale Weißnettolohn  $WO^n$ , z. B. aufgrund des Gesamtarbeitsvertrages, kurzfristig *konstant* ist und daß im Weißarbeitsmarkt infolge dieser Starrheit stets ein Überschußangebot an Arbeit (Arbeitslosigkeit) besteht, d.h.  $LOS > LOD$ . Wiederum werden *lineare* Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsfunktionen zugrunde gelegt.

Der *Weißarbeitsmarkt* wird durch die folgenden Gleichungen charakterisiert:

(1')  $LOS = k + c\overline{WO^n} + eWU; \quad c > 0, e < 0, m > k:$   
*Weißarbeitsangebot,*

(4')  $LOD = m + f(\overline{WO^n} + T) + hWU; \quad f < 0, h > 0, m > 0:$   
*Weißarbeitsnachfrage,*

wobei stets  $LOS > LOD$ , d.h. die Arbeitslosigkeit bleibt auf dem Weißarbeitsmarkt bestehen.

Der *Schwarzarbeitsmarkt* ist wie folgt bestimmt:

(6'')  $LUS = a(LOS - LOD) \cdot (WU - RS - M); \quad a > 0:$   
*Schwarzarbeitsangebot,*

(8'')  $LUD = b(LOS - LOD) \cdot [\overline{WO^n} + T - RD - WU]; \quad b > 0:$   
*Schwarzarbeitsnachfrage,*

wobei  $a(LOS-LOD)$  und  $b(LOS-LOD)$  die Absolutwerte der Steigungen von  $LUS$  bzw.  $LUD$  bedeuten.

Wiederum gelten die Restriktionen:

$LUD = 0$ , falls  $WU \geq \overline{WO^n} + T - RD$  und

$LUS = 0$ , falls  $WU \leq M + RS$ ,

wobei der „risikolose“ Schwarzlohnsatz höher als  $M$  (Minimalsatz) sein muß,

damit Schwarzarbeit angeboten wird. Ein Schwarzarbeitsmarkt kann nur entstehen, wenn  $M + RS \leq WU \leq WO^n + T - RD$  erfüllt ist. Der Minimalsatz M wird, bei Arbeitslosigkeit auf dem Weißmarkt, kleiner als  $WO^n$  sein.

(LOS-LOD) ist ein Maß für die (unfreiwillige) Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt. Je größer (LOS-LOD) umso *elastischer* sind LUD und LUS bezüglich des Schwarzlohnsatzes, da die Arbeitnehmer bei stärkerer Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt vermehrt Schwarzarbeit anbieten und die Arbeitgeber infolge überhöhter Bruttoreallohnsätze auf dem Weißarbeitsmarkt mehr Schwarzarbeit nachfragen.

### 1. Die Wirkungen fallender Transaktionskosten (Deregulierung)

Das Gleichgewicht auf dem *Schwarzarbeitsmarkt* wird durch die folgende Gleichung beschrieben:

$$(9'') \quad a(WU - RS - M) = b(WO^n + T - RD - WU).$$

Durch Differenzieren erhält man für kostante RD, RS, M

$$dWU = \frac{b}{a + b} dT.$$

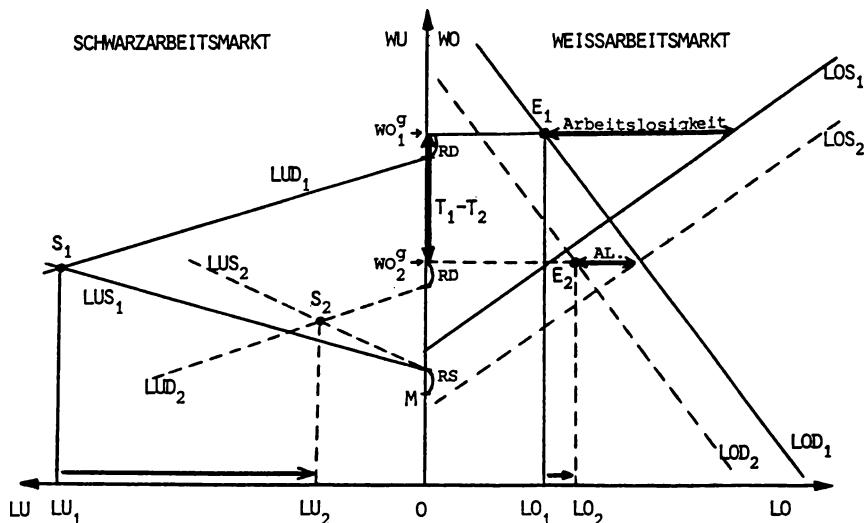
Die *Deregulierung im Weißarbeitsmarkt* ( $dT < 0$ ) führt zu folgenden Veränderungen:

1. Der Schwarzlohnsatz fällt ( $dWU < 0$ ) und der Weißlohnsatz wird reduziert ( $dWO^s = dT < 0$ ).
2. Im *Normalfall* gelten  $-f > h$ ,  $-f > -e$  und  $a \geq b$ , da LOD und LOS elastischer auf Veränderungen des Weißlohnsatzes  $WO^s$  reagieren als auf Veränderungen des Schwarzlohnsatzes  $WU$ . Bei Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt ist ferner anzunehmen, daß LUS bezüglich  $WU$  nicht weniger elastisch ist als LUD.

Im Normalfall erhält man für  $dT < 0$ :

- a) Die Arbeitslosigkeit nimmt ab,  $d(\text{LOS-LOD}) = (e - h) dWU - f dT < 0$ .
- b) Die Schwarzarbeit ist *rückläufig*,  $dLU < 0$ .
- c) Die Weißarbeit LO wird bei Arbeitslosigkeit ( $\text{LOS-LOD} > 0$ ) durch die Weißarbeitsnachfrage LOD (= kürzere Marktseite) bestimmt. Die Weißarbeit nimmt zu, d. h.  $dLO > 0$ .

Die Auswirkungen der *Deregulierung* (Reduktion der Transaktionskosten T) auf den Schwarz- und Weißarbeitsmarkt werden für den Normalfall in *Figur 2* illustriert.



Figur 2

## 2. Zunahme des Schwarzunternehmerrisikos RD

Für konstante T und RS folgt aus der Gleichgewichtsbedingung des Schwarzmarktes (9''):

$$dWU = \frac{-b}{a+b} dRD.$$

Die *Erhöhung des Schwarzunternehmerrisikos* ( $dRD > 0$ ) führt zu folgenden Veränderungen:

1. Der Schwarzlohnsatz nimmt ab ( $dWU < 0$ ).
2. Die Weißarbeit nimmt ab ( $dLO = dLOD = dWU < 0$ ).
3. Die Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt nimmt zu,  $d(LOS-LOD) = (e-h) dWU > 0$ .
4. Die Schwarzarbeit kann sowohl zu- wie auch abnehmen ( $dLU \geq 0$ ).

## 3. Zunahme des Schwarzarbeiterrisikos RS

Sind T und RD konstant, dann folgt aus (9''):

$$dWU = \frac{a}{a+b} dRS.$$

Eine *Zunahme des Schwarzarbeiterrisikos* ( $dRS > 0$ ) hat folgende Wirkung:

1. Der Schwarzlohnsatz *nimmt zu* ( $dWU > 0$ ).
2. Die Weißarbeit *steigt* ( $dLO = dLOD = h \cdot dWU > 0$ ).
3. Die Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt *sinkt*,  
 $d(LOS - LOD) = (e - h) \cdot dWU < 0$ .
4. Die Schwarzarbeit *nimmt ab* ( $dLU < 0$ ).

### III. Zusammenfassung

In dieser Arbeit wurden zwei Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodelle analysiert, das Modell von Cassel, in welchem der Schwarzarbeitsmarkt dazu beiträgt, die unfreiwillige Arbeitslosigkeit auf dem Weißarbeitsmarkt zu beseitigen, und ein Modell, in welchem Arbeitslosigkeit im Weißarbeitsmarkt selbst durch die Anwesenheit des Schwarzarbeitsmarktes nicht verschwindet.

In beiden Modellen führt eine Deregulierung, welche die Transaktionskosten reduziert, im Normalfall zu einer *Abnahme der Schwarzarbeit* und einer *Zunahme der Weißarbeit*. Im zweiten Modell ist damit auch eine *Reduktion der Arbeitslosigkeit* im Weißarbeitsmarkt verbunden.

### Literatur

*Cassel, D.: Schattenwirtschaft und Deregulierung. Wohlfahrtsstaatliche Reglementierungen der Wirtschaft als Ursache der Expansion des informellen Sektors und ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, in diesem Band.

- *Cichy, U.: Explaining the Growing Shadow Economy in East and West: A Comparative System Approach*, in: *Comparative Economic Studies*, 1986, S. 20-41.
- *— The shadow economy and economic policy in East and West: a comparative system approach*, in: *S. Alessandrini, B. Dallago (eds.): The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems*, Aldershot 1987, S. 129-146.



# Deregulierung im Gesundheitswesen

Von *Walter Hamm*, Marburg

## Einleitung

Zwei wirtschaftspolitische Strategien liegen derzeit in der Bundesrepublik Deutschland miteinander im Streit. Nach der politisch vorherrschenden Vorstellung bedarf es im Gesundheitswesen vor allem aus Gründen des sozialen Schutzes breiter Bevölkerungsschichten umfassender und bis ins kleinste Detail gehender staatlicher Regelungen. Mängel der bürokratischen Steuerung im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung sollen nach dieser ersten Auffassung durch weitere Einschränkung individueller Entscheidungsmöglichkeiten, durch Ausweitung der Machtbefugnis staatlicher Organe und durch kollektive Vereinbarungen zwischen Selbstverwaltungsorganen (z. B. Krankenkassenverbände, kassenärztliche Vereinigungen) bekämpft werden.

Nach der zweiten Auffassung gehört das Gesundheitswesen zu den krassen Fällen von Politikversagen. Als Ursache von Fehlentwicklungen, insbesondere unsolidarischer, gemeinschaftsschädigender Verhaltensweisen, der Ausgaben-„Explosion“ in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Vergeudung hoher Milliardenbeträge, wird die unzweckmäßige Organisation der Gesetzlichen Krankenversicherung angesehen. Alle Beteiligten können sich nach dieser Ansicht Vorteile ausrechnen, wenn sie verschwenderisch mit den durch Beiträge der Versicherten und der Unternehmen aufgebrachten Mitteln umgehen. Als Abhilfe werden die Schaffung sachgerechter Anreizstrukturen und eine wesentliche Ausweitung des individuellen Entscheidungsspielraums empfohlen. Das bedeutet Abbau des Wustes staatlicher Interventionen und Rückzug des Staates auf die Setzung geeigneter Rahmenregelungen, die einzelwirtschaftliche Wahlmöglichkeiten erschließen und Freiheit für individuelle, selbstverantwortliche Entscheidungen schaffen. Allein eine Öffnung des Marktes ohne Abbau staatlicher Interventionen nutzte im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung nichts.

Im folgenden wird in vier Schritten vorgegangen. Zunächst soll das Ausmaß der derzeitigen Regulierung im Gesundheitswesen grob skizziert werden. Zweitens ist den Wirkungen der umfassenden staatlichen Regulierung in der Gesetzlichen Krankenversicherung nachzugehen. Drittens ist die — strittige — Frage zu behandeln, inwieweit eine Deregulierung im Gesundheitswesen überhaupt möglich ist. Viertens sind Hinweise auf Formen der Deregulierung zu geben.

## **I. Ausmaß der staatlichen Reglementierung**

In der Gesetzlichen Krankenversicherung werden alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen, beispielsweise über den Leistungsumfang (mit geringfügigen Ermessensspielräumen der einzelnen Pflichtkrankenkassen), über die Festlegung des Kreises der Pflichtversicherten, über die Art der Abrechnung zwischen Leistungsanbietern und Krankenkassen, über die Art der Beitragsbemessung (ein einheitlicher Prozentsatz vom Lohn), über die kostenlose Mitversicherung von nicht berufstätigen Familienangehörigen und über die Möglichkeiten der Versicherten, zwischen verschiedenen Krankenkassen zu wählen. Ein umfassendes, ständig weiter ausgebautes System von Vorschriften und Kontrollen durch Krankenkassen und kassenärztliche Vereinigungen schränkt die einzelwirtschaftlichen Entscheidungsmöglichkeiten ein. Rund 90 % der Bevölkerung sind Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen über die Krankenversicherung stammen aus der Frühzeit der Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, also vom Anfang der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts. Ursprünglich waren diese Vorschriften für jene Bevölkerungsschichten gedacht, für die Krankheit zu einer schweren Notlage führen konnte und die sich aus eigener Kraft nicht wirksam gegen krankheitsbedingte Notfälle schützen konnten. Trotz des seitdem erheblich verbesserten Lebensstandards ist dieses Sicherungssystem nicht an die veränderten Verhältnisse angepaßt, sondern durch zahlreiche unsystematische Detailvorschriften und durch Vergrößerung des Leistungskatalogs ständig weiter ausgebaut worden. Auch Urteile der Sozialgerichte und die Erweiterung des Krankheitsbegriffs (z. B. Abtreibung auf Krankenschein) haben maßgeblich zu der kaum noch überschaubaren Flut von Vorschriften beigetragen.

## **II. Wirkungen der staatlichen Regulierung**

Die Kehrseite der umfassenden staatlichen Vorschriften ist die nahezu vollständige Beseitigung der individuellen Freiheit sowohl der Versicherten als auch der Leistungsanbieter im Gesundheitswesen. Viele Versicherte haben keine Möglichkeiten der Wahl zwischen verschiedenen Krankenkassen. Auf den Umfang der Versicherungsleistungen haben sie keinen Einfluß. Es gibt lediglich die staatlich vorgeschriebene Einheitskost. Unterschiedliche Versicherungstarife (z. B. mit oder ohne Selbstbehalt, mit oder ohne Rückerstattung bei Nichtinanspruchnahme der Versicherung, mit oder ohne prozentuale Selbstbeteiligung) gibt es nicht. In allen anderen Versicherungssparten werden Wahltarife angeboten. Dem mündigen Bürger wird es dort überlassen, welchen Versicherungsschutz er wählt. In der Gesetzlichen Krankenversicherung werden jedoch selbst bescheidene Wahlmöglichkeiten, die allein Bagatellrisiken betreffen, einstweilen entschieden abgelehnt.

Infolgedessen ist die Pflichtversicherung teuer, was wiederum zu einem Verhalten verführt, das kostentreibend wirkt. Viele Versicherte möchten möglichst hohe Gegenleistungen für ihren (und des Arbeitgebers) Versicherungsbeitrag erhalten. Die Ärzte werden bedrängt, möglichst großzügig zu therapieren. Viele Versicherte bemühen sich, Kosten der privaten Lebenshaltung, z. B. medizinisch nicht immer angezeigte Besuche in Thermal schwimmbädern, der Krankenkasse aufzubürden. Das Interesse der Versicherten ist auch nicht darauf gerichtet, gesundheitliche Risiken zu meiden. Simulierte Krankheiten führen für den Versicherten zu finanziellen Vorteilen und Freizeitgewinn. Wirksame Kontrollen, ob Versicherte die Solidarkasse mißbräuchlich belasten, gibt es in den ersten 6 Wochen einer Erkrankung so gut wie überhaupt nicht (Zeitraum der vom Arbeitgeber zu tragenden Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Jede andere Versicherung hat Sicherungen gegen Versicherungsbetrug im Interesse ihrer Kunden eingebaut, nicht dagegen die Gesetzliche Krankenversicherung.

Wegen der Einzelvergütung für jede erbrachte ärztliche Leistung und wegen des finanziellen Desinteresses der Patienten am Umfang dieser Leistung ist es für die Ärzte naheliegend, mehr und teurere Leistungen zu erbringen als notwendig. Die jetzt erst richtig einsetzende Ärzteschwemme wird die Ärzte in Zukunft vermehrt zu medizinisch vermeidbarem therapeutischem Aufwand verführen. Was gesamtwirtschaftlich und für die Versichertengemeinschaft nachteilig ist, bringt dem einzelnen Arzt Vorteile. Offensichtlich wirken die Anreize im System der Gesetzlichen Krankenversicherung sowohl bei den Versicherten als auch bei den Ärzten in die falsche Richtung.

Dasselbe gilt für die Krankenhäuser. Dank staatlicher Investitionslenkung in der Krankenhauswirtschaft seit 1972 ist es zu erheblichen Überkapazitäten, zu einem „Bettenberg“, gekommen. Für die Krankenhäuser ist es vorteilhaft, die Verweildauer der Patienten in den Krankenhäusern zu verlängern, weil sie dann regelmäßig eine höhere Kapazitätsausnutzung und höhere Einnahmen erzielen. Ob die neue staatliche Pflegesatzverordnung wirksamen Schutz gegen kostentreibende Verhaltensweisen schafft, ist alles andere als sicher. Was nicht durch staatliche Vorschriften geregelt ist, wird bisher schon und wird auch künftig kollektiv zwischen Verbänden der Krankenkassen und den Krankenhäusern ausgehandelt werden. Eine wettbewerbliche Marktorganisation wird nicht einmal erwogen.

Auch die Krankenkassen selbst sind nicht an Verhaltensweisen interessiert, die Fehlentwicklungen wirksam unterbinden. Zwar bemühen sich Krankenkassenverbände darum, die Preise für Gesundheitsdienste und Arzneimittel zu drücken, und zwar ausschließlich mit bürokratisch-verwaltungswirtschaftlichen Methoden. Andererseits versuchen sich Krankenkassen mit höheren freiwilligen Leistungen — also durch Ausgabensteigerungen — gegenseitig zu übertreffen. Niedrigen Beitragssätzen werden offensichtlich keine werbenden Wirkungen auf diejenigen Pflichtversicherten beigemessen, die zwischen mehreren Kran-

kenkassen wählen können. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte darin liegen, daß nur die Hälfte der Versicherungsprämien vom Versicherten zu tragen ist, die Vorteile dagegen ihm allein voll zugutekommen.

Die Gesetzliche Krankenversicherung schafft derzeit bei allen Beteiligten Anreize, die Ausgaben zu erhöhen und verschwenderisch mit knappen Gütern umzugehen. Üblicherweise werden hingegen auf wettbewerblich organisierten Märkten diejenigen prämiert, die knappe Ressourcen sparsam verwenden. Offensichtlich liegt im Gesundheitswesen ein klarer Fall von Politikversagen vor. Es werden Verhaltensweisen veranlaßt, die politisch als unerwünscht gelten. Hierzu gehört auch, daß Abhilfen nicht etwa durch Umpolung falsch gesetzter Anreize gesucht werden. Vielmehr wird regelmäßig an Symptomen kuriert, indem die unerwünschten Folgen einer unzweckmäßigen Marktorganisation durch Auflagen, verschärfte Vorschriften und Kontrollen statt durch Korrektur unzweckmäßiger Steuerungsmethoden bekämpft werden.

### III. Möglichkeiten der Deregulierung

Die umfassende Reglementierung der Gesetzlichen Krankenversicherung ist das Ergebnis eines mehr als 100 Jahre währenden Prozesses. Erfolgskontrollen sind erst in jüngster Zeit eingeleitet worden. Erkennbaren Fehlentwicklungen versuchte die staatliche Administration lange Zeit mit immer neuen Vorschriften und Kontrollen entgegenzuwirken — mit geringem Erfolg. Die ausgelösten Interventionsspiralen haben im wesentlichen vor allem die Bürokratiekosten erhöht.

Alternative Steuerungsmethoden für Marktprozesse im Gesundheitswesen bedeuteten nicht nur den Verzicht auf ein in Generationen gewachsenes System. Eine solche Abkehr wäre auch mit politischen Risiken und neuartigen Aufgaben für die in den zuständigen Ministerien Tätigen verbunden. Die Reformbereitschaft ist daher gering. Hinzu treten Widerstände derjenigen, die vom jetzigen Regulierungssystem und den davon bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen begünstigt sind. Die eigenen Interessen werden dabei hinter sozialen Bedenken versteckt. Schließlich gibt es auch Ökonomen, die unter Hinweis auf Besonderheiten der Krankenversicherungsmärkte eine wettbewerbliche Organisation (mit staatlichen Rahmenregelungen) für nicht praktikabel halten.

Handelt es sich bei der Gesetzlichen Krankenversicherung wirklich um einen Fall von Nicht-Marktökonomik? Verhindern Besonderheiten und insbesondere Rationalitätenfallen eine wettbewerbliche, auf Selbstverantwortung der Akteure beruhende Marktorganisation? Lassen sich die sozialpolitischen Ziele nur mit einem System umfassender staatlicher Reglementierung der Krankenversicherung erreichen? Alle diese Fragen sind mit einem klaren Nein zu beantworten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch Oberender, P.: Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen: Vorschläge für eine Neuorientierung, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung* (Hrsg.): Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 26, Bonn 1985, S. 32ff.

Es gibt eindeutige empirische Beweise dafür, daß auch in der Krankenversicherung und auf den Märkten für Gesundheitsdienste eine wettbewerbliche Organisation funktioniert. Vor allem ist auf die USA zu verweisen. Was den Wettbewerb zwischen Krankenkassen betrifft, ist auch die private Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland als Beispiel heranzuziehen. Rationalitätenfallen entstehen nur bei bestimmten staatlichen Reglementierungsmethoden, etwa beim Verzicht auf jegliche Form der Selbstbeteiligung von Versicherten, bei Einzelleistungsvergütungen für Ärzte, bei Kostenerstattungspreisen für Krankenhäuser, bei der Schließung des Marktes für Krankenkassen und bei weitgehender Beschränkung des Wettbewerbs zwischen den zugelassenen Krankenkassen. Diese unzweckmäßigen Regelungen lassen sich jedoch ändern. Darüber wird im anschließenden Abschnitt IV. einiges zu sagen sein.

Schwerer wiegt der Einwand, daß Änderungen am bestehenden System unsoziale Auswirkungen hätten. Die Gesetzliche Krankenversicherung ist in der Tat kein reines Versicherungssystem; sie bewirkt zugleich eine Einkommensumverteilung, vor allem zugunsten großer Familien mit nur einem Verdienster und zu Lasten der Einpersonenhaushalte mit hohem Einkommen. Aber auch unsoziale Wirkungen gehen von der derzeitigen Beitragsberechnung in Form eines festen Prozentsatzes (durchschnittlich 12,2 % mit steigender Tendenz) vom Bruttolohn (bis zur Beitragsbemessungsgrenze von z. Zt. 4275,— DM im Monat) aus. So werden große Familien mit nur einem Gutverdienenden begünstigt (z. B. freiwillig Versicherte mit einem Gehalt weit oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze). Andererseits werden Haushalte mit mehreren Wenigverdienenden benachteiligt.

Solche sozial widersinnigen Umverteilungswirkungen ließen sich vermeiden, wenn — wie in der privaten Krankenversicherung — zur Einzelversicherung aller Familienmitglieder übergegangen und zugleich der Familienlastenausgleich, etwa über das Kindergeld oder auf steuerlichem Wege, verbessert würde. Auch über die Lohnsteuer kann zudem eine Besserstellung Wenigverdienender herbeigeführt werden. Die sozialen Umverteilungswirkungen wären überschaubar, und unerwünschte unsoziale Nebenwirkungen ließen sich vermeiden, wenn die Gesetzliche Krankenversicherung von Umverteilungselementen befreit würde. Zwingende Hindernisse gibt es also für eine gründliche, die Selbstverantwortung stärkende, die programmierte Verschwendungen verhindernde Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht. Allerdings bedürfte es flankierender Maßnahmen sozialpolitischer Art, wenn insbesondere die Begünstigung kinderreicher Familien im bisherigen Ausmaß aufrechterhalten bleiben soll.

#### IV. Formen der Deregulierung

Politik und öffentliche Verwaltung sind in allen Fragen der Gesetzlichen Krankenversicherung extrem risikoscheu. Deswegen haben nur solche wirtschaftspolitischen Strategien, verwirklicht zu werden, die das

verkrustete überkommene System für neuartige Lösungen öffnen, aber zugleich auch eine Rückzugslinie offenhalten. Eine Experimentierklausel in der Reichsversicherungsordnung, die Abweichungen von der kleinlichen staatlichen Reglementierung aller Sachverhalte und ein wettbewerbliches Suchverfahren nach besseren Lösungen zuließe, wäre ein solcher Weg. Dieser Vorschlag ist inzwischen vom Bundesarbeitsminister aufgegriffen worden. Für die nächste Legislaturperiode werden entsprechende Vorüberlegungen angestellt.

Ziel der Reform sollte es sein, für alle Beteiligten mehr Freiheit für selbstverantwortliches Handeln zu gewährleisten. Ein Konflikt mit dem Ziel, die Verschwendungen knapper Ressourcen im Gesundheitswesen zu verhindern, lässt sich nur dann vermeiden, wenn es für alle Akteure vorteilhaft ist, sparsamen Gebrauch von den Mitteln der Solidareinrichtung Gesetzliche Krankenversicherung zu machen. Die Anreize für die Versicherten, für die Ärzte, für die Krankenhäuser und für die Krankenkassen müssen also diametral verändert werden. Dies kann in folgender Weise geschehen:<sup>2</sup>

Die Versicherten sollten das Recht haben, frei zwischen verschiedenen Krankenkassen und verschiedenen Versicherungstarifen zu wählen und entsprechende Verträge für sich und die Familienangehörigen abzuschließen. Alle hohen gesundheitlichen Risiken müssten im vollen Umfang versichert werden. Bagatellen sollten nach freiem Ermessen auch vom Versicherten selbst getragen werden können. Die Arbeitgeberanteile an den Versicherungsprämien sollten den Beschäftigten künftig ausgezahlt werden. Die Versicherungspflicht bliebe bestehen. An die Stelle des heutigen Sachleistungsprinzips, bei dem direkt zwischen den Leistungserbringern und der Krankenkasse (ohne Information des Versicherten) abgerechnet wird, sollte das Kostenerstattungsverfahren (wie bei der privaten Krankenversicherung) treten. Auf diese Weise erfährt der Versicherte, welche Kosten er verursacht und welche Leistungen die Ärzte abrechnen. Wie bei allen Versicherungen in anderen Sparten ist die hundertprozentige Sicherung gegen alle Risiken teuer. Selbstbehaltstarife werden im Regelfall (unter Einrechnung der selbst zu tragenden Kosten) fühlbar billiger sein als die Prämien für einen Tarif ohne jede Eigenbeteiligung. Deswegen ist davon auszugehen, daß Tarife mit Selbstbeteiligung dominieren werden. Davon gehen zugleich positive Wirkungen in dem Sinne aus, daß risikoträchtige und gesundheitsschädigende Verhaltensweisen gemieden, Erkrankungen nicht fahrlässig herbeigeführt und ärztliche Anordnungen befolgt werden. Hinzukommen muß eine Pflichtversicherung gegen Verdienstausfälle bei Krankheit in den ersten sechs Wochen (danach wie bisher durch die Pflicht-Krankenversicherung abgedeckt). Die Versicherten sollten auch insoweit frei zwischen verschiedenen

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1985/86*, Bundestagsdrucksache 10/4295, S. 166 ff., und *Kronberger Kreis: Mehr Markt im Gesundheitswesen*, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Band 13, Bad Homburg 1987.

Tarifen (mit und ohne Selbstbehalt) entscheiden können. Die Arbeitgeber, die die bisher voll von ihnen getragenen Ausgaben für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall einsparen, sollten auch insoweit einen Zuschlag zum Bruttolohn auszahlen. Die steuerlichen Freibeträge wären entsprechend zu erhöhen.

Der Krankenkassenmarkt muß für Anbieter mit neuen Ideen geöffnet werden. Die etablierten Krankenkassen werden aller Voraussicht nach nur unter Druck reagieren. Zumindest dürfte das wettbewerbliche Suchverfahren wesentlich lebhafter ablaufen, wenn sich bisherige potentielle Anbieter am Wettbewerb um Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung beteiligen können. Die Versicherungen werden aus den Reaktionen ihrer Kunden entnehmen können, welche Tarife beliebt sind und welche Tarife als uninteressant empfunden werden. Auf diese Weise wird der politisch diktierte Versicherungsschutz durch Versicherungstarife nach den Wünschen der privaten Haushalte abgelöst.

Die Erfahrungen in anderen Versicherungssparten, etwa in der Kraftfahrzeugversicherung, sprechen für preisreagibles Verhalten eines beachtlich hohen Anteils der Nachfrager. Wenn die privaten Haushalte die Krankenversicherungsbeiträge in voller Höhe selbst tragen müssen, kann mit ähnlichen Verhaltensweisen auch in der Krankenversicherung gerechnet werden. Für den erforderlichen Marktüberblick könnten nicht nur Verbraucherverbände und Testinstitute, sondern (wie auch in anderen Ländern mit wettbewerblicher Organisation von Versicherungsmärkten) die Arbeitgeber und freiberuflich tätige Versicherungsberater sorgen. Auch für Gewerkschaften, die sich einstweilen freilich gegen jede Art von mehr Freizügigkeit und mehr Wahlmöglichkeiten wenden, könnte hier ein dankbares Tätigkeitsfeld liegen.

Die Krankenkassen werden sich bei veränderten Marktverhältnissen anstrengen müssen, Versicherungsschutz zu günstigen Prämien anzubieten. Das bedeutet nicht nur Sparsamkeit in der eigenen Verwaltung, sondern vor allem einen preisgünstigen „Einkauf“ qualitativ guter medizinischer Leistungen in der ambulanten und in der stationären Versorgung. Jeder Krankenkasse sollte es freistehen, in welcher Weise sie Gesundheitsdienste bezahlt. Von Verbänden ausgehandelte Zwangsregelungen für alle Krankenkassen und Leistungserbringer wären zu beseitigen. Welche Abrechnungsverfahren gewählt werden (z. B. Pro-Kopf-Pauschalen, Fall-Pauschalen oder Einzelleistungsvergütungen) sollte den Krankenkassen und ihren Vertragspartnern überlassen werden. Auch insoweit sollte ein Spielraum für wettbewerbliche Suchprozesse geschaffen werden.

Jede Versicherung muß sich im Interesse ihrer ehrlichen Kunden vor Mißbrauch und Ausbeutung schützen. Derzeit wird in der Gesetzlichen Krankenversicherung auf wirksame Abhilfen weitestgehend verzichtet, offensichtlich aus falsch verstandenen, angeblich sozialen Rücksichten. Im Wettbewerb stehende Krankenkassen müßten sich auch insoweit um Lösungen bemühen, die den Versicherungsbetrug zu Lasten der Solidargemeinschaft möglichst verhindern.

Insgesamt gesehen würden vom Wettbewerb zwischen Krankenkassen unter veränderten Rahmenbedingungen wirksame Impulse in Richtung auf Kosten senkung ausgehen. Was staatliche Organe derzeit mit moralischen Appellen, mit immer detaillierteren Vorschriften und noch ausgeklügelteren Kontrollmethoden — ohne nennenswerte Erfolge — zu erreichen versuchen, würde dann aus Selbstinteresse verwirklicht werden.

Auch die Anreize für die Ärzte wären derart zu ändern, daß wirksame, aber sparsame Behandlungsmethoden gewählt werden und überflüssige Leistungen unterbleiben. Der Abschluß entsprechender Verträge zwischen einzelnen Ärzten und Krankenkassen setzt freilich die Beseitigung des Zwangskartells „Kassenärztliche Vereinigung“ voraus. Für die Attraktivität einer Krankenkasse ist es wesentlich, daß anerkannt gute Ärzte für sie arbeiten und daß diese so dotiert werden, daß die Vertragsbeziehungen für die Ärzte reizvoll sind. Staatliche Zwangsregelungen in Form von Gebührenordnungen sind überflüssig. Mit Recht wird zudem kritisiert, daß solche Ordnungen zu unbeweglich sind, häufig die Gewichte falsch setzen und nur in längeren Zeitabständen geändert zu werden pflegen. Inwieweit sich Krankenkassen auf Honorierungssysteme für Ärzte einlassen, die zur Produktion überflüssiger Leistungen einladen, sollte den Krankenkassen überlassen werden.

Ähnlich sollte mit der Abrechnung von Krankenhausleistungen verfahren werden. Staatliche Vorgaben für Abrechnungsmodalitäten behindern die privatwirtschaftliche Suche nach besseren Lösungsverfahren. Zwar eröffnet die neue Pflegesatzverordnung ein weit größeres Experimentierfeld als die alte. Gerade deswegen ist jedoch zu fragen, wozu es überhaupt der staatlichen Reglementierung auf diesem Gebiet bedarf. Dem monopolistischen Mißbrauch von Marktmacht könnten notfalls die Kartellbehörden nachgehen.<sup>3</sup>

Wie ausländische Erfahrungen zeigen, ist es möglich, auf Märkten für Gesundheitsleistungen die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen und Fehlentwicklungen zu beseitigen, die sich infolge Staatsversagens im hochreglementierten Gesundheitssystem der Bundesrepublik Deutschland ergeben haben. Experimentierklauseln, die neuartigen Formen der Marktorganisation eine Chance gäben, würden die Möglichkeit eröffnen, das alte System zunächst unverändert beizubehalten. Ist die überkommene politische Reglementierung des Gesundheitswesens wirklich so unübertrefflich gut, wie viele Politiker meinen, dann wird sich nichts ändern. Entscheiden sich die Akteure auf den Märkten für Gesundheitsdienste gegen die bisherige staatliche Regulierung, sollten die Gesetze endgültig im Sinne größerer individueller Entscheidungsfreiheit verändert werden. „Nur wer den Wettbewerb der Ideen scheuen muß, kann gegen die Öffnung für neuartige Lösungen sein.“<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Siehe hierzu Hamm, W.: Wettbewerb in der Krankenhauswirtschaft, in: *ders.*, G. Neubauer (Hrsg.): Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie, Band 7, Gerlingen 1985, S. 117-161.

## Literatur

*Hamm, W.:* Wettbewerb in der Krankenhauswirtschaft, in: *ders., G. Neubauer (Hrsg.): Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie, Band 7, Gerlingen 1985*, S. 117-161.

— Die Krankheit der Krankenversicherung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 125 vom 1. 6. 1985.

*Kronberger Kreis:* Mehr Markt im Gesundheitswesen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Band 13, Bad Homburg 1987.

*Oberender, P.:* Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen: Vorschläge für eine Neuorientierung, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 26, Bonn 1985*, S. 32ff.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1985/86, Bundestagsdrucksache 10/4295.*

---

<sup>4</sup> *Hamm, W.:* Die Krankheit der Krankenversicherung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 125 vom 1. 6. 1985.



# **Deregulierung in der deutschen Versicherungswirtschaft: Die Liberalisierung des Bedingungswettbewerbs**

Von *Werner Zohlnhöfer* und *Harald Eggerstedt*, Mainz

## **Einleitung**

Das in der Versicherungswirtschaft gehandelte Produkt ist — generell betrachtet — Versicherungsschutz im Sinne einer Übernahme von Risiken gegen Entgelt. Das Produkt „Versicherungsschutz“ muß daher „generell und im Einzelfall durch die Merkmale des versicherten Risikos bestimmt werden.“<sup>1</sup> Dies geschieht in den sog. Versicherungsbedingungen. Somit ist auf Versicherungsmärkten das Produkt im wesentlichen durch die Versicherungsbedingungen definiert. Produktwettbewerb bedeutet in dieser Branche daher Bedingungswettbewerb. Produktdifferenzierung manifestiert sich entsprechend in einer mehr oder weniger ausgeprägten Differenzierung der Versicherungsbedingungen.

So kann es nicht verwundern, daß das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) auch diesen Wettbewerbsparameter von Versicherungsunternehmen (VU) der Regulierung unterworfen hat. Die Frage einer Deregulierung stellt sich daher in diesem Sektor auch, ja ganz besonders im Hinblick auf den Bedingungswettbewerb. Zunächst aber sind kurz Entwicklung, Stand und Auswirkungen der durch das BAV praktizierten Aufsicht über Versicherungsbedingungen zu skizzieren und zu würdigen. Dabei können im Rahmen dieses Kurzbeitrags nur grundlegende Zusammenhänge und Fragestellungen angesprochen werden. Auf Besonderheiten, wie z.B. spezielle Regelungen für einzelne Versicherungszweige, kann nur verwiesen werden.

## **I. Entwicklung und Stand der Regulierung**

Das BAV sieht seine Aufgabe und damit das Ziel seiner Aufsichtstätigkeit darin, die Belange der Versicherten ausreichend zu wahren und (insbesondere) dafür Sorge zu tragen, daß die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen, die VU eingegangen sind, gewährleistet ist. „Im ersten Fall sollen die Interessen der Versicherten nach der rechtlichen Seite, im zweiten Fall nach der wirtschaftlichen Seite hin geschützt werden.“<sup>2</sup> Seit Erlass des Versicherungsaufsichtsgeset-

<sup>1</sup> *Farny*, D.: AVB unter dem Gesichtspunkt der „Produktbeschreibung“, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975, S. 170.

<sup>2</sup> *Angerer*, A.: Grundlinien der Versicherungsaufsicht, Mannheimer Vorträge zur Versicherungswirtschaft, Nr. 31, Karlsruhe 1985, S. 13.

zes (VAG) im Jahre 1901, das die wichtigste Rechtsgrundlage dieser Philosophie bildet, hat das BAV dieses Verständnis seiner Aufgabe zunehmend extensiver interpretiert. So kam der Versicherungsaufsicht zunächst nur die — gewerbepolizeilich gemeinte — Aufgabe zu, die Versicherten gegen (schon) eingetretene Schäden und vorhandene Gefahren zu schützen. Sie sollte m.a.W. erst eingreifen, wenn eine konkrete Gefährdung vorlag. Präventivmaßnahmen waren dem Amt verwehrt. Dies änderte sich mit einer Reform des Aufsichtsrechts im Jahre 1931, die eine Verschärfung der Versicherungsaufsicht bezweckte. Die „Gefahrentheorie“ wurde durch die „Schutztheorie“ abgelöst: Danach ist die Aufsichtsbehörde auch zu präventiver Gefahrenabwehr berechtigt. Sie hatte sich daher schon stärker „um ein gesundes Gefüge der Versicherungswirtschaft zu bemühen“,<sup>3</sup> bevor sie nach 1933 dann zur Instanz staatlicher Wirtschaftslenkung wurde.

Heute bestimmt „der Schutzgedanke … das gesamte Tätigkeitsfeld der Aufsichtsbehörde“, zumal „die Versicherten auf vielfältige Weise zu schützen sind.“<sup>4</sup> Begründet und legitimiert wird dieses Selbstverständnis des BAV vor allem durch das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes im allgemeinen und mit der Notwendigkeit des Verbraucherschutzes im besonderen. Die wesentliche Schranke findet „die Versicherungsaufsicht mit dem Selbstverständnis einer Konsumentenschutzbehörde“<sup>5</sup> am Grundrecht der VU auf freie Berufsausübung.

Die Umsetzung dieser Aufgabenstellung erfolgt u.a. über die umfassende Kontrolle der sog. Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB), die das VAG dem BAV in Gestalt eines Zulassungsverfahrens übertragen hat. So bedürfen die AVB nicht nur der Genehmigung durch das BAV, bevor sie verwendet werden dürfen. Das BAV kann auch verhindern, daß mit ungenehmigten AVB gearbeitet wird. Ja es ist sogar befugt, geltende AVB zu ändern oder aufzuheben, wenn der (extensiv interpretierte) Schutzzweck des VAG dies — nach Ansicht des BAV — geboten erscheinen läßt.

Bei der Nutzung dieses Hebels der umfassenden Genehmigungsbedürftigkeit von AVB zum Schutze der Versicherten läßt das BAV sich grundsätzlich von der Vorstellung leiten, daß der regelmäßig „unkundige“ Versicherungsnehmer (VN) gegenüber dem marktstrategisch überlegenen Anbieter durch die Schaffung von Transparenz und durch die Sicherung einer fairen und gleichen Behandlung aller Kontrahenten zu schützen sei. Deshalb besteht das Amt auf *einheitlichen* AVB für alle Verträge über die Deckung eines bestimmten Risikos — unabhängig davon, wer als VN auftritt. Begründet wird die ständige Forderung der Versicherungsaufsicht nach einheitlichen AVB damit, „daß die VN — jedenfalls

<sup>3</sup> Ibid., S. 6f.

<sup>4</sup> Ibid., S. 12.

<sup>5</sup> Vgl. Schmidt, R.: Gedanken über das Verhältnis von Recht und Praxis in der Individualversicherung heute, Mannheimer Vorträge zur Versicherungswissenschaft, Nr. 27, Karlsruhe 1983, bes. S. 11f.

im Jedermanngeschäft — überfordert würden, wenn sie unterschiedliche und meist recht umfangreiche Bedingungswerke miteinander vergleichen müßten, um den für sie günstigsten Versicherungsschutz herauszufinden. Ihre Belange werden nur durch einheitliche AVB ausreichend gewahrt. Diese machen den Markt transparent, weil der VN nunmehr nur die Preise zu vergleichen braucht.“<sup>6</sup>

Lediglich mit jeweils *einem* Kunden können je verschiedene Abweichungen verabredet werden. Sobald eine solche Sonderkondition jedoch mehr als einmal in einem Vertrag aufgenommen wird, macht sich der Anbieter einer Ordnungswidrigkeit schuldig. Soll eine Sonderkondition mehr als einmal verwendet werden, bedarf sie nämlich der Genehmigung durch das BAV und wird damit Bestandteil der AVB — es sei denn, es kommt zu einer Ablehnung.

Das Genehmigungsverfahren selbst wird vom BAV weniger hoheitlich als kooperativ gehandhabt. Die Antragstellung geht zwar meist von einem VU aus. Bei Verfahren zur Genehmigung von Änderungen der AVB wendet das BAV aber häufig auch ein „vereinfachtes Verfahren“ an, „indem es den jeweiligen Verband veranlaßt, einen Antrag im Namen der Mitgliedsunternehmen zu stellen und es dann dem Verband gegenüber (im Wege der sog. Sammelverfügung) die Genehmigung für alle VU ausspricht.“<sup>7</sup> Auch die zur Genehmigung regelmäßig stattfindenden und teilweise sehr zeitraubenden Gespräche werden weitgehend zwischen den jeweiligen Verbänden der betreffenden VU und dem BAV geführt. Dabei übernimmt der Verband zum einen die Funktion, die Mitgliederinteressen zu koordinieren und sie dem BAV gegenüber zu vertreten. Zum anderen wird er aber notwendigerweise auch zum Instrument des BAV, wenn es darum geht, die „Verwaltungsgrundsätze“ des BAV und deren Konkretisierung in AVB praktisch umzusetzen.

Damit wird deutlich, daß das BAV ganz erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der AVB nimmt. Zwar ist es nicht so, daß das BAV die AVB erläßt. Da die VU, die die AVB zur Genehmigung vorzulegen haben, jedoch wissen, daß sie nur dann eine Genehmigung erwarten können, wenn sie den (verbraucherpolitischen) Vorstellungen des BAV Rechnung tragen, besitzt das BAV weitreichende Einflußmöglichkeiten. Daß dieses Einflußpotential auch genutzt wird, und zwar im Sinne des Selbstverständnisses des BAV als Verbraucherschutzzinstanz, läßt sich an zahlreichen Beispielen belegen.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Angerer (1985), S. 18.

<sup>7</sup> Angerer, A.: AVB unter Gesichtspunkten der Versicherungsaufsicht, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975, S. 200.

<sup>8</sup> Vgl. ibid., S. 204ff.

## II. Auswirkungen der Regulierung

Die Auswirkungen der skizzierten Regulierung der AVB liegen weitgehend auf der Hand. Zunächst und vor allem führte die von dieser „materiellen Staatsaufsicht“ forcierte Vereinheitlichung der AVB zu einer einschneidenden Reduzierung der Produktvielfalt sowie der Produktdifferenzierung und damit zu einer erheblichen Beschränkung der Wahlmöglichkeiten für VN. Viele durchaus erwägenswerte Alternativen blieben dadurch notwendig auf der Strecke. Gleichzeitig ist zu vermuten, daß das zwischen BAV und Versicherungsverbänden ausgehandelte Produktangebot — als Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Verhandlungspartnern — häufig mehr die Interessen der anbietenden VU reflektiert als die der VN. Dafür sprechen nicht zuletzt die überraschenden Risikoausschlüsse für besonders naheliegende Schadensfälle, die wohl jeder kennt. Auch die neueren Erfahrungen mit der Prämien erhöhungsklausel belegen dies.<sup>9</sup> Im übrigen ist ein Standardprodukt in jedem Fall nur begrenzt geeignet, einen differenzierten Bedarf zu decken. Das gilt auch für den Markt für Versicherungsschutz.

Darüber hinaus hemmt die Praxis der Bedingungsaufsicht Produktinnovationen. Das Aufsichtsamt genehmigt neue Produkte oder Produktvariationen nämlich nur, wenn es sich (nach seiner Ansicht) um einen „wesentlichen Fortschritt“ handelt. Und auch dann hat es den Antragsteller bisher in der Regel auf seinen Fachverband verwiesen und das Verfahren hinausgezögert, um möglichst eine Vorlage zu bekommen, die nach der Genehmigung auch von den Konkurrenten verwendet wird. Das von Verbänden und Aufsicht angestrebte „Ideal“ zweigleicher Bedingungen schließt vorstoßenden Produktwettbewerb somit weitgehend aus.

Die Verbände der Versicherungswirtschaft wehren sich gegen diese Kritik mit dem Hinweis, daß kontinuierlich und auch in den letzten Jahren Neuerungen (wie z.B. die Rechtsschutz- oder die Datenschutzversicherung) eingeführt wurden. Damit ist zwar belegt, daß die Versicherungswirtschaft zumindest auf eklatante Marktchancen reagiert, von denen alle Anbieter einer Sparte zu profitieren vermögen. Letztlich geht das Argument jedoch ins Leere; denn es verkennt den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Zwar weiß niemand, zu welchen Innovationen es bei wirksamem Wettbewerb gekommen wäre. Es ist jedoch zu vermuten, daß es bei wettbewerblicher Steuerung dieses Marktes zu einer stärkeren Ausrichtung des Produktangebots am marktwirksamen Bedarf gekommen wäre als unter dem skizzierten Regime materieller Staatsaufsicht.

Nun könnte man die beschriebenen Nachteile der Regulierung des Bedingungswettbewerbs als Preis für die Herstellung jener Markttransparenz betrachten, die die VN nach der Philosophie des BAV in die Lage versetzen soll, das (für sie) jeweils preisgünstigste Angebot zu wählen und auf diese Weise zumindest

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu Jörg Finsingers Beitrag in diesem Band.

einen wirksamen Preiswettbewerb und damit die (statische) Effizienz des Sektors zu gewährleisten. Doch geht auch dieses Kalkül nicht auf: Weder kann die angestrebte Markttransparenz als hergestellt gelten noch zeichnet sich der Wettbewerb — abgesehen von den Märkten für Industriever sicherungen — durch besondere Wirksamkeit aus. Die Ursache für das Verfehlen des Transparenzziels auf den wichtigsten Märkten für Massenversicherungen liegt in der Erschwerung eines effektiven Preisvergleichs infolge der Prämien- und Gewinn regulierung.

Auch die Markttransparenz durch die AVB selbst bleibt Stückwerk, solange die Kalkulationsgrundlagen der Tarife für den VN nicht durchschaubar sind.<sup>10</sup> Gedacht ist dabei weniger an spezielle Bestimmungen, die zur Produktbeschreibung gehören, aber — z. B. in der Krankenversicherung — nicht in die AVB aufgenommen wurden. Bedeutsamer ist die Tatsache, daß der VN in vielen Fällen (insbesondere in der Lebens-, Kranken- und Kfz-Versicherung) den letztlich für eine bestimmte Versicherungsleistung zu zahlenden Preis zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht kennt; denn der nach dem Tarif zu zahlende Beitrag wird durch spätere Gewinnbeteiligung, Beitragsrückerstattung oder Überschußbeteiligung möglicherweise erheblich modifiziert.

Der Preiswettbewerb im Bereich der Massenversicherungen ist aus verschiedenen Gründen, die an anderer Stelle<sup>11</sup> diskutiert werden, ohnedies (noch) wenig wirksam. Zur Frage der Auswirkungen der Bedingungsaufsicht genügt es daher hier festzuhalten, daß die bisherige Praxis einer forcierten Vereinheitlichung der AVB zu einer nur sehr partiellen Markttransparenz führt und zur Belebung des Preiswettbewerbs wenig beizutragen vermag. Vielleicht ist sogar das Gegenteil der Fall: Der auf die staatliche Aufsicht vertrauende VN wiegt sich nicht nur in Sicherheit, er geht — irrtümlicherweise — auch davon aus, daß die geprüften Alternativen weitgehend austauschbar sind, so daß sich preisbewußtes Einkaufsverhalten nicht lohnt.

Angesichts dieser wenig befriedigenden Erfolgsbilanz stellt sich die Frage nach Alternativen zur gegenwärtig praktizierten Bedingungsaufsicht. Kann völlig und ersatzlos darauf verzichtet werden? Oder bedarf es zumindest in modifizierter und/oder stark reduzierter Form einer gewissen Bedingungsaufsicht?

### III. Grenzen einer Deregulierung<sup>12</sup>

Diese Frage kann nur im Rahmen der umfassenderen Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung im privaten Versicherungssektor

<sup>10</sup> Vgl. *Gärtner*, R.: Wettbewerb im Versicherungswesen?, in: *Der Betriebs-Berater*, 1972, S. 2448.

<sup>11</sup> Vgl. dazu *Jörg Finsingers* Beitrag in diesem Band.

<sup>12</sup> Vgl. dazu ausführlicher  *Eggerstedt*, H.: Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Band 48, Berlin 1987, S. 279 ff.

tor (der Bundesrepublik Deutschland) beantwortet werden. Deshalb sollen kurz die wichtigsten Ergebnisse dieser Diskussion eingebracht werden, um vor diesem Hintergrund dann die Möglichkeiten einer Deregulierung der Bedingungsaufsicht vorzustellen.

Die in den letzten Jahren zunehmende Auseinandersetzung mit den traditionellen Versuchen einer Begründung bereichsspezifischer Regelungen für die Versicherungswirtschaft<sup>13</sup> hat inzwischen weithin zu einer Revision der lange Zeit vorherrschenden „Besonderheitenargumentation“ geführt. Nach unserer Auffassung sind von der Vielzahl der Argumente, mit denen man bereichsspezifische Besonderheiten der Versicherungswirtschaft und damit auch entsprechende Staatsinterventionen zu begründen versuchte, nur zwei nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen: das sog. Sicherheitsargument und das sog. Transparenzargument. Beide Argumente stellen auf die Schutzbedürftigkeit wenig marktundiger VN ab. Sie vermögen daher keineswegs die Behandlung der gesamten Versicherungswirtschaft als Bereichsausnahme zu rechtfertigen, sondern lediglich gezielte Vorkehrungen zugunsten bestimmter schutzwürdiger VN-Interessen zu begründen.

### 1. Das Sicherheitsargument

Da es Aufgabe des Versicherungswesens ist, Sicherheit (vor genau definierten Risiken) zu bieten — so das Sicherheitsargument —, haben Konkurse von VU gesamtwirtschaftlich unerwünschte Wirkungen: Sie unterminieren das Vertrauen der VN in die Leistungsfähigkeit der Branche, so daß es zu einer Unterversorgung mit Versicherungsschutz kommt.

Dieser Sachverhalt wird weithin als sektorspezifische Besonderheit anerkannt. Entsprechend werden geeignete Maßnahmen zum Schutze der VN vor Nickerfüllbarkeit der Verträge empfohlen. Im Gegensatz zu der bisherigen Überwachung und Steuerung der Prämienpolitik der Versicherer läßt sich dieses Ziel aber mit einem Schutzsystem weit geringerer Eingriffsintensität erreichen. Es könnte aus einer Solvabilitätsaufsicht und einem Garantiefonds bestehen.

Diese durch das BAV auszuübende Solvabilitätsaufsicht über die Einhaltung bestimmter Relationen von Eigenkapital und Geschäftsvolumen (gemessen in Prämieneinnahmen oder Schadensaufwendungen) ist bereits seit der 14. VAG-Novelle in das deutsche Aufsichtsrecht aufgenommen. Sie wird in dem Maße größere praktische Bedeutung erhalten, wie es zu einer Belebung des Wettbewerbs in den Bereichen kommt, in denen gegenwärtig aufgrund staatlicher Prämienregulierungen oder abgestimmter Verhaltensweisen das Prämieniveau überhöht ist.

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Hollenders*, Chr.: Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB, Baden-Baden 1985.

Die Solvabilitätskontrolle schließt allerdings einen Konkursfall nicht aus; sie kann und soll nur dessen Wahrscheinlichkeit verringern. Aus sozialpolitischer Sicht ist deshalb ein Garantiefonds als zweite Sicherungsstufe zu befürworten. Aus diesem von den Versicherern zu tragenden Garantiefonds können dann Versicherungsansprüche privater VN oder Dritter gedeckt werden, die gegenüber einem zu liquidierenden Unternehmen bestehen. Ein solcher Fonds hätte den Charakter einer letzten Sicherung; denn in aller Regel werden die Kundenbestände im Konkursfall von anderen Versicherern übernommen. Es sollte im übrigen bei eventuellen Auszahlungen aus dem Fonds ein gewisser Abschlag vorgesehen werden, um für die VN einen Anreiz zur Auswahl solider VU zu schaffen.

Über die Institutionalisierung dieses oder eines ähnlichen Instrumentariums zur Sicherung von Ansprüchen der VN sowie Dritter besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit. Umstrittener sind bisher noch Gültigkeit und wirtschaftspolitische Implikationen des sog. Transparenzarguments.

## 2. Das Transparenzargument

Das Transparenzargument stellt auf die praktisch kaum zu bezweifelnde Tatsache ab, daß im Versicherungswesen zumindest die privaten Haushalte und die kleineren Unternehmen als VN nur selten in der Lage sind, das Leistungsversprechen der VU und dessen Preiswürdigkeit, also das Preis-Leistungsverhältnis des auf dem Markt angebotenen Versicherungsschutzes, zutreffend zu beurteilen. Der für die Wirksamkeit des Wettbewerbs so wichtige Vergleich zwischen alternativen Angeboten kann von den genannten Nachfragern daher beim Einkauf von Versicherungsleistungen in aller Regel nicht hinreichend durchgeführt werden.

Dies kann zu einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effizienzeinbußen führen. Bei sehr geringer Markttransparenz infolge einer Vielfalt schwer bewertbarer komplexer Produkte bestehen für die Anbieter gute Möglichkeiten zur Ausnutzung monopolistischer Preissetzungsspielräume. Bis zu einem gewissen Grad ist dies ein notwendiger Preis für die wünschenswerte Produktvielfalt. Bei extremer Produktdifferenzierung überwiegen aber die volkswirtschaftlichen Nachteile; denn Produktvielfalt kann dann zum Gegenteil dessen führen, was erstrebenswert ist, nämlich zu Versicherungsverträgen, die dem speziellen Bedarf des einzelnen Versicherten nur wenig angemessen sind, obwohl ein seinen Bedürfnissen entsprechendes Angebot durchaus auf dem Markt ist.

Wegen der Abstraktheit und der Komplexität von Versicherungsprodukten ist zu erwarten, daß der Good-will-Mechanismus und die spontane Bildung von Qualitätsnormen bei einem sich selbst überlassenen Versicherungsmarkt zumindest nicht störungsfrei funktionieren. Instabile Qualitätsstandards und eine unbefriedigende Versorgung im Bereich der Jedermannversicherungen wären wohl die Folge. Verunsicherte Kunden würden die Nachfrage nach Versiche-

rungsdienstleistungen einschränken, so daß die Möglichkeiten der Risikobewältigung im Kollektiv nicht ausgeschöpft würden. Es erscheint daher geboten, der dadurch bedingten Gefahr einer Verringerung der Markteffizienz vorzubeugen. Entsprechend bleibt zu prüfen, durch welche — den Prozeß der Deregulierung flankierenden — Maßnahmen die Marktinformation des einzelnen VN wirksam verbessert werden kann.

## IV. Möglichkeiten einer Deregulierung

Die in der Deregulierungsdiskussion bisher gemachten Vorschläge sind in recht unterschiedlichem Maße geeignet, den hier in Frage stehenden verbraucherpolitischen Anliegen gezielt Rechnung zu tragen. So bleibt einerseits in einem Konzept umfassender Deregulierung für eine staatlich organisierte Transparenzförderung ebensowenig Raum wie für eine rechtliche Stärkung des „kleinen“ VN. Andererseits sind aber auch jene Vorschläge wenig adäquat, die den Markt für Versicherungsgeschäfte, die industrielle Großrisiken zum Gegenstand haben, zwar vollständig deregulieren, den Bereich der Jedermannversicherungen aber weiterhin uneingeschränkt der bisherigen „materiellen Staatsaufsicht“ unterworfen wissen wollen (wie z. B. der BDI, die Industriemakler und neuerdings auch der GDV).

### 1. Das Konzept der Mißbrauchskontrolle

Der von Schwintowski<sup>14</sup> unterbreitete Vorschlag einer Reduzierung der Bedingungsaufsicht auf eine sog. Mißbrauchskontrolle orientiert sich vornehmlich an dem Ziel einer Stärkung der rechtlichen Stellung der Versicherten. Er zielt darauf ab, den privaten VN im Bereich der Massenversicherungen vor Mißbrauch und Übervorteilung von vornherein zu schützen. Nach diesem Konzept ist die Grundfrage einer Genehmigung nicht mehr: Wie müssen die AVB — mindestens — inhaltlich gestaltet sein, sondern: dürfen sie in der vorgelegten Form — noch — genehmigt werden? Bedingungsformulierungen, für die gemäß dieser materiellen Inhaltskontrolle eine Genehmigung versagt werden könnte, ja müßte, sind überraschende, unklare oder unangemessene Klauseln (z. B. Prämienanpassungsklauseln in Verträgen mit mehrjähriger Kündigungsfrist). Der Einheitlichkeitsgrundsatz für AVB eines Versicherungszweigs würde nicht mehr angewendet. Im Ergebnis könnte dies zur Entfaltung eines Bedingungswettbewerbs führen, zur Förderung der Markttransparenz aber vermag dieses Konzept wenig beizutragen. Vielmehr versucht dieser Verfahrensvorschlag gleichsam präventiv, nachteiligen Auswirkungen einer unzureichenden Markttransparenz zu Lasten des kleinen VN zuvorzukommen.

<sup>14</sup> Vgl. Schwintowski, H.-P.: *Der private Versicherungsvertrag zwischen Recht und Markt*, Baden-Baden 1987.

Problematisch erscheint an diesem Vorschlag vor allem dreierlei: Zum einen steht zu erwarten, daß bei Aufrechterhaltung eines Genehmigungserfordernisses für jedes Bedingungswerk das BAV weiterhin auf eine tendenzielle Vereinheitlichung der Versicherungsbedingungen hinwirken wird. Zum zweiten droht — gerade wenn es zu dem erwarteten Innovationswettbewerb kommt — eine Arbeitsüberlastung des BAV und damit eine Verlängerung der Genehmigungsverfahren. Schließlich ist bisher eine auch nur einigermaßen befriedigende Abgrenzung des sog. Massengeschäfts, das allein der in Frage stehenden Mißbrauchskontrolle unterworfen werden soll, von den industriellen Großrisiken nicht gelungen.

Alles in allem wird somit der seiner Absicht nach begrenzte Schutz „unkundiger“ VN im Falle einer solchen Mißbrauchskontrolle mit der Aufrechterhaltung eines erheblichen Regulierungsaufwands erkauft, der vermutlich den Erfolg einer Liberalisierung des Bedingungswettbewerbs in Frage stellen würde.

## 2. Das Konzept der Musterbedingungen

Ein Vorschlag, der gezielt dem sog. Transparenzargument Rechnung zu tragen versucht, wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz entwickelt.<sup>15</sup> Er geht von einer prinzipiellen Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf Versicherungsmärkten aus. Allerdings werden Koordinationsmängel aufgrund spezifischer Informationsprobleme auf Versicherungsmärkten für wahrscheinlich gehalten. Eine völlige Rücknahme staatlicher Aktivität auf dem Gebiet des Produktwettbewerbs würde nach dieser Auffassung zwar einerseits die Erstarrung der Bedingungswerke beseitigen, andererseits aber auch Transparenzprobleme bei den Nachfragern schaffen, die zu gravierenden Fehlallokationen führen können.

Der Grundgedanke dieses Vorschlags besteht darin, daß für jede Versicherungsart ein Musterbedingungswerk existieren soll. Es soll jedoch nicht — wie bisher — einen allgemein verbindlichen Mindeststandard darstellen, sondern dem VN lediglich zur Orientierung dienen. Das Musterbedingungswerk sollte sich auf den typischen Bedarf z. B. eines Haushalts beziehen, so wie er aus Marktanalysen und Verbraucherbefragungen ermittelt werden kann. Diesem Musterbedingungswerk werden dann von den Versicherern bestimmte Preise zugeordnet. Bei jedem Vertragsabschluß können jedoch beliebig Deckungsausschlüsse und Deckungserweiterungen vereinbart werden, wobei entsprechend Prämienabschläge und -aufschläge vorzunehmen wären.

Das Konzept der Musterbedingungen läßt die Vertragsfreiheit beider Marktpartner unangetastet. Der Versicherungsnehmer würde aber einen gewissen Schutz genießen, da er im Zweifelsfall auf das amtlich geprüfte Musterbedin-

<sup>15</sup> Vgl. Eggerstedt, bes. S. 293ff.

gungswerk zurückgreifen könnte. Dieses müßte ihm vom Versicherer vorgelegt werden. Es würde ihm zeigen, was „normalerweise“ geboten wird und was „normalerweise“ versichert werden sollte. Dabei wird er sich in vielen Fällen besser stellen können, wenn er von diesem „Durchschnittsvertrag“ entsprechend seiner individuellen Bedarfslage Abweichungen aushandelt. Er übernimmt dann allerdings auch die volle Verantwortung für die Gestaltung seines Versicherungsschutzes.

Die Ausarbeitung und Fortentwicklung von Musterbedingungen wäre eine zentrale Aufgabe des BAV. Ähnlich wie im bisherigen Genehmigungsverfahren würde es in Abstimmung mit allen beteiligten Gruppen Bedingungen erarbeiten. Allerdings müßte es mehr als bislang die Initiative übernehmen, da die Musterbedingungen wegen ihrer Unverbindlichkeit für die Versicherer nicht mehr von so großer Bedeutung sind. Diese könnten ihrerseits Innovationen ohne den Umweg über eine Genehmigung durch das Aufsichtsamt durchsetzen. Es wäre dann Aufgabe des Aufsichtsamtes und der Verbraucherverbände, dafür Sorge zu tragen, daß die Musterbedingungen gleichwohl einen qualitativ befriedigenden Vergleichsmaßstab darstellen.

Bei einer eventuellen Umstellung der Bedingungsaufsicht von der traditionellen Genehmigungspraxis auf die Formulierung von unverbindlichen Musterbedingungen könnte von den bestehenden und genehmigten AVB ausgegangen werden. Daneben wäre dann freilich die freie Verwendung von „Hausbedingungen“ der Versicherer gestattet. Der Markt würde vermutlich sehr schnell zeigen, daß für eine Vielzahl von Fällen Versicherungslösungen gefunden werden können, die den Bedürfnissen der Kunden besser entsprechen als das geltende Angebot.

Das Konzept der Musterbedingungen überwindet die wettbewerbsbeschränkenden und innovationsbremsenden Wirkungen der bisherigen Bedingungsaufsicht, ohne dabei das Transparenzziel aufzugeben. Auf die formelle Prüfung und Genehmigung sämtlicher Bedingungen des Marktes könnte verzichtet werden. Die oft recht willkürliche Grenze zwischen mehrfach verwendeten und im Einzelfall verwendeten Klauseln würde verschwinden. Örtliche Prüfungen des Aufsichtsamtes könnten sich stärker auf die wichtige Aufgabe der Aufsicht über die Solvabilität der Unternehmen konzentrieren und wären von dem aufwendigen Durchsuchen von Vertragstexten entlastet. Ressourcen des Amtes würden frei zur effektiven Förderung der Markttransparenz durch Produktinformation und Öffentlichkeitsarbeit. Das Konzept hat außerdem den Vorteil, daß es den Kooperationsbedürfnissen der Versicherer bis zu einem gewissen Grade entgegenkommt. Insbesondere mittlere und kleine Versicherer werden kaum in der Lage sein, eigene Bedingungswerke vollständig neu zu entwerfen. Diese Versicherer könnten sich daher an die Musterbedingungen anlehnen, gleichzeitig aber auch kleinere Abweichungen vornehmen, die verkaufsfördernd wirken.

Das Musterbedingungskonzept legt den Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeit auf die Transparenzförderung. Die Anliegen des Insolvenzschutzes und des

Mißbrauchsschutzes können aber in dieses Konzept integriert werden. Da Produkteinheitlichkeit nicht mehr gegeben ist, versteht sich von selbst, daß der Insolvenzschutz nicht derart ausgestaltet sein kann, daß für bestimmte Produkte Mindestpreise vorgeschrieben werden bzw. derartige Mindestpreise kartellmäßig zustande kommen. Insolvenzschutz fände in Form der Solvabilitätskontrolle statt, wobei als letzte Sicherung für private VN ein Garantiefonds eingerichtet werden könnte. Die Feststellung und Nichtigkeitserklärung mißbräuchlicher (d. h. überraschender und unangemessener) Klauseln wäre — im Unterschied zum Schwintowski-Konzept — nicht Sache des Aufsichtsamtes, sondern der Gerichte nach Maßgabe privatrechtlicher Bestimmungen, insbesondere des AGB-Gesetzes.

## V. Chancen für eine Deregulierung

Wenn die Aussichten auf Deregulierung in der deutschen Versicherungswirtschaft schon für die nahe Zukunft günstig zu beurteilen sind, so liegt das vor allem an einem von außen kommenden Impuls: Im Zuge einer Verwirklichung der im EWG-Vertrag vorgesehenen Dienstleistungsfreiheit auch auf Versicherungsmärkten fordern ausländische VU Zugang auch zum deutschen Markt. Nach bisheriger deutscher Rechtsauffassung aber setzt die Aufnahme von Versicherungsgeschäften in der Bundesrepublik Deutschland eine Niederlassung des Versicherers voraus. Nur dann nämlich könnte das VU — wie dessen deutsche Konkurrenz — der Genehmigungspflicht im Hinblick auf seinen Geschäftsplan und seine Allgemeinen Versicherungsbedingungen unterworfen werden: Andernfalls liege eine sog. Diskriminierung inländischer Anbieter vor.

Wenn deshalb im Jahre 1981 ein deutscher Versicherungsmakler einem seiner Kunden einen — offenbar besonders attraktiven — Versicherungsvertrag eines ausländischen Anbieters vermittelte, so verstieß er damit gegen geltendes Recht. Tatsächlich wurde er auch mit einer empfindlichen Geldstrafe belegt. Der Makler aber fand sich mit diesem Stand der Dinge nicht ab, sondern beschwerte sich bei der EG-Kommission. Diese verklagte die Bundesrepublik Deutschland auf Verletzung des vom EWG-Vertrag garantierten Rechts auf Dienstleistungsfreiheit in der EG durch die Praxis der deutschen Versicherungsaufsicht. Die Entscheidung in diesem Verfahren, an dem fast alle EWG-Staaten — wenn auch auf unterschiedlichen Seiten — beteiligt waren, ist mit Urteil vom 04. 12. 1986 gefallen. Es hat zwar nicht die von der deutschen Assekuranz befürchtete Wende gebracht. Es hat aber immerhin zweierlei klargestellt:<sup>16</sup>

(1) Das Urteil stellt auf den Mitversicherungsmärkten die Dienstleistungsfreiheit her. Hatte das deutsche Recht bisher für den Fall einer Beteiligung deutscher VU verlangt, daß der führende Versicherer in der Bundesrepublik

<sup>16</sup> Vgl. z. B. Schwintowski, H.-P.: Europäisierung der Versicherungsmärkte im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1987, S. 521-526.

Deutschland niedergelassen ist, so hat der EuGH dieses Erfordernis als Verletzung der Dienstleistungsfreiheit für nichtig erklärt.

(2) Auf den klassischen Direktversicherungsmärkten des Jedermanngeschäfts, also z. B. den Märkten für Lebens- und Krankenversicherungen, ist Dienstleistungsfreiheit nur beschränkt verwirklicht. EG-Versicherer müssen im Bestimmungsstaat zwar nicht mehr niedergelassen sein, wie es das deutsche Aufsichtsrecht bisher forderte, sie müssen jedoch nach wie vor ihre Bedingungen und Tarife vor deren Verwendung in einem anderen EG-Staat dem dortigen Zulassungsverfahren unterwerfen.

Deutlicher als in diesem Verfahren hat sich selten gezeigt, daß die Versicherungsaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland ihrem deklarierten Anliegen der „Wahrung der Belange der Versicherten“ nicht mehr gerecht wird. Die Handhabung der Fachaufsicht hatte vielmehr dazu geführt, daß ein VN sich strafbar machte, weil er legitimerweise als EG-Wirtschaftsbürger Vorteile nutzen wollte, die der Gemeinsame Markt ihm bietet. Dieser absurden Konsequenz der Aufsichtspraxis des BAV dürfte nunmehr immerhin die Grundlage entzogen sein.

Vermutlich wären von dieser Entscheidung allein kaum Anstöße für eine weitergehende Deregulierung der Versicherungsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten gewesen. Doch hat die EG-Kommission bekanntlich das ehrgeizige Ziel, bis zum Jahre 1992 die Dienstleistungsfreiheit auch auf den Direktversicherungsmärkten zu verwirklichen. Dies läßt eine optimistische Prognose gerechtfertigt erscheinen. Tatsächlich sind in letzter Zeit auch bereits Entwicklungen beobachtbar, die eine solche Prognose stützen.

Ein wichtiges Indiz dafür, daß die Chancen für eine wenigstens stufenweise Deregulierung des Bedingungswettbewerbs auf den Versicherungsmärkten der Bundesrepublik Deutschland nicht zum schlechtesten stehen, ist der Sinneswandel, der sich offenbar inzwischen bei maßgeblichen Vertretern der deutschen Versicherungswirtschaft und der Versicherungsaufsicht eingestellt hat. So weiß die Presse zu berichten, daß der Präsident des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft auf der Jahrestagung 1986 „zur Überraschung vor allem ausländischer Beobachter für eine grundlegende Kursänderung des seit Anfang des Jahrhunderts geltenden deutschen Aufsichtssystems plädiert und auf zwei wesentliche Änderungsmöglichkeiten des Aufsichtsrechts hingewiesen (hat): Danach beharrt die Versicherungswirtschaft nicht mehr auf starren, einheitlichen Versicherungsbedingungen, und sie will Versicherungen mit Unternehmen aus der staatlichen Regulierung herausnehmen.“<sup>17</sup> Gleichzeitig ist zu erfahren, daß das BAV „in den vergangenen Monaten mehrmals für Überraschungen gesorgt hat, als es einzelnen Versicherungsunternehmen neuartige Versicherungsbedingungen genehmigte und sie nicht auf das übliche Sammelge-

<sup>17</sup> „Der Versicherungsmarkt soll liberalisiert werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 265 vom 14. 11. 1986, S. 13.

nehmigungsverfahren verwies.“<sup>18</sup> Angestrebt wird offenbar nun, daß Versicherungsverträge *vergleichbar, aber nicht einförmig* sind. Deshalb soll jedes Unternehmen von den Musterbedingungen individuell abweichen können, sofern es für den Verbraucher vorteilhaft ist. Nur in den „Grundzügen“ müßten die Bedingungen einheitlich sein, um die Transparenz für den Kunden und um versicherungstechnisch zuverlässige Statistiken für die Unternehmen zu erhalten.

Darüber hinaus hat der EG-Ministerrat nach über 10jährigen Auseinandersetzungen inzwischen im Rahmen des Binnenmarktpakts auch einen wichtigen Schritt auf dem Wege einer Liberalisierung der Versicherungsmärkte in der EG vollzogen: Nach einer im Dezember 1987 getroffenen Entscheidung wird das bei der Schadensversicherung bisher durchgängig geltende Prinzip der Niederlassungspflicht für Anbieter von Großversicherungen durchbrochen.<sup>19</sup> Die bislang weitgehend abgeschotteten nationalen Märkte werden somit dem grenzüberschreitenden Verkehr geöffnet. In concreto kann deshalb künftig ein Unternehmen (z. B. in der Bundesrepublik Deutschland) Verträge mit Versicherten des EG-Auslandes abschließen, wenn es zwei der drei folgenden Bedingungen erfüllt: Es muß mehr als 500 Beschäftigte, einen Jahresumsatz von mindestens 50 Mio. DM und/oder eine Bilanzsumme von mindestens 26 Mio. DM aufweisen. Ab 1. Januar 1993 sollen diese Grenzwerte halbiert werden, so daß dann auch kleineren Unternehmen der Zugang zu Angeboten ausländischer Versicherer offensteht. Es bleibt zu hoffen, daß der „Demonstrationseffekt“ eines verstärkten grenzüberschreitenden Wettbewerbs im gewerblichen Bereich der Großrisikoversicherungen Impulse auch für die Liberalisierung und Deregulierung der Märkte für Jedermannversicherungen mit sich bringt.

Alles in allem scheint es also kaum übertrieben zu sagen, daß auf den Versicherungsmärkten der EG und damit auch im deutschen Versicherungswesen der Prozeß der Deregulierung bereits in vollem Gange ist.

## Literatur

Angerer, A.: AVB unter Gesichtspunkten der Versicherungsaufsicht, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975, S. 197-209.

— (1985): Grundlinien der Versicherungsaufsicht, Mannheimer Vorträge zur Versicherungswissenschaft, Nr. 31, Karlsruhe 1985.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Vgl. die 2. Richtlinie des Rates (der Europäischen Gemeinschaften) zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinie 73/239/EWG, vom 8. Februar 1988.

*Eggerstedt, H.: Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Band 48, Berlin 1987.*

*Farny, D.: AVB unter dem Gesichtspunkt der „Produktbeschreibung“, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975, S. 169-184.*

*Gärtner, R.: Wettbewerb im Versicherungswesen?, in: Der Betriebs-Berater, 1972, S. 2447-2551.*

*Hollenders, Chr.: Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB, Baden-Baden 1985.*

*Schmidt, R.: Gedanken über das Verhältnis von Recht und Praxis in der Individualversicherung heute, Mannheimer Vorträge zur Versicherungswissenschaft, Nr. 27, Karlsruhe 1983.*

*Schwintowski, H.-P.: Der private Versicherungsvertrag zwischen Recht und Markt, Baden-Baden 1987.*

— Europäisierung der Versicherungsmärkte im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1987, S. 521-526.

# **Zur Liberalisierung des Preiswettbewerbs in der Versicherungswirtschaft**

Von *Jörg Finsinger*, Lüneburg

## **Einleitung**

Die ungezügelten Kräfte des Wettbewerbs in regulierte Bahnen lenken! So sieht die Aufsicht ihren Auftrag. Sie erfüllt ihn mit deutscher Gründlichkeit.

Ein unerschöpfliches Arsenal an Instrumenten steht der Aufsicht zur Verfügung. So heißt es in § 81 Abs. 2 VAG: „Die Aufsichtsbehörde kann Anordnungen treffen, die geeignet sind, den Geschäftsbetrieb mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Geschäftsplan im Einklang zu erhalten oder Mißstände zu beseitigen, welche die Belange der Versicherten gefährden oder den Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch bringen.“ In 86 Jahren Aufsichtspraxis wurden ungeachtet des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die meisten denkbaren Grenzen des Arsenals erreicht. Der Hauptleistungswettbewerb wurde durch den Grundsatz sparteneinheitlicher allgemeiner Versicherungsbedingungen lahmgelegt. Der Bonitätswettbewerb wurde durch die Ausschaltung des Konkursrisikos ausgeschaltet. Der Nebenleistungswettbewerb wurde durch ein Begünstigungsverbot und das Verbot versicherungsfremder Geschäfte zurechtgestutzt. Der Präferenzwettbewerb wurde durch das Provisionsabgabenverbot, durch Normierung der Werbung und das Abwerbeverbot gezügelt. Für zwei Drittel des Geschäftsvolumens wurde der Preiswettbewerb durch Preisregulierungen bis hin zur Verordnung von Einheitspreisen verkrüppelt. Manchmal wurden die Grenzen des Eingriffsarsenals über lange Zeiträume hinweg genutzt. So bestand der Einheitstarif in der Kraftfahrtversicherung de jure von 1938 bis 1961, de facto sogar von 1933 an. Waren die Versicherungsnehmer mit der Einheitsversicherung — gleiche Bedingungen und gleiche Preise — zufrieden nach dem Motto „keine Wahl, keine Qual!“ Der Einheitstarif paßte gut zur Bedürfnisprüfung. Marktzutritt wurde nur erlaubt, wenn Bedarf bestand. Damit konnte eine Überbesetzung der Branche verhindert werden. Bei dem auskömmlichen Einheitspreis wären sonst zuviele Unternehmen in den Markt eingetreten.

Diese Zeiten sind vorbei. Doch das Übermaßverbot wird noch nicht als Prinzip des kleinstmöglichen Eingriffes verstanden. In bezug auf den Preiswettbewerb soll diese These im folgenden erläutert werden. Untersucht werden die unverbindlichen Prämienempfehlungen durch die Verbände, die Wirkung der Prämienanpassungsklauseln und übersichtsartig die Prämienregulierung in den drei Sparten Kfz-Haftpflicht, Lebensversicherungen und Krankenversicherungen.

gen. Hinsichtlich der Empfehlungen wurde in jüngster Zeit eine gewisse Liberalisierung durch die Europäische Kommission erzwungen. Mehr Preiswettbewerb wird sich aber auch durch eine Liberalisierung der Bedingungsaufsicht einstellen, welche ebenfalls von Brüssel, aber auch vom Bundeskartellamt gegenüber der Fachaufsicht gefordert wird.

## I. Die Besonderheiten des Versicherungsproduktes

Die Notwendigkeit von Wettbewerbsbeschränkungen und von Regulierungseingriffen wird mit der Besonderheit des Versicherungsproduktes begründet. Die wichtigsten Besonderheitenargumente<sup>1</sup> sind das Kapazitätsargument, das Kalkulationsproblem, das Sicherheits- und das Transparenzargument. Die beiden letzteren Begründungen werden in dem Beitrag von W. Zohlnhöfer und H. Eggerstedt in diesem Band behandelt. Deshalb werden im folgenden nur die beiden ersten Argumente erläutert.

### 1. Das Kapazitätsargument

Das Kapazitätsargument wurde ursprünglich als These von der Unabhängigkeit der Erzeugungskosten vom Umsatz formuliert.<sup>2</sup> Daraus wurde „die beliebige Vermehrbarkeit des Angebots an Versicherungsschutz“ abgeleitet. Diese Eigenschaft der Versicherungsproduktion wurde zu einem zentralen Argument für die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der Versicherungswirtschaft. Noch im Jahre 1975 spielte das Kapazitätsargument im Zusammenhang mit der Novellierung des § 102 GWB eine große Rolle. Allerdings wurden schon damals und vermehrt in jüngster Zeit andere an der ökonomischen Theorie anknüpfende Argumente als Unterstützung herangezogen. Man sprach von großer oder gar unbeschränkter Angebotskapazität, von daraus bei unelastischer Nachfrage resultierendem hohen Angebotsdruck und von einem extremen Käufermarkt. Aus diesen Markteigenschaften resultiere die Gefahr ruinöser Konkurrenz.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Die umfassendste Darstellung der Besonderheitenargumente stammt von *Hollenders*, Chr.: Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB, Baden-Baden 1985; vgl. dazu *Emmerich*, V.: Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, 1985, S. 672-678, und *Dreher*, M.: Buchbesprechung von *Hollenders*, Chr.: Die Bereichsausnahme nach § 102 GWB, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1987, S. 483-489.

<sup>2</sup> Vgl. *Braeß*, P.: Angebot und Nachfrage in der Versicherung, in: Wirtschaft und Recht der Versicherung, Deutsche öffentlich-rechtliche Versicherung, Beiheft Nr. 1, 1938, S. 29-73.

<sup>3</sup> Vgl. *Finke*, E.: Sonderstellung der Versicherungswirtschaft im Kartellgesetz, in: Versicherungswirtschaft, 1951, S. 335-337. Behauptet wurde auch, daß Insolvenzen in diesem Markt keine Kapazitätsbereinigungen bewirken würden. Vgl. *Fischer*, C.E.: Versicherungswirtschaft und Wettbewerbsgesetz, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1954,

Die konkreteste Argumentationskette lässt sich etwa wie folgt aufreihen.<sup>4</sup> Im Gegensatz zur Sachgüterproduktion erfordere die Bereitstellung von Versicherung nur geringe sachliche Betriebsmittel. Die übrigen Produktionsmittel seien äußerst flexibel einzusetzen. Fertigungsanlagen, Vormaterialien, Rohstoffe im eigentlichen Sinne würden nicht gebraucht. Deshalb — so der Tenor aller Begründungen — könne das Angebot mit den einmal vorhandenen Produktionsmitteln nahezu beliebig ausgedehnt werden.

Einfache theoretische Überlegungen können die Prämissen und die Schlußfolgerungen erschüttern. Die Produktion von Versicherungsschutz erfordert Aufwendungen für Verwaltung und Vertrieb, die häufig mehr als ein Drittel der eigentlichen Schadensleistungen ausmachen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, die Reserven im Gleichschritt mit dem Umsatz zu erhöhen, damit die Sicherheit des Produktes Versicherung weiterhin gewährleistet ist. Solche und andere Zweifel an der These von der unbeschränkten Vermehrbarkeit wurden von namhaften Wissenschaftlern vorgebracht.<sup>5</sup> Sie kann also noch immer nicht als theoretisch begründet oder empirisch abgesichert gelten, obwohl sie bald ein halbes Jahrhundert in der Diskussion steht.

Es scheint nunmehr angemessen, diese These mit einem präzisen theoretischen und empirisch überprüfbaren Inhalt auszufüllen. Eine Tendenz zu ruinösem Wettbewerb und zu Unterkostenprämien wäre nämlich gegeben, wenn zunehmende Skalenerträge in der Produktion von Versicherungsschutz vorliegen würden. Für diese These gibt es einige theoretische Gründe.<sup>6</sup>

Begreift man das Massenversicherungsgeschäft als das Zusammenfassen von Einzelrisiken nach dem Gesetz der großen Zahl, dann wird das dem Unternehmen verbleibende Risiko um so kleiner, je mehr Einzelrisiken zum gegenseitigen Ausgleich beitragen. Das dem einzelnen Versicherten zuzurechnende Risiko sinkt mit der Unternehmensgröße.

Nicht nur das Risiko mag mit der Unternehmensgröße fallen, sondern auch die Transaktionskosten<sup>7</sup> pro Versicherung. Versicherungsunternehmen sind Finanzintermediäre, welche die Risikoabsicherung durch einfache Verträge

---

S. 3 ff., oder *Grossmann, M.*: Sicherheitsstreben und Gewinnstreben in der Versicherungswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1966, S. 83-99.

<sup>4</sup> Vgl. *Hollenders, S.* 126-176, und *Nickel-Waninger, H.*: Versicherungsmarketing, Karlsruhe 1987, S. 187-192.

<sup>5</sup> So *Möller, H.*: Das Konkurrenzsystem im Versicherungswesen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1944, S. 1-57; *Hase, K.*: Unternehmensgröße und Konzentration in der Versicherungswirtschaft, in: Grundprobleme des Versicherungsrechtes, Festgabe für Hans Möller zum 65. Geburtstag, Karlsruhe 1972, S. 261-281, und auch *Farny, D.*: Die Versicherungswirtschaft im Wettbewerbskonzept der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1979, S. 31-74.

<sup>6</sup> Die Preiskämpfe würden in eine hohe Unternehmenskonzentration münden.

<sup>7</sup> *Marshall, J. M.*: Insurance as a Market in Contingent Claims: Structure and Performance, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 1974, S. 670-682.

zwischen einem Versicherer und den Versicherten ermöglichen. Die Risikobetreuung erfolgt innerhalb des Unternehmens. Ohne diese Möglichkeit müßten die Versicherten ein kompliziertes Geflecht von Verträgen aufbauen, um die Risiken untereinander in bilateralen Verträgen aufzuteilen. Da mit jedem einzelnen Vertrag Transaktionskosten verbunden wären, würde ein solches System gegenseitiger Absicherung prohibitiv teuer sein. In diesem Sinne erlaubt das Versicherungsunternehmen die Einsparung von Transaktionskosten. Insofern das Versicherungsunternehmen zur Streuung von Risiken am Kapitalmarkt tätig wird, können die Transaktionskosten pro Risiko mit dem Finanzvolumen abnehmen. Diese Skalenerträge dürften jedoch nur im Bereich kleiner Unternehmen von Bedeutung sein; sie dürften schnell erschöpft sein und bei Unternehmen mittlerer Größe schon keine Rolle mehr spielen.<sup>8</sup>

Als ernsthafter Kandidat zur theoretischen Begründung zunehmender Skalenerträge verbleibt das Gesetz der großen Zahl. Die Varianz des Gesamtrisikos nimmt proportional zur Anzahl der zusammengefaßten unabhängigen Risiken ab. Deshalb ist der entsprechende auf den einzelnen Versicherten entfallende Risikoaufschlag selbst bei kleinen Unternehmen verschwindend gering, da auch diese Unternehmen viele tausend Versicherte haben. Im Massengeschäft dürften also keine nennenswerten Größenersparnisse nach dem Gesetz der großen Zahl zu erwarten sein.

Das heißt jedoch nicht, daß Versicherungsunternehmen kein Geschäftsrisiko tragen. Dieses Risiko stammt aus zwei anderen Quellen. Erstens sind innerhalb einer Sparte die Einzelrisiken nicht wirklich stochastisch unabhängig. Sie enthalten durchweg hochkorrelierte Komponenten, wie z. B. den Trend der Schadenshäufigkeit infolge einer allgemeinen Zunahme oder Abnahme des Verkehrs. Diese stochastischen Komponenten lassen sich nicht durch Zusammenfassen eliminieren. Das resultierende Risiko fällt bei kleinen Unternehmen nicht stärker ins Gewicht als bei großen Unternehmen. Allerdings läßt sich das Risiko durch kurze Vertragslaufzeiten und durch Zusammenfassen vieler Sparten mindern.<sup>9</sup> Diese Tatsache spricht gegen die von der Aufsicht verfügte Spartentrennung. Zweitens gibt es Unternehmensrisiken, die aus Management und Vertrieb resultieren, von der Art, wie sie alle anderen Produktionsunternehmen tragen. Diese Risiken stehen nicht in einem einfachen systematischen Zusammenhang zur Unternehmensgröße. Fazit: Der Risikoanteil in der Versicherungsprämie wird primär bestimmt durch die untereinander korrelierten stochastischen Komponenten der versicherten Risiken und durch das allgemeine Geschäftsrisiko. Dieser Risikoanteil steht in keinem a priori erkennbaren Zusammenhang mit der Unternehmensgröße.

<sup>8</sup> Vgl. *ibid.*, S. 672.

<sup>9</sup> Vgl. dazu *Eggerstedt*, H.: *Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten*, Berlin 1987, S. 134f.

Letztlich kann auf die Frage nach zunehmenden Skalenerträgen nur eine empirische Antwort gegeben werden. Indirekte, aber überzeugende Evidenz liefern die große Marktstabilität und die geringe Konzentration von weitgehend unregulierten Versicherungsmärkten in Großbritannien und den USA.<sup>10</sup> Diese Beobachtung ist nicht konsistent mit dem Vorliegen von Skalenerträgen. Ökonometrische Untersuchungen der Kostenstruktur von Versicherungsunternehmen sprechen für das Vorliegen von Kostendegressionen nur im Bereich kleinerer Unternehmen.<sup>11</sup>

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß sich aus der Kostenstruktur der Versicherungsproduktion keine Tendenz zu ruinöser Konkurrenz oder Marktversagen ableiten läßt.

## 2. Das Kalkulationsproblem

Als weitere Besonderheit der Versicherungsmärkte gilt die Unsicherheit der Kalkulationsgrundlagen. Der Preis des Versicherungsschutzes wird festgelegt, bevor der Schadensverlauf bekannt ist und bevor die Leistung erbracht ist. Die mit dem stochastischen Charakter der Produktionskosten zusammenhängenden Probleme wurden schon im Zusammenhang mit dem Kapazitätsargument behandelt. Vielfach wird nun behauptet, die vorgebrachten Argumente seien auf langfristige Versicherungsverträge nicht anwendbar und die Tendenz zu Unterkostenprämien sei mindestens in diesem Fall unabweisbar. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß langfristige Versicherungsverträge meist Klauseln zur Risikoabwälzung auf den Versicherungsnehmer enthalten. Typisch sind Prämienanpassungsklauseln, welche die Prämien an den Schadensverlauf binden oder Überschußbeteiligungssysteme in Verbindung mit hohen Festprämien.

Daß die Kalkulation marktgerechter Preise schwierig ist, gilt für viele Märkte. Die Besonderheit des Versicherungsgeschäfts liegt nicht primär im stochastischen Charakter der Schadensaufwendungen, sondern vielmehr in der Interdependenz zwischen der Preisstellung und den Schadensaufwendungen. Die

---

<sup>10</sup> Vgl. *Finsinger*, J.: Wettbewerb oder staatliche Lenkung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1985, S. 129-140.

<sup>11</sup> Vgl. allgemein *Doherty*, N. A.: The Measurement of Output and Economies of Scale in Property-Liability Insurance, in: The Journal of Risk and Insurance, 1981, S. 390-402, und speziell für die Kraftverkehrsversicherung *Finsinger*, J., *Hammond*, E., *Tapp*, J.: Insurance: Competition or Regulation, Institute for Fiscal Studies Report Nr. 19, London 1985, S. 96 u. 98-103; *Joskow*, P.: Cartels, Competition and Regulation in the Property-Liability Insurance Industry, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 1973, S. 375-428, sowie *Szopo*, P.: Skalenerträge in der österreichischen Lebensversicherungswirtschaft, Empirika, Austrian Economic Papers, Heft 1, 1987, S. 77-97. Verbundvorteile aber keine Skalenerträge werden nachgewiesen von *Halpern*, P. J., *Mathewson*, G. F.: Economies of Scale in Financial Institutions, in: Journal of Monetary Economics, 1975, S. 203-220. Vgl. auch *Mathewson*, G. F.: Information, Entry and Regulation in Markets for Life Insurance, Toronto 1982, S. 37.

Preisstellung ist nämlich mit der Risikoauslese eng verknüpft. Das läßt sich am besten wie folgt einsehen. Man stelle sich vor, es würden Verträge mit unterschiedlichen Selbstbeteiligungen und Prämien angeboten. Schlechte Risiken werden dann bei geringen Selbstbeteiligungen versichert. Die Zusammensetzung des Bestandes ist also eine Folge der Preisstellung, d. h. der Relation von Prämie zur Selbstbeteiligung. Der Bestand und damit der Schadensverlauf eines Versicherers hängt sowohl von seiner Preisstellung als auch von den Angeboten aller anderen Versicherer ab. Die Kostensituation ist nicht nur unsicher — darin besteht kein unüberwindliches Problem — sondern ist durch eine Art Rückkopplungseffekt von der Preisstellung abhängig. In theoretischen Modellen konnte gezeigt werden, daß unter gewissen Voraussetzungen instabile Marktlagen eintreten können. Wegen der Instabilität des Risikoausleseprozesses existiert nicht immer ein Cournot-Nash Marktgleichgewicht.<sup>12</sup> Das sagt aber noch nichts über reale Märkte aus, außer daß Cournot-Nash Verhalten zu instabilen Marktlagen führen kann. Anderes Unternehmensverhalten kann sehr wohl ein stabiles Marktergebnis hervorbringen.<sup>13</sup> Die Bedeutung dieses theoretisch abgeleiteten potentiellen Marktversagens wird häufig überschätzt. Zu beachten ist dabei, daß in den theoretischen Modellen den Versicherungsnehmern vollständige Marktübersicht unterstellt wird. Diese Annahme zieht nicht schon deshalb, weil sie die Wirklichkeit durch Vernachlässigung der Informationskosten grob vereinfacht, falsche Schlußfolgerungen nach sich. In diesem Fall aber haben Informationskosten eine stabilisierende Wirkung auf den Risikoausleseprozeß. So konnte gezeigt werden, daß bei Markttransparenz Cournot-Nash Gleichgewichte trotz Risikoselektion existieren.<sup>14</sup> Informationskosten und unvollständig informierte Nachfrager behindern den Risikoselektionsprozeß, so daß keine Marktinstabilität eintreten kann. Die Risikoselektion verursacht also keinen ruinösen Wettbewerb. Die überzeugendste Evidenz dafür liefert das Funktionieren von weitgehend unregulierten Versicherungsmärkten im Ausland.

Eine andere Besonderheit der Kalkulation von Versicherungsprämien soll auftreten, wenn der Kreis der Versicherten klein wird, so daß kein nennenswerter Wagnisausgleich stattfindet. Die Schadensstatistik ist dann in der Tat wenig aussagekräftig. Eine dem Risiko angemessene Prämienkalkulation soll deshalb nicht möglich sein. Die Folge sei eine Tendenz zu ruinösen Prämien. Konsequent zu Ende gedacht bedeutet diese Argumentation, daß einmalige Risiken gar nicht versicherbar sind, weil die Risikoabschätzung und der Wagnisausgleich auf dem Gesetz der großen Zahl beruhen. Weshalb konnte dann aber Cuthbert Heath in

<sup>12</sup> Vgl. *Rothschild, M., Stiglitz, J.*: Equilibrium in Competitive Insurance Markets, in: *Quarterly Journal of Economics*, 1976, S. 629-649.

<sup>13</sup> Vgl. *Eisen, R.*: Wettbewerb und Regulierung in der Versicherung. Die Rolle asymmetrischer Information, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1986, S. 339-358.

<sup>14</sup> Vgl. *Zink, H.*: Zur Rolle der Markttransparenz in Versicherungsmodellen, Frankfurt/Main 1987, insb. Kapitel III, B und C, sowie Kapitel IV.

den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts Lloyd's<sup>15</sup> mit der Philosophie revolutionieren, daß da, wo ein Risiko ist, auch eine Versicherung möglich ist? In den von ihm entwickelten Syndikaten wurden völlig neuartige und häufig große, einmalige Risiken versichert. Die Versicherung war möglich, weil genug haftendes Kapital dahinter stand. Versicherung glich mehr der Spekulation als dem heutigen Massenversicherungsgeschäft. Trotzdem war die Erfüllbarkeit der Verträge nicht gefährdet, gefährdet war allerdings das haftende Kapital. Dieses ältere Prinzip der Versicherung ist aus der deutschen versicherungswissenschaftlichen Diskussion verdrängt worden. Risiken sind versicherbar, wenn die Erfüllbarkeit der Verträge gewährleistet werden kann. In Deutschland gelten die Verträge nur als erfüllbar, wenn Insolvenzen verhindert werden können. Das aber kann nach herrschender Lehre nur über einen Wagnisausgleich und über ausreichende Prämien erfolgen. Insoweit der Wagnisausgleich nicht ausreicht, müssen nach herrschender Meinung die Versicherungsnehmer das Risikokapital in Form von Prämien mit einkalkuliertem Sicherheitszuschlag bereitstellen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die klassischen Besonderheitenargumente einer wissenschaftlichen Prüfung nicht standhalten. Die beste Widerlegung stellen jedoch die Erfahrungen im wenig regulierten Ausland dar. Dort findet man keine Symptome von Marktversagen.<sup>16</sup>

## II. Die Preis- und Gewinnregulierung

### 1. Die Prämienregulierung

In drei Sparten sind in der Bundesrepublik Deutschland die Prämien einer Genehmigungspflicht unterworfen. Es handelt sich um die Kraftverkehrhaftpflichtversicherung, die private Krankenversicherung und die Lebensversicherung. Die Beitragseinnahmen in diesen preisregulierten Sparten machen 61,7 % der Beitragseinnahmen der gesamten selbst abgeschlossenen Versicherungsgeschäfte aus. Davon entfallen 12,9 % auf die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, 12,5 % auf die private Krankenversicherung und 36,3 % auf die Lebensversicherung.

Prämien werden nämlich nur genehmigt, wenn sie nach einem vorgeschriebenen Kalkül berechnet sind. Das Kalkulationsverfahren ist für jede Sparte verschieden. Je nach Sparte ist die reine Risikoprämie entweder auf der Basis des Schadensverlaufs des jeweiligen Unternehmens oder auf der Basis des durchschnittlichen Schadensverlaufs der gesamten Branche zu berechnen. Die Zuschläge für Verwaltungskosten basieren entweder auf dem Kostenverlauf des einzelnen Unternehmens oder auf dem Kostenverlauf in der gesamten Branche. Die Zuschläge für Provisionen sind teilweise nach oben begrenzt.

<sup>15</sup> Zu Lloyd's vgl. *Finsinger / Hammond / Tapp*, S. 37-59.

<sup>16</sup> Vgl. *Finsinger* (1985).

In der Kapitallebensversicherung sind mit Ausnahme des Ansatzes für die Vertriebsaufwendungen einheitliche Rechnungsgrundlagen vorgeschrieben. Es wird von einheitlichen, gemessen an der tatsächlichen Sterblichkeit ungünstigen Sterbetafeln ausgegangen. Der Rechnungszins liegt neuerdings bei 3,5 %, vor 1987 betrug er 3 %. Im Ergebnis führen die Kalkulationsvorschriften zu einheitlichen Prämien. Das Prämieniveau ist so hoch, daß die Rohüberschüsse im Geschäftsjahr 1985 51,6 %, im Geschäftsjahr 1984 48,4 %, im Geschäftsjahr 1983 45,3 % und im Geschäftsjahr 1982 41,8 % der verdienten Bruttobeträge ausmachten.<sup>17</sup>

In der privaten Krankenversicherung liegen der Prämienkalkulation unternehmensindividuelle Schadens- und Kostenverläufe zugrunde. Nur der Rechnungszins von 3,5 % gilt einheitlich für alle Unternehmen. Die auf diese Basis unternehmensindividuell kalkulierten Bruttoprämien müssen mindestens einen sogenannten Sicherheitszuschlag von 5 % enthalten. Bei Tarifen, welche keine Beitragsanpassungsklausel enthalten, hat der Sicherheitszuschlag mindestens 10% der Bruttoprämie zu betragen.<sup>18</sup> Der durchschnittliche Überschuß mit nach diesem Schema kalkulierten Prämien betrug im Geschäftsjahr 1981 10,3 %, im Geschäftsjahr 1982 15,0 %, im Geschäftsjahr 1983 19,6 %, im Geschäftsjahr 1984 16,4 % und im Geschäftsjahr 1985 15,6 % der Bruttobeträge.<sup>19</sup>

In der Kraftverkehrsversicherung ist der Kalkulation grundsätzlich der branchenspezifische Schadensverlauf<sup>20</sup> zugrunde zu legen. Bei den Verwaltungskosten sind unternehmensindividuelle Werte heranzuziehen, ebenso bei den Provisionen, die jedoch nach oben begrenzt sind. Ein Abzug für die Zinsgewinne für den Zeitraum zwischen der Prämieneinnahme und dem Schadenseintritt erfolgt nicht. Ein Gewinnzuschlag von 3 % ist zulässig. Da die Kraftverkehrsversicherung zusammen mit den anderen Schadens- und Unfallversicherungen betrieben wird, läßt sich über den induzierten Überschuß nur schwer eine Aussage machen. Die Versicherer sind zwar gehalten, dem Bundesaufsichtsamt für die Kraftfahrtversicherung und insbesondere die Kraftfahrzeughaltpflichtversicherung separate Angaben zu machen, aber eine genaue Zurechnung von Gemeinkosten ist weder möglich noch angesichts der Unterschiedlichkeit der Regulierungsbestimmungen in den Kraftfahrzeug- und den Nichtkraftfahrzeugbereichen zu erwarten. Einen Anhaltspunkt liefert das reine versicherungstechnische Bruttoergebnis, welches für die Jahre 1982 bis 1985 4,0 %, + 1,7 % und 4,0 % der verdienten Beiträge ausmachte. Diese Ergebnisse können mit einer hohen Eigenkapitalrendite verbunden sein.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesaufsichtsamtes 1985, Berlin 1986, S. 11.

<sup>18</sup> Vgl. *Bohn, K.*: Die Mathematik der deutschen privaten Krankenversicherung, Karlsruhe 1980, S. 62.

<sup>19</sup> Vgl. Geschäftsbericht des Bundesaufsichtsamtes 1985, S. 13.

<sup>20</sup> Abweichungen sind unter gewissen Voraussetzungen möglich. Vgl. *Finsinger, J.*: Verbraucherschutz auf Versicherungsmärkten, München 1988.

Sowohl die Prämienregulierung in der Kraftverkehrsversicherung als auch in der privaten Krankenversicherung sind vom Typ der Kostenzuschlagsregulierung.<sup>22</sup> Gewinn- bzw. Sicherheitsaufschläge auf die Kosten ergeben die zulässigen Prämien. Da bei fast allen Kostenansätzen und beim Rechnungszins konservativ vorgegangen wird, ist der in der Summe entstehende Gewinn- oder Sicherheitsaufschlag nicht exakt zu beziffern.

## 2. Die Gewinnregulierung in der Lebensversicherung

In der Lebensversicherung übt die Aufsicht Druck auf die Unternehmen aus, einen möglichst großen Teil der Überschüsse an die Versicherungsnehmer auszuschütten. Der Grundsatz, daß mindestens 90 % der Überschüsse ausgeschüttet werden müssen, ist in Anbetracht dieser Einflußnahme und in Anbetracht des Leistungswettbewerbs eine nicht mehr bindende Untergrenze. Die Einflußnahme der Aufsicht erstreckt sich auch darauf, daß „angemessene“ Überschüsse entstehen. Entspricht die Rückgewährquote<sup>23</sup> nicht dem nach dem Branchendurchschnitt ermittelten Richtsatz, so hat das Unternehmen einen Plan zur Sicherstellung angemessener Rückerstattungen vorzulegen.

## 3. Die Gewinnregulierung in der privaten Krankenversicherung

Eine einheitliche direkte Begrenzung der Überschüsse wie in der Lebensversicherung gibt es nicht. Seit Ende der siebziger Jahre verlangt die Aufsicht bei Unternehmensneugründungen eine geschäftsplanmäßige Erklärung, daß mindestens 80 % der Überschüsse den Versicherten über die Rückstellung für Beitragsrückerstattungen gutgebracht werden. Bei den schon bestehenden Unternehmen hat das Amt darauf gedrängt, eine solche Erklärung ebenfalls abzugeben. Mit einigen Abstrichen kamen die älteren Unternehmen der Aufforderung des Amtes nach. Die Gewinne sind jedoch außerdem durch die Beitragsanpassung reguliert. Die Beitragsanpassungsklausel wirkt nicht nur nach oben, sondern auch nach unten. Diese Klausel sieht vor, daß die Beiträge neu kalkuliert werden müssen, wenn die Rechnungsgrundlage Risikoprämie, d. h. der rechnungsmäßige Schaden, nicht mehr den aktuellen oder den erwarteten Verhältnissen entspricht. Genauer sieht die Klausel eine Neukalkulation vor, wenn sich aus der Gegenüberstellung von erforderlichen und den kalkulierten Versicherungsleistungen eine nicht nur vorübergehende Veränderung von mehr als 10 % ergibt.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Vgl. *Doherty, N. A.*: Rückwirkende Preisregulierung: Vorgeschrifte Überschüßausschüttung und angemessene Eigenkapitalrendite, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, S. 21 - 34.

<sup>22</sup> Eine theoretische Darstellung findet man bei *Finsinger, J., Kraft, K.*: Markup Pricing and Firm Decisions, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1984, S. 500 - 509.

<sup>23</sup> Vgl. § 81 c VAG.

<sup>24</sup> Vgl. *Bohn, S.* 96f.

Festzuhalten ist, daß diese in der Beitragsanpassungsklausel versteckte Gewinnregulierung nicht wie in den anderen Sparten bei den entstehenden Überschüssen, sondern bei einem einzigen Element der Rechnungsgrundlagen, nämlich den zu erwartenden Versicherungsleistungen (Schäden) ansetzt.

Die Prämienregulierung in der privaten Krankenversicherung weist eine Asymmetrie auf. Da fallende Heilkosten bislang nicht in nennenswertem Umfange eingetreten sind, ist diese Besonderheit noch niemandem aufgefallen. Die Besonderheit ergibt sich aus dem Mechanismus der Prämienanpassung. Die Sicherheitsmarge und der Schwellenwert für die Beitragsanpassung sind so aufeinander abgestimmt, daß die Unternehmen trotz steigender Heilkosten nicht aus der Gewinnzone fallen. Die Abstimmung war erforderlich, weil die Beitragsneukalkulation immer nur mit einer Verzögerung auf die Entwicklung der Heilkosten folgt. Steigen die Heilkosten, aber bleibt der Zuwachs unter dem Schwellenwert von 10 %, dann ist keine Prämienanpassung erforderlich. Der Sicherheitszuschlag wurde so hoch festgelegt, daß er während des „Hinterherhinkens“ der Prämien nicht aufgezehrt wird. Die Regulierungsinstrumente wurden also auf steigende Heilkosten ausgelegt. Noch bevor eine Politik der Kostenkontrolle im Gesundheitswesen erfolgreich ist, sollte darüber nachgedacht werden, wie die Prämien bei fallenden Heilkosten reguliert werden sollen. Man könnte sich auch darüber Gedanken machen, ob ein Regulierungssystem, dessen Parameter auf Kostensteigerungen und Inflation abgestimmt sind, überhaupt zulässig ist.

#### 4. Die Gewinnregulierung in der Kraftverkehrsversicherung

In der Kraftfahrzeughafpflichtversicherung sind die technischen Überschüsse auf 3 % der Beitragseinnahmen begrenzt. Hier handelt es sich um eine Umsatzrenditebeschränkung. Die Zinserträge sind dabei noch nicht berücksichtigt. Für diese gilt im wesentlichen dieselbe Regel. Die zulässige Gesamtrendite ist insgesamt also höher als 3 %. In einer groben Überschlagsrechnung ermittelt Doherty, daß ein zulässiger Zeichnungsgewinn von 3 % der Prämie eine Eigenkapitalrendite von 33 % bedeutet.<sup>25</sup>

#### 5. Die Folgen der Preis- und Gewinnregulierung

Die Anhebung von Preisen auf ein auskömmliches Niveau führt zu verstärktem Nichtpreiswettbewerb. In einer Vielzahl von empirischen Arbeiten konnten Indizien dafür gesammelt werden, daß in den preisregulierten Sparten überhöhte Vertriebsaufwendungen getätigten werden.<sup>26</sup> Die Gewinnregulierung führt ebenfalls zu Ausweichverhalten. So hat die Aufsicht festgestellt, daß Gewinne in

<sup>25</sup> Vgl. Doherty (1985), S. 31.

<sup>26</sup> Eine umfassende Übersicht findet sich in Finsinger (1988).

verbundene Nichtversicherungsunternehmen verlagert werden.<sup>27</sup> Schließlich konnte empirisch nachgewiesen werden, daß in der Kraftverkehrsversicherung und in der Krankenversicherung der Wettbewerb um Rückerstattung nicht funktioniert. Die Versicherungsnehmer richten sich bei ihren Kaufentscheidungen nach den Prämien, aber nicht nach den effektiven Prämien, Prämien minus Rückerstattungen.<sup>28</sup>

### III. Unverbindliche Preisempfehlungen

Tarifempfehlungen sind nach § 102 Abs. 1 GWB zulässig, wenn sie im Zusammenhang mit Tatbeständen stehen, die aufgrund eines Gesetzes der Genehmigung oder Überwachung durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen unterliegen. Sie unterliegen der Mißbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt. Eine Untersagung ist jedoch an das Einvernehmen mit der Fachaufsicht geknüpft (vgl. § 102 Abs. 4 GWB), welches in der Vergangenheit meist versagt wurde. Tarifempfehlungen gibt es deshalb für die meisten Sparten, natürlich abgesehen von den Sparten mit Genehmigungspflicht, wo die „Koordination“ der Prämienbildung über die Aufsicht erfolgt.

Eingehalten werden die Empfehlungen bei günstigen Konstellationen. Dazu gehören:

1. Weitgehende Vereinheitlichung der Versicherungsbedingungen und insbesondere keine Anpassung des Vertrages an individuelle Risikolagen wie etwa in der Feuerversicherung.
2. Übernahme und Anwendung der Empfehlung durch die Rückversicherer, welche die Wirkung der Empfehlung dadurch verstärken, daß sie etwa wie in der Feuerversicherung entsprechende Prämienberechnungsklauseln einführen.<sup>29</sup>
3. Einschränkungen der Wettbewerbsintensität und insbesondere der Wechselmöglichkeiten durch langfristige Verträge und durch Integration der Empfehlungen in Prämienanpassungsklauseln. Auf letztere wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

In der Vergangenheit hat das Aufsichtsamt angeblich nur aus Markttransparenzgründen auf einer möglichst einheitlichen Gestaltung der Bedingungswerke bestanden. In Wahrheit mag allerdings der Gesichtspunkt der einfacheren Solvenzkontrolle eine ebensogroße Rolle gespielt haben. In jüngster Zeit beginnt diese Haltung abzubröckeln — unter dem Druck von außen. Voraussichtlich wird die Genehmigungspflicht der allgemeinen Versicherungsbedingungen im Industriegeschäft aufgehoben werden und die Bedingungskontrolle

<sup>27</sup> Vgl. die Bundestagsdrucksache 9/1493 vom 24. 3. 1982.

<sup>28</sup> Vgl. *Finsinger / Hammond / Tapp*, S. 181 - 189, sowie *Finsinger, J., Kraft, K.: Optimales Marketing bei Kostenzuschlagskalkulation am Beispiel von Krankenversicherungen*, in: IFO-Studien, 1988, S. 275 - 297.

<sup>29</sup> Vgl. Urteil des EuGH vom 27. 1. 1987, Abs. (34).

der Aufsicht insoweit entzogen. Schon jetzt wird die Kontrolle durch Einzelvereinbarungen zunehmend ausgehöhlt. Obwohl eine wiederholte Verwendung von Einzelvereinbarungen genehmigungspflichtig ist, wird diese Pflicht wegen des langwierigen Genehmigungsverfahrens bei der Aufsicht immer häufiger nicht beachtet. Auf diese Weise wird ein Innovationsstau außerhalb der Legalität abgebaut. Die von den Kunden gewünschte Differenzierung der Produktpalette entsteht unter mit Geldstrafen bedrohter Umgehung der Aufsicht. Druck auf die Bundesregierung zur Abschaffung der Genehmigungspflicht wird auch von Brüssel aus geübt. Möglicherweise ergibt sich die Notwendigkeit der Abschaffung schon aus dem Urteil des EuGH vom 4. 12. 1986, in dem es unter (41) heißt: „Demgemäß ist anzuerkennen, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die vorstehenden Erwägungen des Schutzes der Versicherungsnehmer und der Versicherten es rechtfertigen, daß der Bestimmungsstaat für die Anwendung seiner eigenen Rechtsvorschriften über die technischen Reserven und die Versicherungsbedingungen Sorge trägt, sofern die Anforderungen dieser Rechtsvorschriften nicht über das hinausgehen, was für den Schutz des Versicherungsnehmers und der Versicherten erforderlich ist.“

In der Jedermannversicherung wird es vorerst zu keiner Abschaffung der Bedingungsaufsicht kommen. Allerdings hat das Amt signalisiert, den Verbraucherinteressen an mehr Vielfalt des Angebots Rechnung zu tragen und den Grundsatz der Einheitlichkeit der allgemeinen Versicherungsbedingungen wenigstens in bezug auf verbraucherfreundliche Zusatzklauseln aufzugeben. Bislang sind nur erste Schritte erfolgt, so z.B. bei der Einführung der Überspannungsschädenklausel in der Hausratversicherung. Dagegen hat der Versicherungsnehmer noch immer nicht die Möglichkeit, bei der Hausratversicherung nach der VHB 1984 eine oder mehrere der vier Gefahren Feuer, Diebstahl, Leitungswasser und Sturm abzubedingen. Selbst wer absolut sturmgeschützt „hinter dem 20-geschossigen Verwaltungsgebäude einer Versicherung“ wohnt, muß den Sturmschutz mitkaufen. Die Schuld trifft allerdings nicht allein die Aufsicht. Von den Unternehmen kommt nämlich auch wenig Initiative. Sie verharren in den Verhaltensweisen, die durch die Praxis der kollektiven Produktentwicklung entstanden sind. Übrigens ist die Einschaltung der Verbände bei Bedingungsgenehmigungen in der Industriever sicherung und bei wichtigen Bedingungswerken noch heute üblich.

Auf lange Sicht wird die Liberalisierung der Bedingungsaufsicht zu einer größeren Bedingungsvielfalt führen und damit die Wirkung der Prämienempfehlungen mindern. Auf kurze Sicht könnte jedoch schon das Urteil des europäischen Gerichtshofes vom 27. 1. 1987 die Feststellung der Tarifempfehlungen aufheben. Im Falle der Empfehlung des Fachausschusses „Industrielle Feuer- und Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherung“ vom Juni 1980 hat die EG-Kommission eine Freistellung nach Art. 85 EWGV abgelehnt und nun Recht bekommen. Die angefochtene Entscheidung enthält den Hinweis, daß die Empfehlung über das Maß dessen hinausgehe, was als angemessene Zusammen-

arbeit zwischen Schadensversicherern zur gemeinsamen Auswertung von Schadensstatistiken und zur Umsetzung der Ergebnisse dieser Zusammenarbeit in praxisnahe Hinweise für die Gestaltung der Versicherungsverträge angesehen werden könne. Das Übermaß ergebe sich nicht allein daraus, daß eine pauschale Erhöhung von 10 %, 20 % oder 30 % in keiner Weise die Kosten- und Ertragslage der einzelnen Versicherer berücksichtige. Es resultiere vielmehr bereits aus dem dieser Erhöhung zugrundeliegenden Prinzip der Festlegung von Bruttoprämien, also von Prämien, die ohne Rücksicht auf die individuelle Kosten- und Ertragslage generelle Betriebskosten- und Gewinnzuschläge in Form von Prozentsätzen der statistisch ermittelten Schadenskosten vorsähen.

In Absatz (60) des Urteils heißt es weiter: „Da diese Anhebung generell und undifferenziert erfolgte, bedeutet sie eine Erhöhung des Prämienatzes, der nicht nur die Deckung der durch die versicherten Schadensfälle verursachten Kosten, sondern auch die Deckung der Betriebskosten der Versicherungsgesellschaften umfaßte; wie aus den Akten hervorgeht, gab es aber zwischen den verschiedenen Versicherungsgesellschaften deutliche Unterschiede in der Höhe der Betriebskosten. Der globale Charakter der Erhöhung war deshalb geeignet, den Wettbewerb stärker zu beschränken, als es zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich war.“

Insgesamt ergibt sich die Notwendigkeit, die Praxis der Bruttoprämienempfehlungen neu zu überdenken. Auch wird die Frage zu klären sein, ob eine Zusammenarbeit der Versicherer zur Auswertung von Schadensstatistiken erforderlich ist und wie sie organisiert werden kann.

Drei Lösungen sind diskussionswürdig. Erstens kann man sich auf den Standpunkt stellen, daß ein Unternehmen in einer Marktwirtschaft nicht schützenswert ist, wenn es nicht in der Lage ist, „sein Risiko“ zu kalkulieren. Zweitens kann man von der Beobachtung ausgehen, daß im Ausland mindestens die großen und die mittleren Unternehmen aufgrund ihrer eigenen Statistiken die Schäden abschätzen. Verbandsstatistiken sind wegen der Unterschiedlichkeit der Bestände wenig hilfreich. Nur kleine Unternehmen scheinen ihre Kalkulation an gemeinsamen Statistiken zu orientieren. Eine solche Kooperation wäre nach § 5 b GWB auch ohne Bereichsausnahme möglich. Auf lange Sicht dürfte solcher Zusammenarbeit kaum eine große Bedeutung zukommen. Eine Empfehlung von Bruttoprämien ist ohnehin unnötig, da die Betriebskostensätze von jedem Unternehmen ohne Hilfe von außen kalkuliert werden können.

Drittens könnte man die Auffassung vertreten, daß die freiwillige Kooperation von Unternehmen zur Aufstellung einer gemeinsamen Schadensstatistik keine wesentliche wettbewerbsbeschränkende Wirkung hat, sofern aus der Schadensstatistik keine Bruttoempfehlungen abgeleitet werden. Wenn nämlich die unverbindlichen Prämienempfehlungen selten befolgt werden, dann kann die gemeinsame Statistik nur eine geringe koordinierende Wirkung entfalten. Zu bedenken ist aber, daß die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen nicht nur

die Prämienkalkulation betreffen. Zwei weitere Wirkungen sollen beispielhaft angegeben werden. Erstens erfordert das Zusammenführen von Schadensstatistiken den Austausch von Bedingungswerken und von Risikoklassen. Dadurch schwindet aber die Chance, durch die Neuentwicklung neuer Bedingungs- oder Tarifwerke einen Vorsprung zu gewinnen. Da Neuentwicklungen über den die Statistik führenden Verband den Konkurrenten bekannt werden, ist das Interesse an der eigenen Fortentwicklung gering. Es ergibt sich die Tendenz, Fortentwicklungen innerhalb des Verbandes in Angriff zu nehmen, welche unvermeidlich zu einer geringeren Vielfalt, aber auch einer langsameren Anpassung an neue Umstände führt. Ein ähnlicher Effekt tritt bei neuen Vertriebsstrategien auf, obwohl diese dem Verband nicht mitgeteilt werden müssen. Die Konkurrenz wird aber durch die Veränderungen der statistischen Angaben früh auf neue Strategien aufmerksam und kann dann gegensteuern. So wird auch der Anreiz vermindert, neue Vertriebswege zu entwickeln. Neue Vertriebswege können dem Verbraucher aber ebenso Vorteile bringen wie neue Versicherungsbedingungen. Deshalb sollte auch diese wettbewerbsmindernde Wirkung nicht unterschätzt werden.

#### IV. Wettbewerbsbeschränkung durch Prämienanpassungsklauseln

Der Präsident des Bundesaufsichtsamtes ist der Auffassung, daß bei mehrjährigen Verträgen Preisanpassungsklauseln notwendig sind.<sup>30</sup> Änderungsrisiken könnten nämlich die Äquivalenz zwischen Versicherungsleistung und Prämie stören. Die Klauseln sehen dann vor, daß eine höhere Prämie gefordert werden darf, wenn der Schadensbedarf gestiegen ist oder wenn er eine bestimmte Schwelle überschritten hat. Die Besonderheit der Klauseln besteht darin, daß der Versicherer bei Prämienanhebungen den alten Vertrag nicht kündigen muß. Bei Kündigung durch den Versicherer besteht nämlich die „Gefahr“, daß der Kunde seinen Abschluß neu überdenkt, das Unternehmen wechselt oder ohne Versicherung bleibt. Das Amt hat gefordert, daß bei Vereinbarung einer Prämienanpassungsklausel nun umgekehrt der Versicherungsnehmer ein Kündigungsrecht bei Prämienanhöhungen haben sollte. Denn für den Versicherungsnehmer sei das Ausmaß und die Häufigkeit der Erhöhung nicht vorhersehbar. Wenn er sich trotzdem der Prämienanpassungsklausel unterwerfen soll, so sei ihm das nur zumutbar, wenn er bei jeder Erhöhung seine Entscheidungsfreiheit behalte. Außerdem sei der Anpassungssatz nach der Schadenssituation des einzelnen Unternehmens zu berechnen. Beide Forderungen des Amtes wurden vom Bundesverwaltungsgericht am 14. 10. 1980 zurückgewiesen. Hochinteressant ist die Begründung. Die Forderungen gingen über das hinaus, was zur ausreichenden Wahrung der Belange der Versicherten notwendig ist.<sup>31</sup> Über-

<sup>30</sup> Vgl. Angerer, A.: Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten aus der Sicht der Versicherungsaufsichtsbehörde, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, S. 221-238, insb. S. 226f.

trägt man die Argumentation auf manche anderen Aufsichtsgrundsätze, dann dürften sie ebenso zurückgewiesen werden. Nur gab es bei diesen Grundsätzen keinen Kläger, die Versicherten begreifen die Folgen der Grundsätze oft nicht und die Unternehmen mögen sich Vorteile versprechen.

Auch wenn die Verbraucherschützer und diesmal das Amt mit ihnen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes nicht mit Freuden aufgenommen haben, das Urteil paßt nicht nur in unsere Rechtsordnung, sondern vermag dem Versicherungsnehmer bei richtiger Einordnung in eine wettbewerbsorientierte Marktordnung Vorteile verschaffen. Es wäre nur ganz im Gegenteil zur Politik der Aufsicht darauf zu drängen, daß solche Klauseln nicht von den Verbänden in Abstimmung mit der Aufsicht entworfen und einheitlich für die betroffene Sparte eingeführt werden.<sup>32</sup> Vielmehr sollte Wettbewerb um die beste Klausel entstehen, mit ein wenig Nachhilfe von Verbrauchermagazinen oder von Wirtschaftsmagazinen wird sich schnell herumsprechen, welche Klausel unfair ist und deshalb vermieden werden sollte. Die vom Gericht festgestellte Freiheit der Unternehmen, Prämienanpassungsklauseln zu vereinbaren, geht auf Kosten der Verbraucher nur dann, wenn das Amt die Einheitlichkeit einer Klausel fördert oder gar erzwingt.

Es bleibt nun noch zu zeigen, auf welche Weise diese Anpassungsklauseln die Wettbewerbsintensität mindern. Am Beispiel der Klausel in der Vollkaskoversicherung § 12b AKB läßt sich das leicht zeigen. Nach Statistiken des HUK-Verbandes ermittelt ein Treuhänder die Änderung des Schadensbedarfs. Um diesen Satz dürfen alle Unternehmen ihre Prämien mit Wirkung für den Bestand (d. h. ohne Kündigungsrecht der Versicherten) erhöhen, bzw. müssen alle Unternehmen ihre Prämien senken. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe ist jedoch so geschickt im Spätherbst gewählt, daß die Versicherten zur vielfach auf den 1. 1. gelegten Hauptfälligkeit nicht mehr fristgerecht kündigen können. Erst ein Jahr später können sie das tun; dann aber ist die Erhöhung schon wieder vergessen oder man weiß nicht mehr, welcher Versicherer ein günstigeres Angebot macht.

Nur diese Erschwerung des Wechsels von ungünstiger zur günstigen Versicherung kann erklären, daß praktisch alle Versicherer seit Bestehen des § 12b AKB ihre Prämien einheitlich um die empfohlenen Sätze erhöht haben. Dabei haben sich die individuellen Schadensbedarfe und Verwaltungskosten von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich entwickelt. Mit einigem Recht hat folglich das Bundeskartellamt ein Musterverfahren gegen die Kfz-Versicherer eingeleitet. Nach seiner Auffassung stellt die Einführung und Anwendung der Beitragsanpassungsklausel einen Verstoß gegen das Verbot

<sup>31</sup> Vgl. zur Geschichte der Anpassungsklausel in der Vollkaskoversicherung *Blankart*, Ch. B., *Finsinger*, J.: Warum werden wettbewerbsfördernde Maßnahmen verwässert?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1983, S. 688-692.

<sup>32</sup> Bisher konnte die Einheitlichkeit durch die Praxis des Sammelgenehmigungsverfahrens durchgesetzt werden.

abgestimmten Verhaltens dar (§ 25 Abs. 1 GWB). Mit Schreiben vom 3. Dezember 1986 hat es daher die weitere Verwendung dieser Klausel in Verbindung mit § 37a Abs. 2 untersagt.

Unter Leitung des ehemaligen Vorsitzenden der 8. Beschußabteilung, Prof. Dr. Klaue, wurde gleichzeitig die bedenkliche Entwicklung gestoppt, daß Bedingungsänderungen in Versicherungsverträgen von den Verbänden für ihre Unternehmen erarbeitet und dann im Wege der Sammelgenehmigung ohne Anmeldung nach § 102 GWB einheitlich in den Markt eingeführt werden und dadurch der Mißbrauchsaufsicht entzogen werden. Das Aufsichtsamt mußte die Praxis der Sammelgenehmigungsverfahren aufgeben. Die künftig nötige Anmeldung nach § 102 GWB stellt dann sicher, daß wettbewerbliche Bedenken gegen kollektiv verwendete Versicherungsbedingungen im Rahmen der Mißbrauchsaufsicht bereits während des aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahrens geltend gemacht werden.

## V. Alternative Aufsichtssysteme

Besonders lehrreich sind die Erfahrungen mit anderen Regulierungssystemen im Hinblick auf das Ziel, den Versicherungsnehmer vor Insolvenzen zu schützen. Das läßt sich anhand einer schematischen Darstellung der wesentlichen Regulierungselemente von mehr marktwirtschaftlich ausgerichteten Systemen demonstrieren.<sup>33</sup> Das Betreiben des Versicherungsgeschäfts wird genau wie in Deutschland nur erlaubt, wenn eine angemessene Kapitalausstattung vorhanden ist. Das ist die Marktzugangskontrolle. Die zweite Stufe ist die Solvabilitätskontrolle. Es handelt sich um eine ex-post-Kontrolle der Solvabilität der Unternehmen. Solange ausgewählte Indikatoren eine ausreichende Solvabilität anzeigen, sind die Unternehmen keinen weiteren Kontrollen unterworfen, der Markt bestimmt das Verhalten der Unternehmen. Erst wenn die Indikatoren Solvenzprobleme anzeigen, werden abgestufte Aufsichtsmaßnahmen ausgelöst. Diese reichen von Gesprächen mit dem Management bis hin zur Aufforderung, Eigenmittel zu beschaffen oder die Preise zu erhöhen, in schwerwiegenden Fällen sogar bis hin zur Bestellung eines Sonderbeauftragten zur Überwachung des Geschäftsbetriebes. Die unterschiedlichen Aufsichtssysteme unterscheiden sich vor allem darin, welche Eingriffe zulässig sind. In manchen Staaten der USA kann die Aufsicht nur durch Gespräche, also durch „moral suasion“ von außen in den Geschäftsbetrieb hineinwirken. Für weitere Eingriffe gibt es keine Rechtsgrundlage. In anderen Staaten und anderen Ländern reichen die Eingriffsbefugnisse ebenso weit wie in Deutschland.<sup>34</sup> Gelingt die Wiederherstellung der Solvabilität nicht, dann versucht man, die Bestände gesunden Unternehmen zu übertragen. Findet sich kein Käufer, dann

<sup>33</sup> Eine umfassende Darstellung findet sich bei *Finsinger, J., Pauly, M. V. (eds.): The Economics of Insurance Regulation, London/New York 1986.*

<sup>34</sup> Vgl. § 81 b und § 87 VAG.

werden in Frankreich die Bestände unter den im Markt befindlichen Unternehmen aufgeteilt (Transfer de Contrat).<sup>35</sup> In England und den USA hingegen kommt die dritte Stufe des Regulierungssystems zum tragen. Das Unternehmen wird liquidiert und die Ansprüche der Versicherungsnehmer werden aus den sogenannten Garantiefonds befriedigt. Diese Regulierungssysteme mit zwei oder drei Stufen legen das Schwergewicht auf die *ex-post*-Kontrolle des Geschäftsbetriebes. Solange keine Solvabilitätsprobleme da sind, verläßt man sich auf den Markt. Das heutige deutsche Regulierungssystem legt das Schwergewicht hingegen auf die vorbeugende Kontrolle. Durch Wettbewerbsbeschränkungen, Preis- und Gewinnregulierungen sollen Solvabilitätsprobleme von vornherein verhindert werden. Zu diesem Grundprinzip paßt die kartellrechtliche Sonderstellung nach § 102 GWB.

## VI. Konkurssicherungsfonds

In Großbritannien und in den USA spielen Konkurssicherungsfonds, die Garantiefonds, eine große Rolle. Sie gewährleisten die Erfüllung der Gläubigeransprüche der Versicherungsnehmer und geschädigter Dritter bei Konkurs eines Versicherungsunternehmens. Der Vorteil dieser Garantiefonds besteht darin, daß der Versicherungsnehmer und betroffene Dritte geschützt werden, ohne daß wie in Deutschland für die „dauerhafte Existenz des schuldenden Versicherers gesorgt“ werden muß.<sup>36</sup> Die dritte Stufe der Garantiefonds erlaubt also, auf den Regulierungsstufen eins und zwei mit milden, dem Wettbewerb breiten Spielraum belassenden Eingriffen auszukommen. Insoweit erlauben die genannten ausländischen Regulierungssysteme, mit weniger Marktlenkung auszukommen als das deutsche System. Farny behauptet, daß diese Vorteile auf der Ebene der Fonds wieder zunichte gemacht würden. Die Fonds würden „die Aufhebung des Prinzips der Marktwirtschaft“ bedeuten und seien „letztendlich die stärkste Form der Regulierung.“ Die Begründung für diese Behauptung ist kurz.<sup>37</sup>

„Wer Wettbewerb fordert, muß Risiken und Chancen dieses Prinzips den einzelnen am Marktgeschehen beteiligten Parteien zuordnen, also den einzelnen Versicherern und Versicherungsnehmern. Ein Konkurssicherungsfonds stellt dieses Prinzip auf den Kopf: Die einzelnen Versicherer erhalten zwar die Gewinnchance, doch wird das Risiko eines (großen) Verlusts mit Konkursfolge auf alle Versicherer verteilt. Auf der anderen Marktseite erhalten die Versicherungsnehmer die Chance auf Bezug besonders billigen Versicherungsschutzes, ohne das damit verbundene Risiko tragen zu müssen, soweit es in der Leistungsfähigkeit des Versicherers liegt.“

<sup>35</sup> Vgl. *Finsinger* (1988).

<sup>36</sup> Diese Forderung stellt *Farny*, D.: Solvabilität und Solvabilitätspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1984, S. 35-67.

<sup>37</sup> *Ders.*: Über Regulierung und Deregulierung von Verbrauchermärkten, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1987, S. 1001-1023.

Diese Begründung ist nicht einleuchtend. Denn jeder Versicherer trägt nach wie vor das Risiko, sein Eigenkapital durch Konkurs zu verlieren. Sein Interesse an einer vorausschauenden und soliden Geschäftspolitik wird durch den Garantiefonds nicht verändert. Hinzu kommt, daß er die Garantiefondsumlage nicht selbst trägt, sondern voll auf den Versicherungsnehmer abwälzt.<sup>38</sup> Folglich bezahlen die Versicherungsnehmer für Leistungen des Garantiefonds. Es handelt sich bei dem Garantiefonds also um eine öffentlich-rechtliche Versicherung, deren Prämien die Versicherungsnehmer bezahlen. Die Versicherungsnehmer sind Zahler und Nutznießer. Das Prinzip der Marktwirtschaft wird nicht auf den Kopf gestellt. Aber das heißt nicht, daß keine Anreizprobleme entstehen.

Genau wie bei jeder anderen Versicherung entsteht ein „moralisches Risiko“. Wer versichert ist, handelt unvorsichtig. Deshalb nehmen die Garantiefonds dem Versicherungsnehmer den Anreiz, sich über die Solvenz seines Versicherers zu informieren. In Deutschland wurde bislang immer die Auffassung vertreten, daß der Versicherungsnehmer mit dieser Aufgabe überfordert ist. Man hat ihn von dieser Aufgabe nicht durch Garantiefonds, sondern durch eine staatliche Marktlenkung befreit. In Deutschland dürfte man sich folglich nicht daran stören, wenn der Garantiefonds von dieser Aufgabe ebenfalls freistellt. In Großbritannien und in den USA vertritt man dagegen die Auffassung, daß der Versicherungsnehmer mit dieser Aufgabe nicht völlig überfordert ist<sup>39</sup> und daß folglich der Versicherungsnehmer wie in allen anderen Fällen des „moralischen Risikos“ an den Verlusten zu beteiligen ist. Bei der Einrichtung der US-amerikanischen Garantiefonds wurde eine Selbstbeteiligung von \$ 100 und eine Höchstdeckung von \$ 300 000 vorgesehen. In Großbritannien wurde eine 90 %-Deckung und für die Pflichtversicherungen eine 100 %-Deckung vorgesehen.

Der Beitritt zum Garantiefonds müßte außerhalb der Pflichtversicherung nicht wie in den USA und Großbritannien verpflichtend sein. Jeder Versicherer könnte entscheiden, ob er beitreten möchte oder nicht. Er müßte den Beitritt nur deutlich erkennbar auf der Police vermerken. Allerdings ist kaum wahrscheinlich, daß irgendein Versicherungsnehmer auf den Garantiefondsschutz verzichten würde. Denn die Umlage macht in den USA durchschnittlich 0,6 % der Prämie aus.<sup>40</sup> Die Versicherung der Versicherung ist bei diesem Preis wahrlich nicht teuer.

---

<sup>38</sup> Bemessungsgrundlage ist der Umsatz. In den USA wurde ausführlich diskutiert, ob das Umlageverfahren nicht durch eine im voraus zu leistende risikoabhängige Prämie ersetzt werden sollte. Die Versicherungswirtschaft konnte sich aber mit ihrem Votum für das Umlageverfahren durchsetzen. Vgl. dazu *Finsinger* (1988), S. 39f.

<sup>39</sup> Ratings und Aktienkurse sowie andere Informationsquellen sind verfügbar. Gewerblichen Kunden kann eine solche Prüfung auch zugemutet werden.

<sup>40</sup> In Großbritannien sind seit der Einrichtung der Fonds im Jahre 1975 noch keine Umlagen nötig geworden.

Noch ein letztes Wort zum Thema Garantiefonds. Der Fonds sollte eine öffentlich-rechtliche Einrichtung sein, sonst könnten der Fonds Wettbewerbsbeschränkungen Vorschub leisten.

## Literatur

*Angerer, A.:* Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten aus der Sicht der Versicherungsaufsichtsbehörde, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, S. 221-238.

*Blankart, Ch. B., Finsinger, J.:* Warum werden wettbewerbsfördernde Maßnahmen verwässert?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1983, S. 688-692.

*Bohn, K.:* Die Mathematik der deutschen privaten Krankenversicherung, Karlsruhe 1980.

*Braeß, P.:* Angebot und Nachfrage in der Versicherung, in: Wirtschaft und Recht der Versicherung, Deutsche öffentlich-rechtliche Versicherung, Beiheft Nr. 1, 1938, S. 29-73.

*Doherty, N. A.:* The Measurement of Output and Economies of Scale in Property-Liability Insurance, in: Journal of Risk and Insurance, 1981, S. 390-402.

— (1985): Rückwirkende Preisregulierung: Vorgeschriebene Überschussausschüttung und angemessene Eigenkapitalrendite, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, S. 21-34.

*Dreher, M.:* Buchbesprechung von Hollenders, Chr.: Die Bereichsausnahme nach § 102 GWB, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1987, S. 483-489.

*Eggerstedt, H.:* Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten, Berlin 1987.

*Eisen, R.:* Wettbewerb und Regulierung in der Versicherung. Die Rolle asymmetrischer Information, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1986, S. 339-358.

*Emmerich, V.:* Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, 1985, S. 672-678.

*Farny, D.:* Die Versicherungswirtschaft im Wettbewerbskonzept der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1979, S. 31-74.

— Solvabilität und Solvabilitätspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1984, S. 35-67.

— Über Regulierung und Deregulierung von Verbrauchermärkten, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1987, S. 1001-1023.

*Finke, E.:* Sonderstellung der Versicherungswirtschaft im Kartellgesetz, in: Versicherungswirtschaft, 1951, S. 335-337.

*Finsinger, J. (1985):* Wettbewerb oder staatliche Lenkung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1985, S. 129-140.

— (1988): Verbraucherschutz auf Versicherungsmärkten, München 1988.

- *Hammond, E., Tapp, J.: Insurance: Competition or Regulation*, Institute for Fiscal Studies Report Nr. 19, London 1985.
- *Kraft, K.: Markup Pricing and Firm Decisions*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1984, S. 500-509.
- — *Optimales Marketing bei Kostenzuschlagskalkulation am Beispiel von Krankenversicherungen*, in: *IFO-Studien*, 1988, S. 275-297.
- *Pauly, M. V. (eds.): The Economics of Insurance Regulation*, London/New York 1986.

*Fischer, C. E.: Versicherungswirtschaft und Wettbewerbsgesetz*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1954, S. 3ff.

*Grossmann, M.: Sicherheitsstreben und Gewinnstreben in der Versicherungswirtschaft*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1966, S. 83-99.

*Halpern, P. J., Mathewson, G. F.: Economies of Scale in Financial Institutions*, in: *Journal of Monetary Economics*, 1975, S. 203-220.

*Hase, K.: Unternehmensgröße und Konzentration in der Versicherungswirtschaft*, in: *Grundprobleme des Versicherungsrechtes, Festgabe für Hans Möller zum 65. Geburtstag*, Karlsruhe 1972, S. 261-281.

*Hollenders, Chr.: Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB*, Baden-Baden 1985.

*Joskow, P.: Cartels, Competition and Regulation in the Property-Liability Insurance Industry*, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1973, S. 375-428.

*Marshall, J. M.: Insurance as a Market in Contingent Claims: Structure and Performance*, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1974, S. 670-682.

*Mathewson, G. F.: Information, Entry and Regulation in Markets for Life Insurance*, Toronto 1982.

*Möller, H.: Das Konkurrenzsystem im Versicherungswesen*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 1944, S. 1-57.

*Nickel-Waninger, H.: Versicherungsmarketing*, Karlsruhe 1987.

*Rothschild, M., Stiglitz, J.: Equilibrium in Competitive Insurance Markets*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 1976, S. 629-649.

*Szopo, P.: Skalenerträge in der österreichischen Lebensversicherungswirtschaft, Empirika, Austrian Economic Papers*, Heft 1, 1987, S. 77-97.

*Zink, H.: Zur Rolle der Markttransparenz in Versicherungsmarktmodellen*, Frankfurt/Main 1987.

# Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich?

## Die Frage des Netzwettbewerbs

Von *Charles B. Blankart*, Berlin, und *Günter Knieps*, Groningen

### I. Mehrheitsfähige Ziele und das politische Tauschgeschäft mit den Interessengruppen der Post

Die Auseinandersetzung um das Für und Wider einer Liberalisierung des Fernmeldewesens wird auf drei Ebenen geführt: Auf der Ebene der Endgeräte, der Dienste und der Netzinfrastruktur. Auf den ersten beiden Ebenen ist die Diskussion weitgehend abgeschlossen. Es wird heute kaum mehr bestritten, daß Endgeräte und Dienste im Prinzip wettbewerbsfähig sind. Schließlich gibt es nunmehr in den meisten Ländern ein wettbewerbliches Angebot von Endgeräten. Auch bei den Diensten stellt der Wettbewerb heute eine Realität dar. Es gibt auch in der Bundesrepublik Deutschland zahlreiche private Fernmeldedienste, sogenannte VANS,<sup>1</sup> die im Wettbewerb angeboten werden (Buchungsdienste, Bestelldienste, Dateien, Mailboxen usw.), wenngleich der umfangreichste Dienst, der Telefondienst, derzeit noch unter dem Monopol der Post steht.

Noch wenig geklärt ist jedoch die Frage des Wettbewerbs auf der dritten Ebene, jener der *Netzinfrastruktur*. Hier gehen die Meinungen noch auseinander. Die *Bevölkerungsmehrheit* ist weitgehend desinteressiert. Ihr liegt diesbezüglich vor allem an einer sicheren *Versorgung*: Das Fernmeldewesen muß *funktionieren* und es müssen einige verteilungspolitische *Nebenziele* erfüllt sein wie z. B. eine ausgeglichene regionale Verteilung der Fernmeldeleistungen und ein gesichertes Angebot der gelben Post etwa im derzeitigen Umfang. Man kann hier von *mehrheitsfähigen Zielen* sprechen. Welche Institution für die Erfüllung dieser Ziele aufkommt, dürfte der Bevölkerungsmehrheit weitgehend unerheblich erscheinen.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe *nichtmehrheitsfähiger* Ziele im Bereich von Post- und Fernmeldewesen. Es geht hier um etablierte *Interessenpositionen* (Pfründen), welche einzelne Gruppen innerhalb und im Umfeld der Deutschen Bundespost über das Post- und Fernmeldewesen zu erreichen suchen. So wollen z. B. die Arbeitnehmer der Deutschen Bundespost gesicherte Aufstiegschancen, bequeme Arbeitsbedingungen und vergleichsweise gute Bezahlung.<sup>2</sup> Die Zulie-

---

<sup>1</sup> Value added network services oder Mehrwertdienste.

<sup>2</sup> Die Arbeitsplätze sind ihnen durch das Beamten- und Arbeitsrecht ohnehin schon weitgehend gesichert.

ferfirmen wollen ihre Produkte und Dienste zu „auskömmlichen“ Preisen absetzen. Die Funktionäre innerhalb der Post und bei der Gewerkschaft streben schließlich nach Macht und Ansehen. Hierfür brauchen sie das Monopol der Deutschen Bundespost und, wie wir sehen werden, insbesondere das Netzmonopol, dem sie ihren bisherigen Aufstieg verdanken. Denn unter Wettbewerbsbedingungen würden sich bei Post und Telekommunikation andere Ziele durchsetzen, die den Interessen der erwähnten Gruppen zuwiderliefern.

In der *Politik* gehen diese verschiedenartigen Interessen in einem *Tauschgeschäft* bzw. in einer *stillen Koalition* zwischen der Bevölkerungsmehrheit bzw. ihren Politikern und den Sonderinteressengruppen innerhalb und im Umfeld der Post auf: Die letzteren versprechen den ersteren die *Erfüllung der Versorgungsziele gegen den Preis des Monopols*. Dieser Tausch erscheint der Bevölkerungsmehrheit deshalb attraktiv,

a) weil die Interessengruppen der Post behaupten, bei Aufhebung des Monopols und bei Übergang zum Wettbewerb würden die Erfüllung der allgemeinen *Versorgungsziele* der Bevölkerungsmehrheit in Frage gestellt,<sup>3</sup> und weil die Bevölkerungsmehrheit diese Behauptung als Faktum hinnimmt, hat sie doch infolge des Öffentlichen-Gut-Problems<sup>4</sup> keinen Anreiz, sich hierüber näher zu informieren;

b) weil von den am Monopol interessierten Gruppen bewußt *keine weitere Alternative* außer Monopol oder Wettbewerb angeboten wird. Somit entsteht für die Bevölkerung die Illusion eines Alles-oder-Nichts-Tausches, bei dem es besser scheint, sich auf die sichere Seite zu stellen, d. h., den *status quo* und damit das Monopol zu wählen.

*Ziel dieses Aufsatzes* ist es zu zeigen, daß die Versorgungsanliegen der Bevölkerungsmehrheit durch den Netzwettbewerb nicht gefährdet werden. Von der vielkritisierten Kostenduplizierung im Falle des Wettbewerbs kann nicht die Rede sein. Es kommt ferner nicht zu Machtkämpfen unter Großanbietern, wenn Netzwettbewerb zugelassen wird, und es ergibt sich kein Wirrwarr von technischen Standards (Kapitel II). Auch die verteilungspolitischen Nebenziele wie die regional ausgeglichene Versorgung mit Telekommunikation und mit Postdienstleistungen sind nicht gefährdet, wenn das Monopol aufgehoben wird. Denn es gibt Alternativen zu Monopol und Wettbewerb, über die diese Anliegen befriedigt werden können. Wir werden zeigen, daß den verteilungspolitischen Nebenzielen über einen Infrastrukturfonds weitgehend Rechnung getragen werden kann (Kapitel III). Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die stille Koalition zwischen Bevölkerungsmehrheit und Sonderinteressengruppen der

<sup>3</sup> Vgl. *Deutsche Postgewerkschaft*: Zum Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, DPG-Hauptvorstand nimmt Stellung, in: VL-Info vom Hauptvorstand der DPG, 15. 9. 1987; Neumann, K. H.: Telekommunikation — Vorteile des Monopols, in: *Wirtschaftswoche*, 1987, Nr. 37, S. 73–75.

<sup>4</sup> Vgl. Olson, M.: *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.) 1965.

Post aufzubrechen und damit einen Strukturwandel zu ermöglichen, der sonst politisch blockiert ist. Abschließend (Kapitel IV) werden die Durchsetzungschancen einer Deregulierung des Fernmeldewesens nach den derzeitigen Vorschlägen des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen mit jenen bei Einführung eines Infrastrukturfonds verglichen. Im Anhang werden Erfahrungen von Ländern dargestellt (USA, Großbritannien und Japan), die bereits Netzwettbewerb eingeführt haben.

## II. Netzwettbewerb bei Absenz verteilungspolitischer Nebenziele

### 1. Globale Skalenerträge

Ob Netzwettbewerb wünschbar ist oder nicht, wird (wenn verteilungspolitische Nebenziele einmal ausgeklammert werden) im wesentlichen am Kriterium der Skalenerträge beurteilt. Bei zunehmenden Skalenerträgen — so wird häufig behauptet — müsste das Fernmeldewesen in einer Hand konzentriert werden.<sup>5</sup> Nur so lasse sich die bei Wettbewerb unausweichliche Kostenduplizierung vermeiden, und nur so könne ein volkswirtschaftlich verschwenderischer Kampf um Marktmacht ausgeschlossen werden. Gesetzliche Marktzutrittsschranken, verbunden mit Kontrahierungszwang und Preisregulierung, sollten dazu beitragen, einen Als-ob-Wettbewerb durchzusetzen, der die vollständige Ausschöpfung der Skalenerträge gewährleiste. Das hinter diesen Argumenten stehende Anliegen, nämlich Kostenduplizierung und Machtkämpfe zu vermeiden, dürfte als solches kaum umstritten sein und von einer Mehrheit durchaus getragen werden. Fraglich ist aber die aus diesem Anliegen gezogene Konsequenz der Notwendigkeit des Monopols. Es ist diese letztere These, die einer näheren theoretischen und empirischen Prüfung nicht standzuhalten vermag. Die folgenden Überlegungen sollen dies verdeutlichen.

In den Vereinigten Staaten und in Kanada wurde das Ausmaß der Skalenerträge im Fernmeldewesen *als Ganzem* in mehreren ökonometrischen Studien zu bestimmen versucht. Diese Untersuchungen, die von den dortigen Telefongesellschaften in Auftrag gegeben wurden,<sup>6</sup> gelangen zu Ergebnissen, die in der folgenden Tabelle wiedergegeben sind.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe z. B. auch Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Entwurf), Bonn 1988, S. 56.

<sup>6</sup> Vgl. *Federal Communications Commission: Docket 20003*, Washington D. C. 1976; *Fuss, M., Waverman, L.: Multi-Product and Multi-Input Cost Functions for a Regulated Utility, The Case of Telecommunications in Canada*, paper presented at the National Bureau of Economic Research Conference on Public Regulations, Washington D. C. 1977, S. 15-17.

<sup>7</sup> Eine ausführliche Darstellung findet sich in *Blankart, Ch. B.: Reform des Postmonopols*, Bern, Frankfurt am Main 1982.

Tabelle 1

## Schätzungen von Skalenelastizitäten

Telekommunikationssystem	Skalenelastizitäten
US Bell System	0,98 - 1,24
Bell Canada	0,85 - 1,4

Die Zahlen zeigen das Spektrum von Punktschätzungen, das in den einzelnen Studien erzielt worden ist. Trotz des erheblichen Forschungsaufwandes der amerikanischen und kanadischen Telefongesellschaften verbleibt das tatsächliche Ausmaß der Größenvorteile im Telekommunikationsbereich als Gesamtsystem im Dunkeln. Insbesondere unterscheiden die meisten Studien nicht hinreichend zwischen Größenvorteilen und technischem Fortschritt. So variieren die Ergebnisse in Abhängigkeit von der Spezifikation des technischen Fortschritts von erheblichen bis hin zu verschwindenden Größenvorteilen.

Der zentrale Kritikpunkt dieser Untersuchungen über Größenvorteile in Telekommunikationssystemen besteht jedoch in ihrem hohen Aggregationsgrad. Der Nachweis von Größenvorteilen in einem Telekommunikationssystem als Ganzem sagt noch nichts darüber aus, wo diese Größenvorteile im einzelnen auftreten. Vielmehr besteht die Möglichkeit, daß Größenvorteile lediglich in Teilbereichen auftreten, während der Rest des Systems einer linearen Technologie genügt, in der die Größenvorteile (bezogen auf den relevanten Bereich der Nachfrage) bereits ausgeschöpft sind. Inwieweit eine Monopolisierung bzw. Regulierung überhaupt gerechtfertigt ist, braucht sich dann nicht auf das gesamte Fernmeldewesen, sondern nur auf den Teil zu beziehen, in dem Größenvorteile tatsächlich auftreten. So wird heute sinnvollerweise die Netzebene getrennt von den Ebenen der Dienste und Endgeräte betrachtet. Denn zunehmende Skalenerträge werden — wenn überhaupt — höchstens auf der Netzebene vermutet. Aber auch die Netzebene selbst ist noch ein zu großes Aggregat. Die Frage der Größenvorteile stellt sich nämlich ganz unterschiedlich im Fernnetz und im Ortsnetz. Auf diese Unterscheidung wird im folgenden eingegangen.

## 2. Wettbewerb in Fernnetzen

### a) Größenvorteile und Kostenduplizierung

#### aa) Verschiedene Arten von Größenvorteilen im Fernnetz

In Fernnetzen können Größenvorteile einmal in der Form von *Bündelungsvorteilen* auftreten, d. h. bei steigender Kapazität einer Leitung oder Verbindung steigen die Kosten nur unterproportional. Eine andere Art von Größenvorteilen manifestiert sich in dem bei wachsendem Verkehrsvolumen abnehmenden Bedarf an *Reservekapazitäten*. Dieser Effekt kommt aus dem Wirken des

Gesetzes der großen Zahl zustande, durch das sich Schwankungen der Einzelnachfragen gegenseitig ausgleichen.

Betrachtet man Bündelungsvorteile und Reservekapazitätseinsparungen zusammen, so dürften die derzeitigen Möglichkeiten von Kosteneinsparungen durch Monopolisierung der Fernnetze als insgesamt gering veranschlagt werden. Dies zeigt sich auch daran, daß die Deutsche Bundespost schon heute vielfach Parallelverbindungen betreibt, um dem wachsenden Verkehrsvolumen gerecht zu werden. Z. B. gibt es zwischen Berlin und dem Bundesgebiet nicht nur Richtfunkverbindungen durch die DDR, sondern auch direkte Überreichweitenverbindungen (Scatterverbindungen) und moderne Glasfaserkabel. Damit ist dem Hauptargument gegen den Wettbewerb im Fernnetz, nämlich dem der Kostenduplizierung, der Wind aus den Segeln genommen.

#### bb) Eine dynamische Betrachtung des Kostenduplizierungsarguments

Interessanterweise nahm das Kostenduplizierungsargument in jenen Ländern, die bereits Liberalisierungsschritte bei Fernnetzen eingeleitet haben, nämlich in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien und in Japan, einen geringen Stellenwert ein. Ein Grund hierfür mag darin zu sehen sein, daß Marktneulinge mit dem Aufbau ihrer Netzinfrastruktur häufig eine *Produkt-differenzierungsstrategie* verfolgen. So wurde im Jahre 1973 in den USA die Firma Data Transmission Corporation (Datran) zum Aufbau eines digitalen Kommunikationsnetzes gegründet. Der Einsatz neuer Vermittlungstechnologien und die Optimierung des Netzes für Datenübertragungszwecke ermöglichte eine höhere Übertragungsgeschwindigkeit und -genauigkeit, als sie von den bestehenden Telefongesellschaften angeboten wurde. Marktzutritt unter Einsatz von Satellitensystemen wurde in den USA im Jahre 1972 und seit kurzem auch in Japan zugelassen. Auch hier spielt die Bereitstellung von innovativen Serviceleistungen eine zentrale Rolle. Dies ist möglich durch die unterschiedlichen Kostencharakteristiken von Satellitensystemen im Vergleich zu erdgebundenen Systemen. Insbesondere die Entfernungsunabhängigkeit und die Möglichkeit der multiplen Verteilung von Kommunikationssignalen sind hier zu nennen. Zum Beispiel sind Satellitensysteme besonders für die Übertragung von großen Datenmengen mit hoher Geschwindigkeit über große Distanzen geeignet. Ein Beispiel ist die Übertragung von Zeitungsseiten von einem einzigen Setzraum zu Druckereien an verschiedenen Orten.

Auch der Aufbau eines hochleistungsfähigen digitalen Glasfasernetzes durch Mercury in Großbritannien führte zu einer Verbesserung der Netzqualität. Da die Übertragung genauer und schneller wurde als diejenige von British Telecom, wurde der angebotene Service vor allem für geschäftsmäßigen Datenverkehr von Interesse.

Diese Beispiele zeigen, daß die vielbescholtenen Markteindringlinge in der realen Welt nicht nur ein schon bestehendes Angebot duplizieren, sondern daß

sie verbesserte, andersartige Leistungen anbieten und damit zur Realisierung des technischen Fortschritts im Fernmeldewesen beitragen.

Bei der ganzen Kostenduplizierungsdiskussion wird schließlich häufig übersehen, daß die eigentlich einzusparenden Kapazitäten heute schon teilweise bestehen, aber brachliegen. So besitzt beispielsweise die Deutsche Bundesbahn ein eigenes Fernmeldenetz, das sie aber kommerziell nicht nutzt (oder nicht nutzen darf). Als weitere potentielle Netzträger kommen Rohrleitungsgesellschaften und Autobahngesellschaften in Frage. Sie verfügen über weitverzweigte Wegerechte und könnten somit ebenfalls Fernmeldeleistungen anbieten. So gesehen verhindert das Fernmeldemonopol nicht nur Kostenduplizierung, es trägt vielmehr dazu bei, daß sie erst entsteht. Die Tatsache, daß sowohl in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien wie in Japan mehrere Unternehmen das Angebot von Netzdienstleistungen aufgenommen haben, deutet darauf hin, daß hier bisher ungenutzte Chancen für Unternehmertätigkeit vorhanden sind.

### *b) Netzwettbewerb — ein unfairer Machtkampf?*

*Zusammenfassend* läßt sich festhalten, daß Größenvorteile in Fernnetzen im allgemeinen von geringer Bedeutung sind. Sie können aber auf einzelnen Teilmärkten auftreten, die selbst nicht hinreichend groß sind, um mehr als einem Anbieter eine gewinnbringende Produktion zu ermöglichen. Doch auch in diesen besonderen Fällen einzelner natürlicher Monopole kann der freie Marktzutritt von Vorteil sein. Denn auch wenn nur eine Unternehmung einen Teilmarkt bedient und somit keine aktuelle Konkurrenz herrscht, so kann diese doch potentiell vorhanden sein. Dadurch würde das aktuell produzierende Unternehmen dazu angehalten, tendenziell zu Mindestkosten zu produzieren. Wird Marktzutritt jedoch verboten, so ist der aktuelle Anbieter nicht gezwungen, seine Gesamtkosten zu minimieren. Unveröffentlichte Gutachten der Deutschen Bundespost haben denn auch erwartungsgemäß aufgedeckt, daß im Gesamtunternehmen noch enorme Rationalisierungsreserven schlummern. Das Zulassen von Marktzutritt könnte also dazu führen, daß sich die Mindestkosten im Netz überhaupt erst herauskristallisieren.

Tatsächlich sind es auch nicht partiell allfällig vorhandene Größenvorteile, die zu Kämpfen um Marktmacht führen können, sondern die gleichzeitige *Irreversibilität der Investitionen*. Irreversibilität bedeutet, daß sich die einmal getätigten Investitionen nicht anderweitig einsetzen lassen, wenn es die Marktlage erfordert. Die Kosten sind unwiederbringlich. Der Grad der Irreversibilität ergibt sich aus der Differenz zwischen Anschaffungs- und Wiederverkaufswert der Anlage. Bei einem unterirdischen Kabelsystem beispielsweise beträgt die Irreversibilität beinahe 100 %. Die einmal verlegten Kabel lassen sich nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten wieder ausgraben und auf anderen Netzen einsetzen.

Liegt eine solche Irreversibilität (zusammen mit Größenvorteilen) vor, so hat diese einen Einfluß auf das Marktverhalten des etablierten Anbieters. Irreversibilität bewirkt nämlich, daß für ihn nur noch die *kurzfristigen variablen Kosten* entscheidungsrelevant sind. Er kann sich gegenüber einem potentiellen Markteindringling strategisch verhalten, indem er androht, seine Preise bis auf die kurzfristigen variablen Kosten zu senken, falls dieser in den Markt eintrete. Demgegenüber sind für den potentiellen Markteindringling, der seine Investitionen noch nicht getätigt hat, die langfristigen Durchschnitts- und nicht die kurzfristigen variablen Kosten entscheidungsrelevant. Vor die Alternative gestellt, sich mit einem marktmächtigen etablierten Unternehmen auf einen möglicherweise verlustreichen Preiswahlkampf einzulassen oder auf Markteintritt zu verzichten, wird es die letztere Wahl vorziehen. Unter diesen Umständen herrscht nur ein formaler potentieller Wettbewerb. Im Endeffekt kann das etablierte Unternehmen seinen Monopolpreis aufrechterhalten. Es hat den Markteindringling erfolgreich verdrängt.

Wie ist die These dieser sogenannten *Verdrängungskonkurrenz* im Falle von Fernmeldenetzen einzuschätzen? Verschiedene Gründe sprechen für eine nur begrenzte Relevanz:

1. Irreversible Kosten, die Anreize zu Verdrängungskonkurrenz geben, bestehen in ausgeprägtem Ausmaß nur bei Kabelnetzen. Mikrowellensysteme sind demgegenüber sehr viel flexibler einsetzbar. Die Sende- und Empfangsanlagen sind zwar auf bestimmte Standorte, die Sende- und Empfangsmasten, angewiesen, können aber abgesehen davon auf verschiedenen Routen eingesetzt werden. Flexibilität herrscht in noch stärkerem Ausmaß bei den Satellitenübertragungssystemen. Hier gibt es sogar einen gut funktionierenden Leasing-Markt für Sendekapazitäten. Dies deutet darauf hin, daß in diesem Bereich die Investitionen nicht unwiederbringlich an einen bestimmten, eng begrenzten geographischen Markt gebunden sind.

2. Auch im ungünstigsten Fall bestehender irreversibler Kosten ist die Marktmacht des etablierten Anbieters beschränkt. Wenn der Markteindringling sehr effizient oder das etablierte Unternehmen sehr ineffizient arbeitet, können die gesamten Durchschnittskosten des ersteren unter den kurzfristigen variablen Kosten des letzteren liegen. Unter diesen Bedingungen wird sich der Markteindringling durch Drohungen des etablierten Unternehmens nicht abschrecken lassen, wie hoch auch immer dessen irreversible Kosten sind. Im weiteren bietet der Markteindringling u. U. auch ein besseres Produkt an; er kann dann vom etablierten Unternehmen nicht ohne weiteres verdrängt werden. Möglicherweise ist die Ablehnung des Netzwettbewerbs durch die Deutsche Bundespost auch vor dem Hintergrund dieser Argumente zu sehen.

3. Das bloße Androhen von Preissenkungen bei Marktzutritt genügt nicht, um diesen zu verhindern. Vielmehr muß diese Drohung glaubwürdig („credible“) sein, d. h. die potentiellen Wettbewerber müssen überzeugt sein, daß es im Interesse der eingesessenen Firma liegt, diese Drohung wahrzumachen, falls

Marktzutritt tatsächlich stattfindet. Es gibt verschiedene Gründe, warum eine solche Drohung nicht notwendigerweise glaubwürdig sein muß.<sup>8</sup> Da die eingesessene Firma große Marktanteile besitzt, ist die Auswirkung von Preissenkungen auf ihren Profit erheblich. Der viel kleinere Markteindringling würde dagegen nur einen vergleichsweise geringen Verlust erleiden. Folglich würde sich die eingesessene Firma erheblich mehr schädigen als den Markteindringling.

4. Soweit die Anlagen eines Markteindringlings irreversibel sind, kann eine Preissenkung der eingesessenen Firma diese Kapazität nicht aus dem Markt drängen. Um die Aktivitäten des Markteindringlings unprofitabel zu machen, müßten folglich die Preise unter den kurzfristigen variablen Kosten während der gesamten Lebenszeit der Anlagen des Markteindringlings gehalten werden. Eine solche Strategie würde offensichtlich sehr teuer werden für die eingesessene Firma und umso teurer, je weniger die eingesessene Firma in der Lage ist, Preisdiskriminierungen zu betreiben und nur in solchen Gebieten die Preise zu senken, in denen Marktzutritt droht. Die Tatsache, daß eingesessene Firmen nicht notwendigerweise Anreize besitzen, Marktzutritt zu verhindern — auch dann, wenn sie dazu in der Lage sind —, wurde im Rahmen eines Dyopolmodells bereits von Osborne<sup>9</sup> und Dixit<sup>10</sup> gezeigt.

5. Das kurzfristige Verdrängungsverhalten ist nicht ein Marktversagen, das die Marktteilnehmer reaktionslos hinnehmen. Vielmehr wurden in den Institutionen des Marktes Arrangements zu dessen Überwindung entwickelt. Eine Möglichkeit der Anbieter, sich gegenüber Verdrängungswettbewerb zu schützen, besteht darin, langfristige Verträge mit großen Kunden abzuschließen. Ein Anreiz für den Abschluß solcher Verträge besteht darin, daß die Großkunden vor Preiserhöhungen der eingesessenen Firmen nach Ablauf der Phase des Verdrängungswettbewerbs geschützt sind, während umgekehrt die Wettbewerber gegenüber „predatory“ Preisreaktionen der eingesessenen Firmen geschützt sind. Die Entscheidungen großer Geschäftskunden, eigene Telekommunikationsnetze aufzubauen, hat den gleichen Effekt wie die Unterzeichnung langfristiger Verträge. Ein intensiver Verdrängungswettbewerb durch eingesessene Firmen als Folge des Abbaus gesetzlicher Marktzutrittschranken ist folglich nicht zu erwarten.

6. Wenn der Netzwettbewerb trotz allem die Charakteristika eines Verdrängungswettbewerbs aufweisen sollte, so bestünde die wirtschaftspolitische Konsequenz darin, den schwachen Markteindringling vor dem starken etablierten Unternehmen zu schützen und nicht umgekehrt. Das heutige Fernmeldemonopol schützt aber den Starken vor den Schwachen. So gesehen wäre die Deutsche

<sup>8</sup> Katz, M. L., Willig, R. D.: Deregulating Long Distance Telephone Services: A Public Interest Assessment, Discussion Paper, Princeton University 1983.

<sup>9</sup> Osborne, D. K.: On the Rationality of Limit Pricing, in: Journal of Industrial Economics, 1973, S. 71-80.

<sup>10</sup> Dixit, A.: A Model of Duopoly Suggesting a Theory of Entry Barriers, in: Bell Journal of Economics, 1979, S. 20-32.

Bundespost einer Mißbrauchsaufsicht zu unterstellen.<sup>11</sup> Alternativ könnte auch erwogen werden, dem etablierten Netzbetreiber gemeinwirtschaftliche Auflagen, d. h. verteilungspolitische Nebenziele aufzuerlegen. Diese wären sozusagen als Gegengewicht gegenüber seiner Marktmacht zu verstehen. So hat beispielsweise die englische Regierung der Firma British Telecom verschiedene solche Auflagen gemacht.

### c) *Wildwuchs der Kommunikationsstandards*

In der *Vergangenheit* wurde das Netzmonopol der Post besonders mit ihrer Funktion als *Standardsetzer* begründet. Freier Marktzutritt im Netz könnte zu ungutem Wildwuchs führen und damit den eigentlichen Zweck des Fernmeldewesens, nämlich Kommunikation herzustellen, zunichte machen.<sup>12</sup> Auch dieses Anliegen ist als durchaus mehrheitsfähig anzusehen. Aber unter den *heutigen Bedingungen* ist das Netzmonopol der Post nicht mehr dazu geeignet, das Problem unterschiedlicher Standards zu bewältigen. Dies läßt sich an folgenden Überlegungen ersehen:

1. Durch die Konvergenz von Computer- und Fernmeldesektor hat die Anzahl der Firmen, Industrien und Benutzer, die durch Telekommunikationsstandards betroffen sind, erheblich zugenommen. Es gibt heute wesentlich mehr Standards, die aufeinander abzustimmen sind, als in den Zeiten, in denen das Fernmeldenetz praktisch nur als Infrastruktur für den Telefonverkehr diente. Damals konnte es angehen, daß die Post allein über die Standards entschied. Sie fielen ja sozusagen alle in ihren Bereich. Bei der heutigen Diversifizierung der Anwendungsmöglichkeiten der Fernmeldetechnik ist eine solche hierarchische Regelung jedoch ungeeignet. Die Entscheidungswege wären viel zu lang und die Entscheidungen selbst wären im Endeffekt auch nicht an die Bedürfnisse der dezentralen Anwender angepaßt. Das hierarchische Entscheidungssystem muß daher durch ein dezentrales Verhandlungssystem zwischen Anwendergruppen ersetzt werden.

2. Auf *internationaler Ebene* gehört die dezentrale Festsetzung von Standards schon längst zur Normalität. Schließlich gibt es dort keine Super-Bundespost, welche die anzuwendenden Standards befiehlt und durchsetzt. Es mußten daher andere Wege gefunden werden, um das Standardproblem in der internationalen Telekommunikation, insbesondere im rasch zunehmenden grenzüberschreitenden Datenverkehr, zu regeln. Es entwickelte sich ein Verhandlungssystem, das auch von Nicht-PTT-Organisationen wie der International Organization for Standardization (ISO), der International Electronic Commission (IEC) und der

<sup>11</sup> Vgl. auch Knieps, G., Müller, J., von Weizsäcker, C. Chr.: Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981, S. 136ff.; Knieps, G.: Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren, Tübingen 1985, S. 42.

<sup>12</sup> Vgl. Knieps / Müller / von Weizsäcker, S. 85.

International Telecommunication User Group (INTUG) getragen wird. Von der Sache her ist aber nicht einzusehen, weshalb dieses Verhandlungssystem an den Landesgrenzen halt machen soll. Schließlich geht es hier nicht um Souveränitätsfragen, sondern um eine möglichst gute Telekommunikation. Aus diesem Grund ist es ausreichend, wenn die Post ihre Interessen als Netzanbieter zusammen mit anderen Organisationen in den Verhandlungsprozeß einbringt.

3. Der Trend zur Digitalisierung hat zu dem Bedürfnis nach *offenen Kommunikationsstandards* geführt, damit möglichst viele unterschiedliche Systeme miteinander kommunizieren können. Daher entwickelte ISO das sogenannte „Open System Interconnection (OSI)“-Referenzmodell. Dadurch wird der Übergang zwischen unterschiedlichen offenen und geschlossenen Netzen (in Form sogenannter „gateways“) in Zukunft leichter möglich.

Dies alles zeigt, daß die Post ihre traditionelle Rolle als monopolistischer Standardsetzer in Zukunft nicht mehr aufrechterhalten kann. Sie kann aus ihrer überkommenen Rolle als Standardsetzer erst recht nicht das Argument herleiten, den freien Marktzutritt im Netzbereich zu verbieten.

### 3. Wettbewerb im Ortsnetzbereich?

Größenvorteile spielen im Bereich der lokalen Netze nach wie vor eine erhebliche Rolle. Die Ursache hierfür ist der Nachbarschaftseffekt im Netz.<sup>13</sup> Typisch für lokale Versorgungsnetze ist, daß die Kosten des Anschlusses eines Kunden zum Netz pro Kunden sinken, falls viele Kunden enge Nachbarn sind. Die Verbindungen verschiedener benachbarter Kunden zum nächstgelegenen Vermittlungssystem können in gemeinsamen Kabelschächten zusammengefaßt werden, was zu Kostensparnissen führt. Darüber hinaus schafft eine dichtere Ansammlung von Kunden die Möglichkeit, Vermittlungssysteme von optimaler Größe in der Nähe der Kunden aufzubauen. Dies erspart sowohl Vermittlungs- als auch Kabelkosten. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß die Durchschnittskosten pro Kunde mit einem effizienten lokalen Monopolnetz geringer sind als mit zwei oder mehreren Anbietern überlappender Netze.

Die Kosten eines drahtgebundenen Ortsnetzes sind weitgehend irreversibel. Kabelschächte und Kabel sind genauso wie Eisenbahnschienen nicht geografisch transferierbar. Der Wettbewerb um ein lokales Netzmonopol durch potentielle Wettbewerber ist daher nicht vollständig wirksam, weil die alteingesessene Firma asymmetrische Kostenvorteile besitzt. Das Erfordernis, etwaige Marktmacht der alteingesessenen Firma zu beschränken, bedeutet jedoch nicht, daß potentieller Marktzutritt verboten werden soll oder daß zwei Städte nicht jeweils ein eigenes Telekommunikationsunternehmen betreiben sollen. Es

<sup>13</sup> Vgl. *Bell Laboratories: Engineering and Operations in the Bell System*, Indiana Publication Center 1980, Kap. 5; von Weizsäcker, C. Chr.: *Free Entry into Telecommunications?*, in: H. Giersch (ed.): *New Opportunities for Entrepreneurship, Symposium*, 1983, Tübingen 1984, S. 121.

bedeutet ebenfalls nicht, daß — wie gegenwärtig in den USA — der regulierte Bereich der Local Access Areas weite Teile des innerstaatlichen Fernverkehrs mitbeinhalten sollte.

Das Erfordernis, die Marktmacht der alteingesessenen Firma durch eine Mißbrauchsaufsicht im Sinne der Wettbewerbs- und Antitrustgesetze zu beschränken, wird allerdings inzwischen durch den technologischen Fortschritt relativiert: Die Entwicklung der drahtlosen Übertragungstechnologie (insbesondere die Dach-zu-Dach-Satellitenübertragung) führen zu Wettbewerbsmöglichkeiten auch im Ortsbereich. Durch den Einsatz sogenannter „By-Pass“-Systeme wird es insbesondere für Großbenutzer lukrativer, den Zugang zu den Fernnetzen unter Umgehung (Konkurrenzierung) der Ortsnetze zu erreichen. Ein Aufbau paralleler Ortsnetze mittels Mikrowellensystemen wird vor allem in dünnbesiedelten Gebieten profitabel, da hier die in Stadtgebieten auftretende Frequenzknappheit eine wesentlich geringere Rolle spielt. Diese Möglichkeit ist umso bedeutender, als die geschätzten Kosten eines Mikrowellensystems in einer dünnbesiedelten Region nur ca. zehn Prozent der Kosten eines traditionellen Kabelsystems entspricht.<sup>14</sup> Das Einsparungspotential an Kabelsystemen ist sehr groß, weil der durchschnittliche Abstand zwischen zwei Häusern sehr viel größer ist als in einer Agglomeration. Im Mobilfunkbereich sind die Größenvorteile so rasch ausgeschöpft, daß durchaus mehrere Systeme parallel existieren können.

Unabhängig von der Frage, wer im einzelnen die lokalen Netze betreibt, muß sichergestellt werden, daß sämtliche Wettbewerber im Fernnetz gleiche Zugangsbedingungen zu den Ortsnetzen erhalten. Dies betrifft sowohl die Qualität der Ortsnetzübertragungen als auch die Gebühren für den lokalen Netzzugang. In analoger Weise muß durch Verhandlungen auf internationaler Ebene garantiert werden, daß nationale Ferngesellschaften gleichen Zugang zu ausländischen Netzen erhalten.

### **III. Verteilungspolitische Nebenziele und Netzwettbewerb**

Im Kapitel II wurde gezeigt, daß Wettbewerb im Fernnetz möglich und sinnvoll ist, wenn von verteilungspolitischen Nebenzielen abstrahiert wird. Allfällige mehrheitsfähige Befürchtungen, Netzwettbewerb führe zu Kostenduplizierung, zu Machtkämpfen um die Beherrschung von Märkten oder zu Wildwuchs der Kommunikationsstandards, sind unbegründet. Sie scheinen eher Konstrukte jener Gruppen zu sein, die nicht-mehrheitsfähige Interessen an der Aufrechterhaltung des Netzmonopols verfolgen. Wie steht es aber mit der Beurteilung des Netzwettbewerbs, wenn verteilungspolitische Nebenziele wie die gleichmäßige regionale Verteilung mit Telekommunikationsleistungen oder

<sup>14</sup> Kahn, A. E.: The Future of Local Telephone Service: Technology and Public Policy, The Wharton School of the University of Pennsylvania, Fishman-Davidson Center, Discussion Paper, No. 22, 1987, S. 19.

die Subventionierung der gelben Post mitbetrachtet werden? Solche Ziele können durchaus mehrheitsfähig sein und müssen daher in eine relevante ordnungspolitische Analyse miteingeschlossen werden.

Verteilungspolitische Nebenziele werden bei der Deutschen Bundespost durch *interne Subventionen* angestrebt, d.h. indem als förderungswürdig erachtete Leistungen aus den Gewinnen anderer Leistungen subventioniert werden. Solche Subventionen werfen ein wichtiges Problem auf: Sie können die Stabilität des Gesamtunternehmens gefährden. Durch die überhöhten Preise der belasteten Leistungen werden sogenannte „*Rosinenpickerunternehmer*“ angelockt, die die Kunden des etablierten Unternehmens mit niedrigeren Preisen abwerben und damit die interne Subventionierung verunmöglichen. Man spricht von der Privatisierung der Gewinne und der Sozialisierung der Verluste. So gesehen ist Wettbewerb nicht mit interner Subventionierung vereinbar. Das Netzmonopol scheint der naheliegende Ausweg zu sein, um das Rosinenpicken zu verhindern und das Unternehmen in seinem Bestand zu retten. In den folgenden Abschnitten soll die Rosinenpickerhypothese zunächst präzisiert werden. Dann werden andere Arrangements als das Monopol aufgezeigt, über die sich das Rosinenpickerproblem überwinden lässt.

## 1. Wann führt interne Subventionierung zu Instabilität?

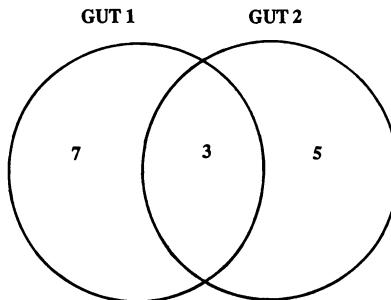
Nach allgemeiner Auffassung (und nach der obigen Charakterisierung) liegt interne Subventionierung dann vor, wenn der Preis eines förderungswürdigen Gutes unter seinen Kosten angesetzt wird und wenn die hierbei entstehenden Verluste aus den Überschüssen anderer Produkte gedeckt werden. Welche Kosten aber mit dem Preis verglichen werden müssen, bleibt nicht selten unklar und strittig. In der Praxis der Deutschen Bundespost werden üblicherweise die Durchschnittskosten zugrunde gelegt, welche auf Verteilungsschlüsseln der Gemeinkosten basieren. Dieses Verfahren ist jedoch nicht gerechtfertigt, da diese Aufteilungsschlüssel (etwa in Abhängigkeit von der relativen Nutzung der Anlage) arbiträr gewählt sind.

Aus ökonomischer Sicht liegt *interne Subventionsfreiheit* dann vor, wenn der Ertrag aus jedem Gut, das in einem Mehrproduktunternehmen hergestellt wird, mindestens die durchschnittlichen zusätzlichen Kosten seiner Produktion deckt (*Zusatzkostentest* von Faulhaber<sup>15</sup>). Bestehen im weiteren Kooperationsgewinne in dem Sinne, daß die separate Produktion der Güter höhere Kosten erfordern würde, so lohnt sich die Verbundproduktion der Güter in einem Unternehmen. Dieses institutionelle Arrangement ist paretosuperior gegenüber getrennter Produktion. Die freiwillige Kooperation endet aber, wenn ein Gut weniger als seine Zusatzkosten deckt, weil dann zur Gesamtkostendeckung

<sup>15</sup> Faulhaber, G.: Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises, in: American Economic Review, 1975, S. 966-977.

mindestens ein anderes Gut mehr als die Kosten seiner separaten Produktion tragen muß. In diesem Fall herrscht keine Subventionsfreiheit mehr. Es werden Rosinenpicker angezogen, die die Stabilität des Unternehmens gefährden.

Diese Überlegung läßt sich auch am untenstehenden Venn Diagramm verdeutlichen (vgl. Figur 1).



Figur 1: Subventionsfreiheit und Zusatzkostentest

Die separaten Produktionskosten für Gut 1 und 2 betragen 10 GE bzw. 8 GE. Kooperation lohnt sich, weil ein Kooperationsgewinn von 3 GE realisiert wird. Aber sie kommt nur zustande, wenn der Ertrag von Gut 1 mindestens 7 GE und nicht höher als 10 GE, jener von Gut 2 mindestens 5 GE und nicht höher als 8 GE ist. Jenseits dieser Grenzen herrscht interne Subventionierung, welche die Rosinenpicker auf den Plan ruft.

*Zusammenfassend* läßt sich also festhalten: Wenn Kooperationsvorteile bestehen, so kann schon jedes Produkt einen Teil der gemeinsamen Kosten tragen, ohne daß die Einheit der Unternehmung durch Rosinenpicker zerstört wird. Die Verfolgung verteilungspolitischer Nebenziele ist also bis zu einem gewissen Ausmaß möglich. Werden diese Lasten aber zu groß, so wird separate Produktion kostengünstiger, und das Unternehmen bricht auseinander.<sup>16</sup>

Über dem *tatsächlichen Ausmaß der internen Subventionierung* bei der Deutschen Bundespost liegt ein dichter Nebel. Denn die erforderlichen Kosteninformationen zur Anwendung des Zusatzkostentests werden nicht oder nur unvollständig veröffentlicht. Die in den Geschäftsberichten ausgewiesenen Kostendeckungsgrade sind nur unzureichende Gradmesser der internen Subventionierung, da sie auf arbiträren Gemeinkostenaufteilungen beruhen. Die Aufteilung der keinem Produkt bzw. keiner Produktgruppe direkt zurechenbaren Kosten auf die Zusatzkosten der einzelnen Produkte führt zu einer tendenziellen Überschätzung der internen Subventionierung. Dieser Fehler ist

<sup>16</sup> Vgl. Knieps, G.: Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: Finanzarchiv, N. F. Band 45, 1987, S. 268-283.

jedoch umso kleiner, je geringer die nicht eindeutig zurechenbaren Kosten zwischen den bereitgestellten Diensten sind.<sup>17</sup> Beispielsweise besitzen Post- und Fernmeldedienste nur sehr geringe gemeinsame Kosten. Daher kann von dem Kostendeckungsgrad der Postdienste (ca. 88 % in 1984 in der Bundesrepublik) auf das Vorliegen interner Subventionierung geschlossen werden. Innerhalb der Postdienste (z. B. Briefe, Päckchen, Pakete) ist dies jedoch nicht möglich, da bei der Bereitstellung einzelner Güter (bzw. Gütergruppen) erhebliche Gemeinkosten anfallen. Bei all dem ist aber zu bedenken, daß die Post nicht auf ihren Mindestkosten produziert, d. h. daß ein Teil der Kostenunterdeckung auf betrieblicher Ineffizienz beruht.<sup>18</sup>

Tendenziell dürfte das Ausmaß der internen Subventionierung in den vergangenen zwei Jahrzehnten eher zu- als abgenommen haben: Im Bereich der gelben Post stiegen die Kosten infolge der Lohnkostenexplosion der 70er Jahre und der geringen Rationalisierungsmöglichkeiten bzw. des geringen Rationalisierungswillens. Demgegenüber wurden im kapitalintensiven Fernmeldewesen besonders bei der Fernübertragung starke Produktivitätsfortschritte erzielt. Im Vergleich zu diesen blieb der technische Fortschritt im Ortsverkehr allerdings zurück. Bei diesen weitverzweigten Verschiebungen der Kostenstruktur veränderte sich die Tarifstruktur nur wenig. Die Ferngesprächstarife sind nach wie vor stark entfernungsabhängig und daher gegenüber dem Briefporto nicht kompetitiv. Die im Telefonverkehr und insbesondere im Auslandsverkehr erzielten Gewinne werden zunehmend dazu verwendet, den Telefonortsverkehr und die gelbe Post zu subventionieren.

Darüber, wie es zu diesen Tarifverzerrungen kam, läßt sich nur mutmaßen. Sicher entsprechen sie teilweise den Wählerwünschen nach einer preisgünstigen, regelmäßigen und zuverlässigen Brief- und Paketpost. Aber damit allein läßt sich das derzeitige Tarifgefüge nicht erklären. Denn einen wesentlichen Einfluß auf die Tarifbildung hat die Post selbst. Hier ist zu bedenken, daß rund zwei Drittel der Beschäftigten der Deutschen Bundespost beim Postdienst arbeiten. Sie wehren sich gegen Rationalisierungen, weil sie so zwar nicht ihren Arbeitsplatz, wohl aber ihre Aufstiegschancen und ihre derzeitigen Arbeitsbedingungen gefährdet sehen. Um die so verursachten Lohnkosten zu finanzieren, bleibt der Post gar nichts anderes übrig, als die Fernmeldetarife hoch zu halten und damit im großen und ganzen bei der bisherigen Tarifstruktur zu verbleiben.

---

<sup>17</sup> *Knieps* (1987), S. 274.

<sup>18</sup> Auf das Vorliegen betrieblicher Ineffizienz deuten auch internationale Vergleichsstudien hin. Für Deutschland ergibt sich, daß die gelbe Post bei den derzeitigen Tarifen vermutlich auch ohne die Subventionen aus der Telekommunikation bestehen könnte (vgl. Blankart, Ch. B.: Privatisierung im Postwesen: Möglichkeiten und Grenzen, in: R. Windisch (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987, S. 205-244). Diese Möglichkeit soll aber hier einmal ausgeklammert bleiben.

## 2. Wie läßt sich Wettbewerb mit verteilungspolitischen Nebenzielen verbinden?

In dieser Situation eine bloße Deregulierung zu fordern, wäre töricht. Dies würde unvermeidlich den Widerstand der Interessengruppen der Post, insbesondere der Gewerkschaften, hervorrufen und deren Drohung, die verteilungspolitischen Nebenziele der Deutschen Bundespost (wie ausgeglichene regionale Verteilung des Fernmeldewesens und Aufrechterhaltung der gelben Post) könnten im Falle der Deregulierung nicht mehr aufrechterhalten werden. Die desinteressierte Öffentlichkeit und viele Politiker werden diesen Argumenten Glauben schenken und daher für den status quo votieren.

Ein politischer Erfolg in Richtung Deregulierung kann erst erwartet werden, wenn die Alternative Monopol oder Wettbewerb mit einer dritten Variante konfrontiert wird. Nur dann besteht eine Chance, die *stille Koalition* zwischen Bevölkerungsmehrheit und Interessengruppen der Post zu spalten.

Aber was käme denn hier als Alternative in Betracht? Eine externe Subventionierung der als förderungswürdig angesehenen Leistungen über den Staatshaushalt entfällt bei der derzeitigen Finanzknappheit der öffentlichen Hand. Doch gerade die Finanzknappheit hat die Politiker vielfach auf neue Ideen gebracht. Sie weichen den Haushaltsbegrenzungen durch eine Flucht aus dem Budget aus. Eine besondere Popularität genießen derzeit *außerbudgetäre Sonderfonds*, die aus sogenannten *Pfennigabgaben* alimentiert werden. Man denke nur an den Kohlepfennig, die Abwasserafgabe, die Umlage nach dem Güterkraftverkehrsgezetz und die zahlreichen Abgaben für die Landwirtschaft usw.<sup>19</sup> Derzeit sind weitere derartige Abgaben im politischen Gespräch, so der Wasserpfennig, eine Rohstoff- und Sondermüllabgabe, ein Waldpfennig, eine Verpackungsabgabe für Einweggebinde usw. Man mag die Zweckmäßigkeit solcher Abgaben mit verschiedenen Fragezeichen versehen — es bleibt aber die Tatsache, daß sie auf der politischen Ebene einen vergleichsweise *hohen Grad an Durchsetzbarkeit* aufweisen.

Warum sollte man also den Gedanken eines Sonderfonds nicht für die Finanzierung „förderungswürdiger“ Leistungen der Deutschen Bundespost anwenden? Im Prinzip unterhält ja die Post in ihrer eigenen Rechnung heute schon einen Sonderfonds, in den sie Überschüsse aus profitablen Leistungen einspeist und aus dem sie Subventionen für „gemeinwirtschaftliche“ Leistungen entnimmt.<sup>20</sup> Warum könnte man also diesen Fonds nicht aus der Deutschen Bundespost ausgliedern? Auf diese Weise könnte nämlich die Monopollsung umgangen werden. Freier Marktzutritt würde mit der Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verträglich: Jeder Anbieter — egal ob Post

<sup>19</sup> Vgl. Dietz, O.: Parafiskalische Sonderabgaben, in: Wirtschaft und Statistik, 1987, S. 260–264.

<sup>20</sup> Diese Überlegung eines Fonds innerhalb der Post findet sich implizit auch in der Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Entwurf), S. 105f.

oder Privater — würde eine Abgabe in einen zu bildenden „*Infrastrukturfonds*“ leisten, wenn er auf profitablen Fernmeldemarkten anbietet, und er würde eine Subvention erhalten, wenn er förderungswürdige defizitäre Fernmeldeleistungen erbringt. Die Verwaltung des Fonds würde einem parlamentarischen Gremium übergeben, das auch über dessen Höhe bzw. über die Menge der geförderten Leistungen entscheidet.

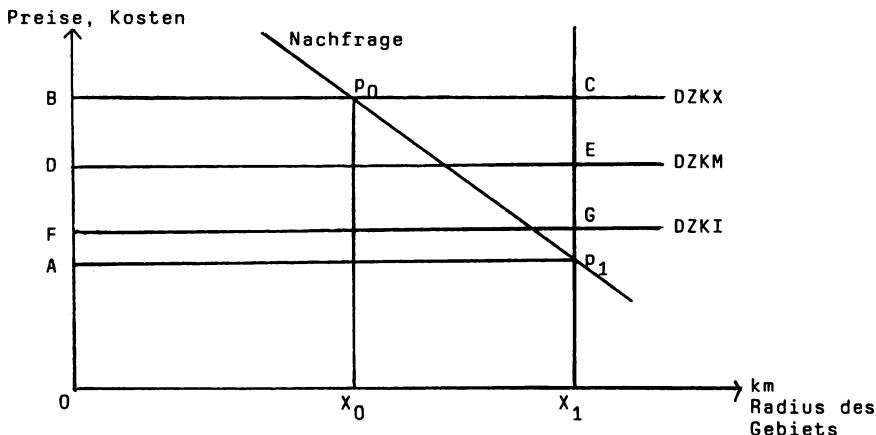
Das *Verfahren*, nach dem die Subventionen zugeteilt werden, müßte, um strategisches Verhalten zu vermeiden, etwa wie folgt aussehen: Nach Aufgabe des Netzmonopols der Deutschen Bundespost würde diese für jedes Gebiet (Region) den Subventionsbetrag nennen, den sie für die Aufrechterhaltung des jeweiligen Betriebs benötigt. (Bei subventionierten Leistungen der gelben Post wäre analog vorzugehen.) Wenn die Post eine Subvention fordert, die mehr als ihre Zusatzkosten deckt, können Wettbewerber, die einen geringeren Subventionsbetrag nennen, die Post von dem betreffenden Gebiet verdrängen.<sup>21</sup> Damit wird die Post dazu angehalten, zu Mindestkosten zu produzieren und immer den geringstmöglichen Subventionsbetrag zu fordern. Der Subventionsbetrag für alle geförderten Gebiete zusammen wird aus der erwähnten Abgabe auf das Angebot in profitablen Gebieten — im Endeffekt einer selektiven Mehrwertsteuer — gedeckt.

Diese Idee läßt sich am folgenden, in Figur 2 dargestellten Modell verdeutlichen. Angenommen, ein Gebiet könne über ein Netz nach den von der Post angegebenen durchschnittlichen Zusatzkosten DZKX bis zu  $X_0$  km Radius zum Preis  $p_0$  gerade kostendeckend betrieben werden. M.a.W., bis  $X_0$  km seien die Nachfragerdichte bzw. die Benutzungshäufigkeit hinreichend groß, so daß sich eine Ausdehnung des Netzes bis dorthin privatwirtschaftlich lohnt. Politisch erwünscht sei aber eine Vollversorgung bis zu einem Radius von  $X_1$  km. Der Preis, der bei dieser Ausdehnung des Netzes erzielt werden kann, ist niedriger. Er beträgt nur  $p_1$  und erlaubt bei Niedrigdifferenzierung gegenüber inframarginalen Nutzern (Prinzip der Tarifeinheit im Raum) keine Kostendeckung mehr. Er erfordert also eine interne Subventionierung aus anderen Linien des Netzes in der Höhe ABCp<sub>1</sub>.

Nach der Aufhebung des Netzmonopols und der Einführung des *Infrastrukturfonds* wird die Post den Betrag nennen, den sie als Subvention zur Aufrechterhaltung des Netzes bis  $X_1$  benötigt. Im allgemeinen dürfte dieser Betrag niedriger sein als der Umfang der bisherigen internen Subventionierung ABCp<sub>1</sub>. Denn unter dem Monopol wird die Post betrieblich ineffizient oder „X-ineffizient“ produzieren (daher die Kurve DZKX). Würde sie ABCp<sub>1</sub> als Subventionsbetrag nennen, so würde dies private Wettbewerber anlocken, die die Bedienung zu den *minimalen* durchschnittlichen Zusatzkosten DZKM bereitstellen könnten und deshalb nur eine Subvention in der Höhe ADEp<sub>1</sub>

<sup>21</sup> Dabei ist es natürlich erforderlich, daß der Marktneuling das Recht hat, auf mehreren Märkten des Fernmeldenetzes aktiv zu sein, um allfällige Verbundvorteile ausschöpfen zu können.

fordern würden. Die Post würde aus dem Markt verdrängt. Somit stellt sie sich am besten, wenn sie ebenfalls  $ADEp_1$  als notwendiges Subventionsvolumen nennt. Würde sie weniger verlangen, so könnte sie sich zwar auch auf dem Markt behaupten, erlitte aber einen Verlust, der sie auf anderen Linien, wo die Preise entsprechend höher sein müßten, gegenüber den dortigen Wettbewerbern schwäche.



Figur 2: Die Funktionsweise des Infrastrukturfonds

Der Subventionsbetrag  $ADEp_1$  ergibt zusammen mit politisch gewollten Subventionen gleicher Art in anderen Gebieten das minimale Gesamtsubventionsvolumen  $S$  für das gesamte Netz. Bei Kostendeckung im Infrastrukturfonds entspricht  $S$  genau dem minimal erforderlichen Steuervolumen  $T$ , das in den profitablen Gebieten zu erbringen ist. Mit  $T$  ist (unter Berücksichtigung der Preiselastizitäten der Nachfrage) auch der Abgabensatz  $t$  bestimmt, der auf die Preise der profitablen Leistungen durch Post und andere Anbieter aufgeschlagen wird.

In einer *dynamischen Welt* mit laufenden Prozeßinnovationen ist der Subventionsbildungsprozeß mit der Festlegung von  $ADEp_1$  auf dem betrachteten Markt noch nicht beendet. Vielmehr wird es über dem Innovationswettbewerb zu weiteren Subventionssenkungen kommen. So wird z. B. ein Innovator, der auf der Zusatzdurchschnittskostenkurve DZKI produziert, nur eine Subvention von der Höhe  $AFGp_1$  fordern, usf. für weitere Innovatoren. Unter Umständen wird schließlich gar keine Subvention mehr erforderlich sein. In einem solchen, dynamischen Kontext läßt sich freilich das erforderliche Budgetvolumen des Infrastrukturfonds  $S = T$  nicht mehr in einem Schritt bestimmen. Hierzu ist ein trial-and-error-Verfahren erforderlich. Aber die Überlegung zeigt trotzdem, daß der Infrastrukturfonds (bei einem gegebenen Bündel förderungswürdiger

Leistungen) *ceteris paribus* die Tendenz hat zu schrumpfen und nicht zu wachsen. Eine Ausuferung des Fonds braucht also aus rein ökonomischen Gründen nicht befürchtet zu werden. Wichtig ist allerdings, daß die institutionelle Gestaltung des Fonds so beschaffen ist, daß nicht interessenpolitische und bürokratische Gründe zu einer (im Prinzip) ungewollten Expansion des Fonds in Richtung neuer Aufgaben führen.

Der hier erörterte Vorschlag hat den großen Vorteil, die effizienzfördernden Kräfte des Wettbewerbs aufrechtzuerhalten, ohne die verteilungspolitischen Nebenziele preisgeben zu müssen. Im Gegensatz zur Monopollösung wird Marktzutritt nicht verboten, sondern nur besteuert. Freilich messen sich Bundespost und freie Anbieter weder auf den subventionierten noch auf den besteuerten Märkten unter gleichen Bedingungen. Denn die Post hat ihre Investitionen weitgehend schon getätig. Sie hat irreversible Kosten und könnte sich daher gegenüber möglichen Wettbewerbern strategisch verhalten. Es entsteht also das gleiche Problem wie in Abschnitt II.2.b) beschrieben. Auf dessen Beurteilung soll hier aber nicht noch einmal eingegangen werden. Jedenfalls verfügt die Post über einen Wettbewerbsvorteil. Die Post dürfte sich daher nur einer gemilderten Form der Konkurrenz ausgesetzt sehen. Andererseits ist Marktzutritt mit kostengünstigeren Technologien sowie mit neuen Produkten möglich, was den Konkurrenzdruck auf die Post wiederum verstärken kann.

Politisch dürfte der Vorschlag bei der Post und ihrer Gewerkschaft auf Widerstand stoßen. Denn die Post verliert die Verfügungsgewalt über die aus dem Monopol resultierende Umverteilungsmasse. Sie ist dann nicht mehr in der Lage, selbst zu bestimmen, was förderungswürdige Leistungen sind und was nicht. Vor allem müssen sich jetzt Abgaben und Subventionen in der Summe entsprechen. Es können (im Idealfall) keine Mittel mehr für diskretionäre Verwendungen der Post oder für bloße betriebliche Ineffizienz zurückbehalten werden.

Man mag den Mangel an Konsensfähigkeit dieses Vorschlags als Nachteil ansehen. Aber der vorgeschlagene Infrastrukturfonds ist auch nicht daraufhin konzipiert, die Zustimmung der Deutschen Bundespost und der mit ihr affilierten Interessengruppen zu finden. Er soll nur dazu beitragen, die *stille Koalition* zwischen den mehrheitsfähigen und den nicht-mehrheitsfähigen Interessen am Netzmonopol *aufzubrechen*, mit dem Ziel, einen Strukturwandel zu ermöglichen, der im politischen Wettbewerb bestehen kann.

Sollte ein solcher Infrastrukturfonds politisch nicht durchsetzbar sein, so könnte eine *reduzierte Lösung* darin bestehen, der Post die Erbringung der defizitären Leistungen zu überlassen, sie aber durch Marktzutrittsabgaben (Ausgleichsgebühren) von den Wettbewerbern für ihre Infrastrukturleistungen zu entschädigen.<sup>22</sup> Danach findet auf den subventionierten Märkten kein

---

<sup>22</sup> Vgl. Knieps / Müller / von Weizsäcker, S. 147 ff.

Wettbewerb statt, sondern nur auf den potentiell profitablen. Dennoch bleibt der Grundgedanke, nach welchem es besser ist, Marktzutritt zu besteuern statt zu verbieten. Denn gerade auf den profitablen Märkten ist das Innovationstempo hoch. Die Möglichkeit des Marktzutritts dürfte sich besonders auf dem Gebiet neuer Dienste auswirken und von dort auf den Endgerätebereich ausstrahlen.

Der Nachteil dieser Lösung besteht darin, daß die Marktzutrittsabgaben von der Post weitgehend arbiträr festgelegt werden können. Denn es gibt hier keinen Mechanismus, der den minimalen Subventionsbedarf auf den defizitären Routen (und bei der gelben Post) aufdeckt. Die Post hat also alles Interesse daran, bei den Marktzutrittsabgaben ihre volle Monopolmacht auszuschöpfen. Dieser Nachteil ist sozusagen der politische Preis, mit dem die Zustimmung der Post für die Lockerung des Marktzutritts bei den profitablen Diensten erkauf wird. Freilich könnten die Marktzutrittsabgaben einer behördlichen Kontrolle unterstellt werden, um deren exzessive Anhebung zu verhindern. Aber je mehr eine solche Kontrolle griffe, desto weniger wäre ein solches System für die Post und ihre Interessengruppen akzeptabel. Sie würden gerade jene Renten verlieren, über die sie bisher diskretionär verfügen.

#### **IV. Der Infrastrukturfonds im Vergleich zum Gesetzentwurf über die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost**

Nach den Absichten der Deutschen Bundespost und dem Gesetzentwurf über eine neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost<sup>23</sup> soll das Fernmeldebewesen im wesentlichen bis auf den Sprachdienst und das Netzangebot liberalisiert werden. Im weitem besteht die Absicht, tendenziell zu kosten-deckenden Gebühren überzugehen.<sup>24</sup> Der mit diesen Maßnahmen verbundene Abbau der Monopolgewinne kann freilich die bisherige interne Subventionierung gefährden. Somit muß eine Lösung gefunden werden, um diesem Problem zu begegnen. Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldebewesen wählt nicht den hier vorgeschlagenen Weg über einen Infrastrukturfonds. Vielmehr ist vorgesehen, die interne Subventionierung zwischen den verschiedenen Betriebs-teilen, insbesondere zwischen Telekommunikation und gelber Post, sukzessive abzubauen. Diese Idee manifestiert sich im Gesetzentwurf in der Unterteilung der Deutschen Bundespost in drei mehr oder weniger selbständige Unterneh-

<sup>23</sup> Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Entwurf); Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldebewesens und der Deutschen Bundespost, Bonn 1988; Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldebewesens und der Deutschen Bundespost, Bonn 1988.

<sup>24</sup> Regierungskommission Fernmeldebewesen unter Vorsitz von Prof. E. Witte: Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg 1987; Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Entwurf), S. 110-114; Wirtschaftswoche, 1987 Nr. 9, 1988 Nr. 3, 1988 Nr. 6.

men, „Telekom“, „Postdienst“ und „Postbank“, von denen jedes im Prinzip selbsttragend werden soll. So sehr eine solche Umorganisation unter volkswirtschaftlichem Aspekt zu begrüßen sein mag, sie hat aus politisch-ökonomischer Sicht den gewichtigen *Nachteil*, daß sie die *Gegnerschaft der Gewerkschaften und eine in der Bevölkerung verbreitete Opposition gegen den gefürchteten Abbau der gelben Post hervorruft*. Es ist daher nicht verwunderlich, daß neben den Gewerkschaften nunmehr auch die CDU-Sozialausschüsse und Teile der CSU Vorbehalte angemeldet haben. Im Endeffekt dürfte daher nur eine verwässerte Lösung der ursprünglich geplanten Unternehmensverfassung zum Durchbruch kommen.

Hätte der Bundespostminister statt dessen die Lösung eines *Infrastrukturfonds* vorgeschlagen, so wäre er diesem doppelten Widerstand entgangen. Er hätte sich möglicherweise die Länder und Gemeinden zu Bundesgenossen gemacht, weil diese dann ein Mitspracherecht bei der regionalen Verwendung der Fondsmittel erhalten hätten. Diese Gruppen würden sich u.U. der gewerkschaftlichen Opposition gegenüberstellen und damit eine Liberalisierung erleichtern. Der Haken liegt nur darin, daß eine solche Fondslösung vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen nicht ohne weiteres vorgebracht würde, weil diese seinen eigenen Interessen widerspräche. Das Ministerium müßte Kompetenzen an die Verwaltungsorgane des Infrastrukturfonds abgeben und könnte damit nicht mehr diskretionär über die Mittel verfügen.

## Anhang

### Die Entwicklung im Ausland

Im Ausland haben entscheidende Schritte in Richtung Netzwettbewerb inzwischen stattgefunden. Die wesentlichen Entwicklungen in den USA, Japan und Großbritannien sollen im folgenden kurz skizziert werden.<sup>25</sup>

#### 1. USA

Der zwischenstaatliche Deregulierungsprozeß im US-amerikanischen Telekommunikationssektor hat interessanterweise auf der Netzebene begonnen. Die

<sup>25</sup> Für ausführlichere Darstellungen sei der Leser verwiesen auf *Heuermann, A., Neumann, K. H.: Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes*, Berlin u. a. 1985; *Knieps* (1985); *Müller, J.: Competition in the British Telecommunications Market: The Impact of Recent Privatization and Deregulation Decisions*, Paper on the Malente Symposium, Max Planck Institut, Hamburg 1986; *ders.: Liberalisierung des japanischen Fernmeldewesens: Ein mögliches Modell für die Bundesrepublik?*, in: *DIW-Wochenbericht*, 1987, S. 312-317; *Ito, Y., Iwata, A.: Deregulation and the Change of Telecommunications Market in Japan*, Paper on the Malente Symposium, Max Planck Institut, Hamburg 1986; *Neumann, K. H.: Die Neuorganisation der Telekommunikation in Japan*, Berlin u. a. 1987.

sogenannte „Above 890“-Entscheidung der Federal Communications Commission (FCC) im Jahre 1959 erlaubte den Konsumenten mit großem Kommunikationsbedarf, mittels eigener Mikrowellensysteme Standleitungen aufzubauen zur Befriedigung ihres eigenen Kommunikationsbedarfs. Es folgten ungefähr 10 Jahre später Marktzutritt von Firmen, die mit Hilfe eigener Mikrowellensysteme Standleitungsdienste anboten bzw. Marktzutritt unter Anwendung von Satellitensystemen. Erst im Jahre 1976 wurde der Weiterverkauf und das gemeinsame Nutzen von Standleitungsdiensten zugelassen. Im Jahre 1980 folgte die Erlaubnis, private Netze zur Bereitstellung von öffentlich vermitteltem Telekommunikationsverkehr aufzubauen sowie die Erlaubnis des Weiterverkaufs und gemeinsamen Nutzens von Netzleistungen des traditionellen Netzmonopolisten AT&T. Durch die Marktzutrittsentscheidungen im Bereich der Standleitungsnetze erhielten die Geschäftsleute mit hohem Kommunikationsbedarf Zugang sowohl zu unterschiedlichen Standarddiensten als auch zu neuen Dienstleistungen. So hatten z. B. die Serviceleistungen von Microwave Communications Inc. (MCI) niedrigere Qualität als AT&T's Service, allerdings auch einen wesentlich niedrigeren Preis. Der Firma Data Transmission Corporation (DATRAN) wurde es möglich, mittels geeigneter Vermittlungssoftware höherwertigere Datenübertragungsdienste anzubieten, als sie bisher zur Verfügung standen. DATRAN verfolgte dabei das Ziel des Aufbaus eines digitalen Kommunikationsnetzes zur Bereitstellung von Datenübertragungsdiensten für Geschäftskommunikation mittels neuer Vermittlungstechnologien und der Optimierung ihres Netzes für Datenübertragungsdienste. Die Entscheidung der FCC für Marktzutritt im öffentlich vermittelten Telekommunikationsverkehr des Jahres 1980 wurde ausgelöst durch die Tatsache, daß Wettbewerber zunehmend Kommunikationsdienste anboten, die von dem öffentlich vermittelten Telekommunikationsverkehr nicht mehr sinnvoll zu unterscheiden waren. Durch Marktzutritt sogenannter „value added“-Gesellschaften wurde es Marktneulingen möglich, unter Anwendung neuer Vermittlungstechniken hochentwickelte Telekommunikationsdienste auf der Basis der Übertragungssysteme der traditionellen Übertragungsfirmen anzubieten.

Die Konsumenten erhielten durch die Marktzutrittsentscheidungen nicht nur den Zugang zu neuen Telekommunikationsleistungen, sondern auch flexiblere Nutzungsbedingungen und kostenorientiertere Tarife. Die Deregulierung führte insgesamt zu erheblich gesunkenen Ferntarifen und einem tendenziellen Anstieg der Ortsgebühren. Dieser Anstieg wurde jedoch durch Übergangsregelungen in Form überhöhter Zugangsgebühren des Fernverkehrs für die Inanspruchnahme der Ortsnetze gemildert.

## 2. Japan

Das Telecommunications Business Law aus dem Jahre 1985 regelt die Wettbewerbsverhältnisse im japanischen Telekommunikationsmarkt. Sämtliche vorher zugelassenen Monopolstellungen wurden durch dieses Gesetz in ihrem

Grundsatz aufgehoben. Marktzutritt auf der Basis eigener Übertragungseinrichtungen des Anbieters wurde also ebenfalls erlaubt. Solche Marktneulinge werden als Anbieter der Kategorie I bezeichnet. Hiervon zu unterscheiden sind die Anbieter der Kategorie II, die ihre Dienste auf der Basis gemieteter Übertragungsleitungen von Anbietern der Kategorie I erstellen.

Voraussetzung für Marktzutritt vom Typ I ist eine Zulassung, die über eine Zuverlässigkeitssprüfung hinaus auch noch von ökonomischen Bedarfsskriterien abhängig sein kann. In der Zwischenzeit hat Marktzutritt auf der Netzebene in beeindruckendem Ausmaß sowohl mit Hilfe von Mikrowellen-, Satelliten- sowie Glasfasernetzen stattgefunden. Bereits im Oktober 1984 gründete die staatliche Eisenbahngesellschaft Japan National Railways die Tochtergesellschaft Japan Telecom, um als Netzbetreiber (mit Hilfe eines Glasfasernetzes) tätig zu werden. Die staatliche Autobahngesellschaft gründete Teleway Japan, um mit Hilfe von Glasfaserkabeln im Telekommunikationsbereich aktiv zu werden. Marktzutritt mit Kommunikationssatelliten wurde drei privaten Unternehmensgruppen (im Handel-, Banken- und Produktionssektor) genehmigt. Marktzutritt durch Bau eines Mikrowellennetzes fand durch einen führenden Hersteller von Keramikkomponenten für integrierte Schaltkreise im Jahre 1984 statt. Wie die jüngsten Erfahrungen zeigen, ist selbst die Bereitstellung konkurrierender drahtgebundener Netze nicht notwendigerweise mit dem Einsatz hoher irreversibler Kostenduplikationen verbunden, solange auf bereits bestehende Infrastrukturen (z. B. Kabelschächte, Eisenbahnen, Elektrizitätswerke, Pipelines) zurückgegriffen werden kann. Selbstverständlich findet auch in Japan Marktzutritt nicht nur über die Netzebene statt. Hinzu kommt der Marktzutritt auf der Dienstebene, der sich entweder an eine große Zahl nicht näher bestimmter Nutzer richtet („General Type II Telecommunications Business“) oder an eine spezifische, geschlossene Nutzergruppe („Special Type II Telecommunications Business“).

Mit dem Fallen der Marktschranken und dem Eintritt neuer Wettbewerber ist das Innovationsvolumen im japanischen Telekommunikationsbereich erheblich angestiegen. Beachtenswert sind dabei auch die erhebliche Zunahme des Spektrums der Telekommunikationsleistungen sowie beträchtlich gesunkene Tarife im Fernverkehr. Ein Anstieg der Tarife für Ortsgespräche ist hier allerdings ebenfalls nicht ausgeschlossen.

### *3. Großbritannien*

Als erstes europäisches Land setzte Großbritannien seit Beginn der 80er Jahre eine rigorose Neuorientierung seiner Telekommunikationspolitik durch. Hierzu zählen die organisatorische Trennung von Post- und Fernmeldewesen, die Einführung von Wettbewerb im Endgerätebereich, die Zulassung privater Anbieter von sogenannten „Mehrwertdiensten“ (Value Added Network Carriers) sowie die Lizenzierung des Netzbetreibers Mercury. Ein Netz entlang der Eisenbahnlinien erwies sich als zweckmäßig, weil diese Linien in die Stadtzen-

tren führen und gute Wartungs- und Reparaturmöglichkeiten bieten. Durch die Liberalisierung wurde das Spektrum der verfügbaren Technologien und der Telekommunikationsprodukte vergrößert, insbesondere durch raschere Entwicklung und Einsatz maßgeschneideter Vermittlungssoftware auf der Dienstebene sowie dem umfassenden Einsatz der Glasfasertechnik durch Mercury. Die Tarife im Fernverkehr sind insbesondere auf den stark frequentierten „High-Density-Routen“ erheblich gesenkt worden. Bisher war der reine Wiederverkauf von Netzteleistungen verboten, um es British-Telecom zu ermöglichen, Universaldienste im ganzen Lande flächendeckend anzubieten.

## Literatur

### a) Wissenschaftliche Beiträge

*Bell Laboratories: Engineering and Operations in the Bell System*, Indiana Publication Center 1980.

*Blankart, Ch. B. (1982): Reform des Postmonopols*, Bern, Frankfurt am Main 1982.

— (1987): Privatisierung im Postwesen: Möglichkeiten und Grenzen, in: R. Windisch (Hrsg.): *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, Tübingen 1987, S. 205-244.

*Dietz, O.: Parafiskalische Sonderabgaben*, in: *Wirtschaft und Statistik*, 1987, S. 260-264.

*Dixit, A.: A Model of Duopoly Suggesting a Theory of Entry Barriers*, in: *Bell Journal of Economics*, 1979, S. 20-32.

*Faulhaber, G.: Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises*, in: *American Economic Review*, 1975, S. 966-977.

*Federal Communications Commission: Docket 20003*, Washington D. C. 1976.

*Fuss, M., Waverman, L.: Multi-Product and Multi-Input Cost Functions for a Regulated Utility, The Case of Telecommunications in Canada*, paper presented at the National Bureau of Economic Research Conference on Public Regulations, Washington D. C. 1977, S. 15-17.

*Heuermann, A., Neumann, K. H.: Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes*, Berlin u. a. 1985.

*Ito, Y., Iwata, A.: Deregulation and the Change of Telecommunications Market in Japan*, Paper on the Malente Symposium, Max Planck Institut, Hamburg 1986.

*Kahn, A. E.: The Future of Local Telephone Service: Technology and Public Policy*, The Wharton School of the University of Pennsylvania, Fishman-Davidson Center, Discussion Paper No. 22, 1987.

*Katz, M. L., Willig, R. D.: Deregulating Long Distance Telephone Services: A Public Interest Assessment*, Discussion Paper, Princeton University 1983.

*Knieps, G. (1985): Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich*, Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren, Tübingen 1985.

- (1987): Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: *Finanzarchiv*, N. F. Band 45, 1987, S. 268-283.
- *Müller, J., von Weizsäcker, C. Chr.*: Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981.

*Müller, J.*: Competition in the British Telecommunications Market: The Impact of Recent Privatization and Deregulation Decisions, Paper on the Malente Symposium, Max Planck Institut, Hamburg 1986.

- Liberalisierung des japanischen Fernmeldewesens: Ein mögliches Modell für die Bundesrepublik?, in: *DIW-Wochenbericht*, 1987, S. 312-317.

*Neumann, K. H.*: Telekommunikation — Vorteile des Monopols, in: *Wirtschaftswoche*, 1987, Nr. 37, S. 73-75.

- Die Neuorganisation der Telekommunikation in Japan, Berlin u. a. 1987.

*Olson, M.*: The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965.

*Osborne, D. K.*: On the Rationality of Limit Pricing, in: *Journal of Industrial Economics*, 1973, S. 71-80.

*von Weizsäcker, C. Chr.*: Free Entry into Telecommunications?, in: *H. Giersch* (ed.): New Opportunities for Entrepreneurship, Symposium 1983, Tübingen 1984, S. 107-128.

### **b) Entwürfe, Stellungnahmen usw.**

Regierungskommission Fernmeldewesen unter Vorsitz von Prof. E. Witte: Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg 1987.

Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Entwurf), Bonn 1988.

Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, Bonn 1988.

Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, Bonn 1988.

*Deutsche Postgewerkschaft*: Zum Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, DPG-Hauptvorstand nimmt Stellung, in: VL-Info vom Hauptvorstand der DPG, 15. 9. 1987.

# The State as Entrepreneur

**The rise and fall of an idea in the economic experiences of European countries**

By *Henry W. de Jong*, Amsterdam

## Introduction

A ghost is wandering through the European economies and it is called privatization. Since a few years the creature has grown in size and it has charmed politicians, entrepreneurs, managers and employees, as well as trade unionists and others in most countries. Many of them have become converted adorers, a minority has opposed it but without effect, while others are just watching the wanderings. The movement towards privatization has grown fast and is apparently gaining momentum: in the entire world — and not just Europe — according to Solomon Brothers of New York, at least 55 state enterprises have been transferred to the private sector since 1980, for a total amount of US \$ 48 bln. (Financial Times, September 16, 1987). The same firm estimates that until 1990 a further 2000 companies will be privatized for a total of US \$ 130 bln. Comparing the amounts involved, Great Britain is the leading country — by a wide margin — in the European Economic Community: until September 1987 17 large state enterprises with a total value of £18 bln. were sold; since then, British Petroleum, Cable and Wireless Ltd., British Airways and other large companies were also sold or are nominated to be sold. France is next with the sale of 23 state enterprises completed, for a total of Frs. 100 bln. (£10 bln.). The Federal Republic of Germany, Spain, Italy, the Netherlands and other EEC countries are following the same path, although some countries are more hesitant than others. It is remarkable that the Spanish Socialist government is among the staunchest supporters of privatization. The reason is not so much that the Spanish government subscribes to the Thatcher doctrine of creating an "Enterprise Culture"; the Spanish minister of economic affairs said: "... but we do question — along with other European social democrats — whether the old path of nationalization and state ownership really leads to a more just and progressive society" (Mr. Solchaga, Financial Times, September 16, 1987, p.VII). This wave of privatization is astonishing. During the last one hundred years Europe has known nothing but an increase of its state sector and the Law of Wagner has secured its place in text-books and economic dictionaries. The crucial question which I will try to answer is: how and why did the state sector of the economies of so many European countries become so large during the past century and why is there, within a decade, a reversal in policies based on a total

change of heart? In addition I will discuss the experiences with state enterprise in several EEC member countries.

## **I. The state: leader of economic development?**

The French historians of economic theory, Gide and Rist wrote in their book "Histoire des doctrines économiques" (seventh edition, Paris 1947, and citing the second English translation, London 1948, p. 410): "The nineteenth century opened with a feeling of contempt for government of any kind, and with unbounded confidence on the part of at least every publicist in the virtue of economic liberty and individual initiative. It closed amid the clamour for State intervention in all matters affecting economic and social organization. In every country the number of public men and of economists who favour an extension of the economic function of government have been continually growing, and after two world wars such men are certainly in the majority." This statement was true for a large part of the 20<sup>th</sup> century. Its applicability was basically the result of three influences, of which two were the product of the theories of leading philosophers on society and economics while the third was accounted for by the efforts of European authorities in the last quarter of the 19<sup>th</sup> century and the first half of the 20<sup>th</sup> century. First, already before World War I, the doctrines held by socialist groups of various origins converged more and more towards the trail of state socialism, notwithstanding the profound differences of opinion which had been entertained by the leading advocates of these denominations in the nineteenth century. A large part of informed European thinking, and not just the socialists, turned hostile to the liberal foundations of society and became convinced that the state should play a leading role in transforming the prevailing economic and social order into a better one. The task to be performed in this transformation process was essentially threefold: 1. the adaptation of production to human needs, and not just to private gains, 2. the maintenance of output, ideally on the level of an economy's capacity for production, given its resources, and, 3. a just distribution of wealth among all citizens of the state, whether they participated in the production process or not. Such a comprehensive task could only be performed under the guidance of the state. The view that the state itself had moral duties and that it even had to promote the moral solidarity between its citizens came to be supported by several authors.

French Saint Simonists and progressive liberals like Dupont-White, German Socialists of the Chair and Historists, English Fabians, Social Catholics and, somewhat later, Italian Fascists,<sup>1</sup> however different their convictions and backgrounds were, agreed on the formula that further progress towards civilization was halted by one stumbling-block: the unpredictable and evil

<sup>1</sup> Mussolini wrote in the *Enciclopedia Italiana* — under the influence of G. Gentile's 'Che cosa è il fascismo' (1924) — that the state "is the real representative of the individual and of the whole", and the "unifier and synthesis of all values" (*Pribram*, p. 385).

inclination of the individual. It was the moral duty of the state to remove that obstacle and lead the way to a progressive society.

Secondly, in the 19<sup>th</sup> century, a change occurred in economic thinking. At the end of the 18<sup>th</sup> century, Adam Smith had discussed three themes in his theory relating to the division of labour: specialization, resulting from the division of labour in society brings about an interrelationship between individuals, which is cemented and brought to fruition through market exchange; secondly, specialization brings forth greater productivity and increased wealth, and thirdly, as long as a reasonable level of competition is maintained, private and community interests will coincide, creating a harmonious social and economic order. Liberalism in the first half of the 19<sup>th</sup> century supported Smith's first and second theme: that the freedom of the individual to engage in market transactions leads to higher national wealth than state intervention, for, by its very nature, according to Bastiat, the state exercises power. However, power does not create value, it can only protect the "utilité onéreuse", that is, what has been created with considerable effort on the part of individuals can only be safeguarded by the state. For value arises out of the relationship between services which are traded ("la valeur, c'est le rapport de deux services échangés"). These values are born in free markets and express themselves in prices. State power can, according to the early French economists (Cantillon, Say, Bastiat) hardly produce the entrepreneurial feat of creating values.

However, subsequent economists later in the century (e.g. J.S. Mill, Sismondi, Hermann, Chevalier, Cournot and Dupont-White) increasingly criticized Smith's third theme: that, as long as competition works, private and community interests will coincide. An oft cited sentence by the French 19<sup>th</sup> century economist Chevalier expresses the meaning clearly enough with respect to one of the dominant industries of the time: "The state is better placed to lower the railway rates than private industry which needs a direct income from its exploitation and of which the private interests do not necessarily agree with the general interest." (Schelle, p. 314). Negatively, these authors confirmed that the principle of freedom could not be proven,<sup>2</sup> that competition would result in social injustice because only the strongest could win (Sismondi), that solidarity among the members of society is required and can only be brought about by the state (von Hermann), that many consumers were ignorant about current market conditions (J.S. Mill), or that the entire problem was not solvable, because the question whether free competition is superior depends on the distribution of incomes among consumers and their tastes (Cournot). These critics agreed on the conclusion that the state could make improvements either by employing the

<sup>2</sup> "As long ago as 1870 Cairns had declared: 'The maxim of *laissez faire* has no scientific basis whatever, but is at best a handy rule of practice'. Later Jevons was quoted in the House of Commons in support of the proposition that 'the State was justified ... in doing any single act which in its ulterior consequenses adds to the sum of human happiness'; while the Cambridge economists concerned themselves with analysing situations in which, under *laissez faire*, private net product differed from social net product ..." (Allen, p. 105).

principle of compensation (i.e. an improvement in one part of the system not offset by disadvantages in other parts, according to Cournot), or by providing essential goods and services that cannot be produced by individuals, because they supposedly lack the resources, or production is not profitable or because they fail to obtain the necessary cooperation from others. "L'état, c'est la seule personne — l'entrepreneur — qui peut faire ces tâches."<sup>3</sup> One, all-important question, namely how far this intervention should go was not answered by any of these authors and has remained open to this day. Walras made an attempt, though; being in favour of private ownership of labour and capital, he argued that the state should acquire the ownership of land and other natural resources; these he deemed to be the only sources of added value in society and they should be captured by the state in order to solve the distribution problem during the transformation from an agricultural society to a commercial-industrial society which would continually increase this value surplus. But this point of view contributes little to answering the pertinent question to what extent the state is capable of fulfilling, on the basis of the principle of compensation or by providing essential goods and services, the function of an entrepreneur as it was assigned to it by Dupont-White and others. At the least, this discussion by so many prominent economists failed to stop or slow down the development towards state intervention mentioned earlier.

Since 1870, the third factor, which hardly needs an elaborate explanation, has become of importance. The growing state intervention started with Gladstone in 1869, Chamberlain (1873), Bismarck (1879) and in France (1878) with the constitution of the state railways and municipalized services which, on the authority of Schelle (p. 319 - 325) were not the hoped for successes in so far as the meagerly provided financial information permitted such a verdict (Schelle, p. 325 - 332). In Germany, on the other hand, the primary reason for the growth of state enterprise may well have been the fiscal motive, with the Prussian Railway system alone contributing already some 50 % of the state's finances in 1900 (Ambrosius, p. 33 and 50).<sup>4</sup> Two world wars, the depression of the thirties, stagnation in the seventies (to mention only a few things) have, to different degrees, further caused the European states to regulate their economies, to nationalize firms or to support them by protection and subsidies. The periods,

<sup>3</sup> Dupont-White, p. 9, as cited by Gide / Rist.

<sup>4</sup> The German State acquired, in the 1870's and later, the post and the telegraph, as well as railways, mines, iron firms, banks, etc. to improve its financial position: "Nach dem Auslaufen des Liberalismus ... ist in den siebziger Jahren das Bestreben zu spüren, dem neuen Kaiserreich, um seine Finanzen zu verbessern, neben der Post und dem Telegraph auch die Verwaltung der Eisenbahn zu sichern ...". Es folgte der Erwerb von Zechen, der Verhüttung von Eisenerz, der Banken usw. "Mit 3,54 Mill. Mark Überschuss stand die Bank im Jahre 1907 nach Bahn und Post unter den gewerblichen Einnahmequellen an dritter Stelle" (Kellenbenz, p. 300 - 302). "Recent important historical studies have shown, for the United Kingdom, that public expenditure as a proportion of national income ... fell from 1830 to 1890 and thereafter started to increase again with the big changes coming after 1920" (Jewkes, p. 2).

methods and dimensions of these measures naturally differed from one state to another. The most important episodes in this prolonged development of state enterprise were, no doubt, the German and British war economies, the founding of the Italian state enterprises in the thirties and sixties (I.R.I., E.N.I., EGAM, EFIM, ENEL, etc.), the wave of nationalizations in Britain and France after World War II, the Spanish ventures started by the Franco regime in 1941 (INI), 1944 (ENDESA), and 1946 (ENHER) of which only the latter ones, in the energy sectors "smoothed the path to industrial development" (Harrison p. 130-131). Finally, there was the great coup of the French socialist government, which took office in 1981. This coup was the third of this century (1937, 1945, 1982) and in this respect it placed France in a leading position among industrialized, Western countries. Under the law of early 1982, the five largest industrial groups, two investment companies and 39 banks were absorbed through nationalization by the state sector. In smaller European countries where state participation in the economy has traditionally been small (e.g. Denmark, The Netherlands, and Belgium, though the latter country was the first to nationalize its railways, 1834), the influence of the state has grown too. Table 1 shows the situation for the Netherlands.

*Table 1*  
**Direct participation of the state in the Dutch economy**  
**Situation as per 12 - 31 - 1984**

Formation period	In the competence of the Ministry of:					Agriculture <sup>a)</sup> Foreign Affairs	Total
	Economics	Trans- portation and Civil Engineering	Finance	Defense			
19 <sup>th</sup> century	1	—	—	—	—	—	1
1900 - 1920	3	—	—	—	—	—	3
1920 - 1940	1	7	1	1	1	—	11
1940 - 1960	—	4	3	1	—	—	8
1960 - 1970	4	—	—	—	—	—	4
1970 - 1980	5	—	1	1	1	—	8
1980 -	3	1	2	—	—	—	6
Total	17	12	7	3	2	—	41

<sup>a)</sup> Both ministries one.

Source: *Van Oyen*, p. 14.

In the 19<sup>th</sup> century, the state owned only one company: the Domaniale coal mine in Limburg, which was bought around 1800. Until 1920 the State Mines and a minority participation in Hoogovens were added, while from 1920 to the Second World War the Dutch Railroads (1937, 100 %) and KLM (1927, participation increased to 55 %) followed, as well as firms in the infra-structural

domain, such as canal companies, airports, seaports and a bank financing municipalities. After the Second World War the rate of additions decreased and some firms were even transferred to the private sector, while participation in others was reduced. However, during the seventies and until around the middle of the eighties, new participations increased again, mostly as a result of state aid to ailing companies. In addition to these firms in which the state participates, there are so-called state enterprises, based on a special company law of 1912. The state is the sole owner of these enterprises which are not corporations in the normal sense, but which have their own, separate financial administrations. There are five such firms: the PTT, the Post Savings Bank, the State Mint, the State Printing Company and the State Port Company in IJmuiden. Apart from these direct participations there are larger, indirect participations through subsidiary companies, participations by investment companies, by regional participation companies, etc. (Van Oyen, De Jong/Spierenburg). In Belgium, structures are roughly similar, that is, the state owns public service companies and investment firms and participates in a limited way in private companies. (The Nationale Maatschappij voor krediet aan de nijverheid was founded in 1919, the Nationale Investeringsmaatschappij in 1962 while the regional participation and development companies were founded in the seventies). Apart from that the share of the Belgian state in financing business activities (mostly medium — and long term loans) has always been important, but it has decreased; in 1965, the share of the State banks in total credits amounted to 37 %; in 1979 it had decreased to 21 % (De Grauwe/Van der Velde, p. 100).

Taking into account this relatively limited participation of the state in the economies of the Benelux countries, the question is whether, in these countries, one can speak of state socialism or state capitalism<sup>5</sup> or a trend towards either until approximately 1980 as was generally the case in Europe as we have seen above. The answer should be yes. Not only have state ownership, direct or indirect, and the influence of the state increased during the 20<sup>th</sup> century, the increase has acquired an autonomous character. In both countries the firms in which the state participates and those which it controls are subject to only very limited supervision by democratic institutions (De Jong/Spierenburg, p. 79-81 and p. 89; De Grauwe/Van der Velde, p. 102). In the Netherlands, for example, both the State Auditing Office and Parliament are allowed to check the financial data only of those enterprises in which the state has a 100 % interest. Checking majority participations (not to speak of minority participations) is beyond their authority. This may be one reason why the state bureaucracy prefers to have minority interests in companies. A similar trend applies to the Federal Republic of Germany. Although the Federal Government and the individual states like the Dutch Government, did not motivate their participations with doctrinal

<sup>5</sup> In state socialism the state is the owner, in state capitalism it only directs the companies under its control. In practice the distinction has become blurred and both forms may be encountered in the same state.

arguments, and the retransfer of part of the equity occurred long before 1980 (e.g. parts of VW in the 1950's and of VEBA in the 1960's), state participations and taxation have increased until around 1980 for several reasons. These included those of a regional-political nature, regional and local economic development, and the compensation of financial losses of some large firms having a public stature (Jüttemeier/Schatz, in: Hindley (ed.)).

## II. The culmination of state interventionism

Can the developments I have dealt with so far be quantified? This question concerns both the trend and the level of state interventionism. Tables 2, 3 and 4 provide some answers and a few interesting conclusions may be derived from them.

*Table 2*  
**Level and structure of state expenditure in the EEC (10 member countries)**  
**in % of Gross Domestic Product**

Year	Total state Expenditure %	State Consumption %	State Investments %	State Deficits %	Transfers %
1960	32.1	13.2	3.2	+0.6	15.1
1970	37.9	14.3	4.1	+0.3	19.2
1980	47.1	16.9	3.2	-3.5	30.5
1982	50.8	17.9	2.9	-5.0	35.0

Source: Based on *EWG Kommission*, p.171, 212, 229.

Table 2 shows the giant increase of state expenditure in Europe between 1960 and the early 1980's, to approximately 50 % of G.D.P. State investments, (shown in column 3 of table 2 and partly included in column 2 which also contains expenditure with investment value such as professional training, research and development, and, generally, those expenditures which cannot be classified as investments in fixed assets) have not gone up since 1970. The increase of total state expenditure between 1970 and 1980 was caused by transfers and, secondly by the deficits. Table 3 shows the shares of the 100 % owned state enterprises and the firms in which the state participates in 9 countries nowadays belonging to the EEC in the middle of the seventies. Although this table comes from one of the leading economists in this field, it should be interpreted cautiously. There are, for example, several estimates, some of which are widely different. Branton has estimated that, in the middle of the sixties, the public sector in the U.K., to the extent that it was involved in commercial and industrial activities, included 14 % of the working population and that it accounted for a similar share of wages, salaries and profits. In addition, this sector would account for a third of the total national investments

in fixed assets (Branton, p. 131). Stuart Holland, a reputable socialist economist, included in his book of 1972, in which he recommended the I.R.I. model as an example to be followed throughout the entire EEC, statistical material showing that the state participation companies accounted for 7.4 % of value added, some 10 % of investments and 7.7 % of employment at the end of the sixties. Probably, not all participations are included in these percentages, although it is known that I.R.I. and other holdings have grown in the seventies.

*Table 3*  
Shares of (partially) state-owned companies in 1975

Country	Employment %	Value Added %	Investments %	Type <sup>a)</sup>
Belgium	6.0	5.4	13.7	P, B, D
Netherlands	7.5	10.0	18.0	P, D, B
W-Germany	11.0	14.0	27.0	P, B, H, D
Denmark	4.1	6.0	12.6	P, I
Great Britain	8.0	11.0	19.0	P, D, H
France	10.7	9.2	18.3	P, B, D, H, I
Italy	14.1	14.7	35.0	P, H, B, I, D
Spain	5.0	10.0	32.0	P, H, B, D.

<sup>a)</sup> P = Public companies; B, I = Banks, Insurance and Finance companies; D = Wholly or partly independent companies; H = Participation companies (Holdings).

Source: *Shepherd*, p. 294; *Harrison*.

Comparing the situation in table 3 to the one around 1982/3, before privatization became a major factor in Great Britain, W-Germany and Spain, France and Italy would vie for the first place, in so far as the share of the state sector is concerned. The nationalizations in France, resulting from the Law of February 11, 1982 were far-reaching. One million employees in approximately 3500 firms with total sales of Frs. 250 bln. were added to the 7 mio. employees in the state sector. Including civil servants more than a third of the employed people in France worked for the state. Around one quarter of the industrial production was generated by the nationalized sector and it accounted for a similar portion of total French exports. The so-called basic industries (steel, chemicals, raw materials) and most of the "advanced industries" (aircraft, telecommunication, etc.) were operated and controlled by the state (Stoffaes, in: Jacquemin (ed.), p. 280).

Christian Stoffaes (in: Jacquemin (ed.), p. 281) has summed up the strategy and goals as follows:

"The nationalized firms, although managed autonomously in their day to day decisions, operate in close cooperation and under the guidance of Ministries. Their long-term strategies are negotiated with the state within the framework of planning

contracts. They receive public loans and capital endowments to sustain their investment and research strategies. A key which guides the planning agreements is that public enterprises should be able to invest counter-cyclically and to take long-term risks, with the support of government supplied capital. Nationalized firms should thus be the major instruments used to fight against the effects of the industrial crisis, to conduct the restructuring and modernizations of traditional sectors that have run into financial trouble (such as steel and chemicals), and to develop new risk-taking industries (such as electronics, information technology, new energy sources, biochemicals, etc.)."

*Table 4*  
Changes of state share in major French industries before and after 1982

	before %	after %		before %	after %
Steel	1	80	Aircraft	50	84
Metal processing	13	62	Pharmaceuticals	9	22
Glass	0	35	Electronics	8	25
Chemicals	18	48	Electric equipment	0	41
Banks	—	97			

Source: NRC Handelsblad and Financial Times, Febr. 12, 1982.

Galán (in: Baumol (ed.), p. 128) writing on the Spanish state holdings, of which INI alone accounted for 266 direct and indirect participations said likewise that "Its magnitude and variety are the basis of its power as an instrument for the pursuit of objectives such as:

- anticyclical action at macro-economic level
- reorganisation of industrial sectors
- contribution to regional balance
- stimulation of employment
- speeding up and preservation of strategic sectors."

Thus, one hundred years after the intellectual debates by ideologists, politicians and economists, state interventionism in Europe reached its climax. The goals, though clad in modern terminology, were essentially the same as those advanced by the 19<sup>th</sup> century writers. The state had firmly planted its task to transform society, as summed up in the three goals (see chapter I), in the new structures. The "state as an entrepreneur" (Dupont-White) had reached its culmination point. Now, some six years later, the scene has completely changed. Hardly anyone promotes the role of the state for ideological reasons anymore, and those few who do are on the defensive. Market-oriented thinking has become popular with economists while politicians, supported by their electorate, take the one measure after the other to deregulate, denationalize and privatize businesses which only yesterday were firmly controlled by the state. Three questions come up for a short discussion: First, what is the extent of the

land-slide within the EEC; secondly, what reasons did cause the loss of faith in the state guiding the economy, and thirdly, is the current withdrawal of the state from the field of economic activities only politically inspired? With respect to the last question we have to make a few critical remarks.

### III. Towards privatization

There are several forms of privatization: *denationalization* can be defined as the sale, in total or in part, of state or community property to private individuals or organizations. *Deregulation* is the creation of opportunities such that private firms can offer their goods and services in competition with state-owned firms. The entry barriers, created by the state, are totally or partially abandoned. *Contracting* is the third form; the state pays for goods and services offered by private companies. Competition determines which supplier acquires the order. Finally, in the so called *Voucher system*, private individuals are assigned spending rights enabling them to buy goods and services paid for by the state. Consumers are free to use their rights in such a way that, in their views, optimal results are obtained. During the wave of privatizations taking place in Europe since the early 1980's, all forms have been used. The first form has been the most important and obvious so far and I will limit the discussion to this one only. Table 5 shows a convincing, albeit somewhat limited view of the privatization of state corporations within the group of the largest European firms, that took place from 1979 to September 1987.

*Table 5*  
**Share of the state companies in the group of the one hundred largest industrial and commercial EEC firms, 1979 – 1986/7**

	1979		1983		1986/7 <sup>b)</sup>	
	Number	Sales <sup>a)</sup>	Number	Sales <sup>a)</sup>	Number	Sales <sup>a)</sup>
Great Britain	6	66.3	5	71.5	3	17.6
France	5	53.9	11	94.7	10	89.0
Italy	2	39.0	3	52.3	3	57.7
W-Germany	5	25.7	5	23.5	2	6.5
Spain	2	5.4	1	4.4	1	3.0
Netherlands	1	6.4	1	6.9	1	7.2
Belgium	—	—	1	3.1	1	3.7
Total	21	196.7	27	256.4	21	184.5
% of sales		27.3		33.7		21.5

<sup>a)</sup> Sales in billion US-\$.

<sup>b)</sup> 1986/7 up to September 1, 1987.

Source: Based on Fortune – The International 500.

The table is not wholly representative since it gives only the shares of firms in which the state participates; state enterprises (i.e. those within the Exchequer) are not included. Furthermore, transfers of firms in the transport and financial sectors are not included. Nonetheless, the table makes it clear that in Great Britain and W-Germany, where privatizations have started early, the results are quite dramatical. For example, in Great Britain, British Petroleum, Britoil (British National Oil Company in 1979), and British Aerospace have disappeared from the list of state controlled companies, and, in W-Germany, VEBA and VIAG (and, indirectly, Ruhrkohle). In France, where extensive nationalizations have occurred between 1979 and 1983, as shown by the large increase in the table, the reversal came only since 1986. In the small EEC countries not much had changed until the middle of 1987, but, in the Netherlands the transfer of DSM to the private sector is planned to start in 1989 and the increase in Belgium is due to the nationalization of Cockerill Steel because of its continued losses. In any case, the trend for the EEC as a whole is obvious: the number of firms in which the state participates and their share of total sales is getting smaller. The latter ratio declined from a third in 1983 to approximately a fifth in 1986/7. Many more denationalizations are planned for in future years. In Great Britain, the number of privatizations is greater than indicated by table 5, because large companies like British Telecom, British Airways, British Airport Authority, British Gas, British Transport Dock Board and the National Freight Company have not been taken into account. The same applies to France where large banks, such as Paribas, Société Générale, Crédit Commercial de France, Sogenal and Banque Industrielle et Mobilière were sold and where many other firms are to be sold (Rhône-Poulenc, Crédit Lyonnais, Banque Nationale de Paris as well as insurance companies) or have been sold in the meantime (Matra). A difference between the British and the French policy is that, so far, the French have not sold public utility companies.

During the last eight years, the British have sold 16 large firms, which employ a total of 650,000 people. This amounted to 40 % of the state sector and has resulted in revenues of £ 17.5 bln. Even the French have sold, within 10 months, 23 of the 66 firms that were planned for sale by the government which took office in 1986, resulting in revenues of around Frs. 52 bln. In general, both in Britain and in France, the firms in which the state participated were sold completely. The same is true for W-Germany, where the Federal Government has sold its minority participations of 40 % - 45 % in VEBA, VIAG and IVG, generating proceeds of approximately DM 4.5 bln. In Spain there are three state participation companies, modelled by the Franco-regime after the Italian example. They are: Instituto Nacional de Industria (INI), a group with 60 companies (and some 200 minority participations), Instituto Nacional de Hydrocarburos, with interests in oil and gas, and the Patrimonio del Estado, which is part of the Ministry of Finance, and has equity in Telefónica and Tabacalera, among others. These holdings have disposed of many of their interests, often to foreign firms. For example, INI has sold SKF Espanola, Seat,

Purolator, San Carlos, etc. In the telecommunications sector Telefonica has found buyers for its interests in Amper and Intelsa, both manufacturers of telephone equipment, and sold textile companies like Gossypium and Intelhorce in Malaga. The biggest sale was that of the Rumasa group in 1983, a conglomerate of 20 banks and 60 companies in the field of industry and commerce, which had been acquired earlier by the state because of financial difficulties.

The Italian case differs from that of the Northern countries. Not only did the change-over towards privatization occur rather late; it was to a greater extent inspired by the large state holdings themselves, which, like I.R.I., E.N.I., Efim and Stet, stopped accumulating losses in 1985/6 after many years of serious shortfalls and wanted to rationalize further. So far the politicians have hesitantly approved the trend towards privatization and some attempts were partially halted, as in the case of the planned sale in 1985, by I.R.I., of SME, a food processing group. That is why many private minority participations in E.N.I. and I.R.I. subsidiary groups were allowed; e.g. Alitalia (26,2 %), Stet (36 %), Banca Commerciale Italia (38 %) and Banco di Santo Spirito (32 %). Another example is the formation of Telit by merging Italtel, I.R.I.'s telecommunication company, and Telettra (Fiat): the state continues to hold 52 % of the equity. Of the total number of transfers to the private sector, undertaken during the period from 1984 to 1987, the private sector gained control in only seven. The case of auto-manufacturer Alfa Romeo, which was sold to Fiat in 1987 after long-lasting negotiations, explains the problem: before they approve a takeover by a private company, Italian politicians want guarantees from that company with respect to investment and employment. The situation also makes clear why the large transfers of those years (involving at least Lire 7,000 bln., or about DM 9.5 billion) do not show up in table 5. Privatizations in the Netherlands have been few, so far. At the end of 1985, 21 % of the Dutch state ownership was concentrated in state enterprises and in firms in which the state participates. The value of this ownership amounted to D.fl. 45 bln. The five state enterprises accounted for D.fl. 32.1 bln. of which the PTT alone was valued at D.fl. 28.6 bln. Privatization of the PTT, in the sense of its being sold to private investors is out of the question: on January 1, 1989 it will be transformed into a corporation in which the state participates to the tune of 100 % and from that moment it will be subjected to some degree of deregulation. The same applies to Belgium.

The participations of the Dutch state in various companies are divided as follows:

Majority participations (of which 100 % ownership)	22 firms (10 firms)
Minority participations	13 firms
50 % participations	6 firms
Total	41 firms

Organizations in which the state participates with more than D.fl. 300 mio. (50 %, 100 % or majority participation) are: DSM (100 % D.fl. 3.5 bln.), Dutch Railroads (100 %, D.fl. 3.3 bln.), the Central Bank (100 %, D.fl. 1.9 bln.), KLM (55 %, D.fl. 915 mio.), Schiphol Airport (76 %, D.fl. 756 mio.), Bank for Dutch municipalities (50 %, D.fl. 871 mio.) and the investment bank MIP (57 %, D.fl. 328 mio.). As stated, the only transfer planned is that of DSM (table 5) but other ones are not excluded in the longer run. The DSM firm, formerly the State Coalmines, was converted to a corporation in 1966, and is now a widely diversified chemical group. Between 1980 and 1986, state participations in about 10 firms were sold, mostly minority participations. The sale of another 10 participations is planned for and has been partially completed. A list, drawn up in 1985 by a committee of government officials, mentioned participations in the nuclear firm UCN (99 %), the tire company Vredestein (100 %), Hoogovens Steel (29 %, and 10 % indirectly) and others to be candidates for privatization.

In addition to these direct participations, there are the indirect participations, through Nederlandse Investeringsbank, a state investment bank started in the immediate post-war years which partially bears the investment risks itself, while other investments are guaranteed by the state, but the biggest part (not made public) is underwritten by the state. Other intermediaries are the national and regional development companies and the Nederlandse Participatiemaatschappij which provides risk-bearing capital to medium-sized firms that are not listed on the stock exchange. The total value of these indirect participations is estimated at less than D.fl. 1 bln.<sup>6</sup> Of the total value of Dutch state participations, both direct and indirect (D.fl. 46 bln. in 1984), probably not more than 10 % will be sold.

#### IV. The causes of the reversal

The transfer of companies to the private sector is not new in Europe. It has occurred in several countries in the 1950's and 1960's, e.g. in W-Germany, the Netherlands and Great Britain. However, the reversal that took place in the eighties both in theory and in practice, seems to be more widespread than ever before, affecting both more and more countries and industries. Also, the change is likely to gain momentum in the future. What might be the general cause of such a fundamental change which reverses the growth of state ownership of the past century? In my opinion two fundamental and interrelated factors are responsible for the initiation of the current trend, and these factors are likely to prevent that the change will be only a short-lived one inspired mainly by party politics.

<sup>6</sup> In total, the value of direct participations (D.fl. 45.3 bln.) and the value of direct and indirect participations (D.fl. 46.7 bln.) diverge by D.fl. 1.4 bln., but it is not accurate to take the latter into account for the full 100 %.

## 1.

The disappointment about the actions of state enterprises and of firms in which the state participates is more pervasive than ever before. The view that the state cannot fulfill the leading role formerly assigned to it in the process of economic and social development is widespread. The three goals already mentioned — the adaptation of the production process to the basic and developing human needs, the maintenance of production at the level of economic possibilities, and a just distribution of wealth — were visibly not achieved by the state or the companies under its control. This statement is based on three experiences which apply to all of the European economies, albeit in different degrees:

1. During the economic boom which occurred in Europe between 1945 and 1973/4 and in the relative stagnation that followed during the seventies and eighties, the state enterprises were not the ones that pioneered (technical) innovations and new economic concepts although, because of their size, diversity and economic resources they were suited to do so. In many sectors, the state enterprises did not play a leading role; they acted as followers and were even slow and often uninterested to adapt to changing conditions. In the few sectors where those state companies have tried new things or where they were the only ones that could act as pioneers, giant failures have occurred. Examples are the Concorde aircraft project, the British and French nuclear industries and the Spanish automobile industry. When the state enterprises are domestic monopolies in advanced industries, there were no advances but often only stagnation. This applies to the W-German Bundespost, the Dutch PTT, British Telecom, Cables and Wires Ltd., British Gas (described by the Financial Times of August 4, 1987 as "a dull old utility") and other firms; Italy, where IRI and ENI did play the role of pioneer in the nineteen-fifties and the early sixties, was an exception to this rule, but, as shown by Pontarollo, this was due to the autonomy of these state firms (Pontarollo, p. 26-30).
2. The state enterprises have neither been able to maintain production in times of crisis or to restructure themselves in a flexible manner. Even in good times their performance was bad: in Great Britain the average after-tax profits in the period 1955-1970, as a percentage of net assets were only 3.6 while the average for all British firms (with assets of more than £ 0.5 mio) listed on the Stock Exchanges was 14.8, thus four times as high. Also, the nationalized companies in France suffered from increasing losses during the sixties: in 1966 these even amounted to Frs. 6 bln. (Holland (ed.), p. 253). The Spanish nationalized holdings handed in a comparatively meagre result (table 6) and in Italy, I.R.I., which followed a policy of expansion in the good years from 1958-1969, obtained some 7.3 % of its total financial needs in support from the state (Holland (ed.), p. 298). In these years and, again and to a greater extent, after 1971 state enterprises like I.R.I., E.N.I. and EGAM were submitted to a substantial change in the tasks they had to fulfill which they

failed to accomplish (Pontarollo, p. 31-42). The situation totally changed in the post-crisis period after 1974/5 when losses accumulated and became chronic. The inflexibility and the lack of adaptability of those state enterprises or of firms that had ended up in the hands of the state were grotesque. In my opinion, it does not suffice to say that the nationalized firms operated under the responsibility of the authorities or in those sectors of the European economy where decline and losses prevailed (Cable, p. 220/1). This argument fails to take into account the pretended goal of stabilization mentioned earlier and does not answer the question why automobile-, steel-, and shipbuilding companies, coal mines and other, similar firms should be in the hands of the state and therefore excluded from change.

*Table 6*  
Gross margins in several Spanish organizations

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
INI	0.3	-0.2	0.4	0.7	0.5	0.3	0.4
ICO	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-0.1	-
Commercial banks	7.7	7.4	7.4	6.9	7.1	-	-
Industrial banks	4.1	3.9	3.2	3.7	3.7	-	-
Savings banks	3.7	3.7	3.8	3.7	4.0	-	-

Source: Galán, in: Baumol (ed.), p. 130.

Galán (in: Baumol (ed.), p. 130-131) who was at the time the director of planning at the Spanish INI, advanced another argument: the low profits of INI and ICO are proof of their efficiency, he says. But this is a most curious argument. First, the Spanish rate of interest was much higher during the seventies than the 0.35 % which INI made on average, so that the holding misallocated scarce capital in those inflationary times. Secondly, the stated basic goal of INI was, according to Galán, “accumulation — promoted rather better by INI than by other institutions mentioned. That is, it channels domestic savings efficiently and directly to investments and does so steadily for long periods” (p. 131). This, in my reading, is economics turned upside down. What INI did was pricing capital too cheaply and blowing up investments, contributing to the destabilisation of later years. Thirdly, Galán’s argument is disingenuous. If, according to table 6, INI was so efficient, why did it not compete the other banks out of the market? Instead, the system resulted in a big disappointment in the eighties with the Socialist Government using the pruning knife (Financial Times, 16. 9. 1987).

Also, the “more subtle argument” (Bös) that the performance of public enterprise should be measured against the yardstick of a “best practice function” in public enterprises itself, for example, through international comparison, fails if the activity is not everywhere monopolized. For, the real

challenge of state firms in motorcars, steel, oil, banking, etc. is not the standard set by other public firms, but the competition from private rivals. It does not help Renault very much if it performs better than British Leyland or Alfa Romeo: it should be able to stand up against the Japanese.

3. The question whether the performance of the state-owned firms has contributed to the achievement of social goals or a just distribution of wealth — as was intended — is generally difficult to answer. On the one hand it is easy for state-owned companies or private firms supported by the state to offer good employment conditions when they are losing money or have a monopoly, as in the case of the British National Coal Board, IRI, Renault or the Belgian steel company Cockerill which continued to pay 13 to 15.5 months of wages per annum while receiving hand-outs of nearly DM 1 bln. from the state. On the other hand, it cannot be denied that many state-owned firms and general or regional participation companies faced a difficult task in the seventies and, given the goals established and frequently changed by politicians, it is difficult to evaluate the social effectiveness of these organizations. In addition, supervision has been insufficient (with respect to Holland: De Jong / Spierenburg; on Belgium: De Grauwe / Van de Velde; on France: Elvin, in: Boyson (ed.), p. 72; on Italy: Grassini; in: Vernon / Aharoni (ed.), p. 95) and not designed to measure efficiency. Instead of investing productively, the organizations started to play their own games, striving after dominance, takeovers, intruding in protected areas, etc. such as in Italy (Pontarollo, p. 37 and p. 43-46). Also, there where many strikes.

## 2.

In the second place, the reversal towards privatization has been caused, to a large extent, by growing budget deficits, as shown in table 2. Politicians have discovered the advantages of transfers to the private sector and of reducing the state sector:

- extra income, which could be used to pay back debts (France), to reduce the need for loans of the public sector (Great Britain), to finance the state companies (Italy) or to achieve budget savings (Netherlands);
- difficult decisions concerning future developments in many industries could be left to the managers of the (partially) privatized firms.

Tougher competition, resulting from overcapacity, technical innovations and the internationalization of the economy in the 1980's also showed, almost daily, the importance of these advantages. The view held by some economists, that privatization in itself — without creating a regime of competition — is without merits, is only partially correct. In reverse, growing competition has forced the privatization of many state-owned companies, for the budget deficits cannot be allowed to increase further and opportunities had to be created for the most important state-owned companies to react to more intense competition. The creation of independent PTT's and their division in mail- and telecommunication companies is an example of technological competition, while the reorgani-

zation at E.N.I., I.R.I., DSM, British Gas, the Spanish INI group, etc. were inspired by the necessity to regain efficiency again. As Mr. Aranzadi, president of the INI group said: "The important thing is not whether a company is private or public, but that it should be efficient and able to compete" (Financial Times, Sept. 16, 1987). Such "privatizations" are similar to reorganizations in large privately-owned firms and they show that state-owned firms are, with few exceptions, not superior to private enterprise and that they are more than willing to be privatized when pressed by competition. Generally therefore, there is no such thing as "the paradox of privatization" as stated by Kay and Thompson (1986): In the process of privatization, the managers of state-owned companies would bargain for concessions, enabling their firms to avoid competition. That would destroy any positive economic effects. This does not preclude a more stringent competition policy on the part of the EEC Commission, which has already done much to force former state monopolies (in liquors, matches, tobacco, salt, etc.) into market oriented behaviour, and of the national authorities, to watch the totally or partially privatized companies. The current wave of privatizations is, especially in countries where the state sector remains large, not only a politically and ideologically inspired phenomenon. The fact that the reversal of the trend has occurred so fast and has found widespread support, not in the least within the state-owned firms themselves, shows that the state enterprises and the firms in which the state participates have not fulfilled expectations and had to succumb to competitive pressure. Thus, in our times, we experience the bankruptcy of the 19<sup>th</sup> century philosophy. The state can only behave as an entrepreneur if it acts in accordance with the rules of a market economy. If such type of enterprises are, in these circumstances, necessary anymore apart from a few exceptions, is a question with which European nations are increasingly confronted and to which they will have to find a satisfactory answer.

## V. Conclusions

Neo-classical economists consider the problem of state intervention from the point of view of the theory of so-called market failure. If it can be established that privatization does not stimulate competition in product or in capital markets or would not increase the state firms' ability to adapt flexibly to changed circumstances, a change of ownership would make no sense. In that case it could even be frustrating so that privatization might fail. It is held that on all three counts, privatization is debatable, if not questionable. The British economist John Cable writes: "Thus there are three main parts to the pro-privatization argument: increased product-market competition; exposure to capital-market sanctions; and enhanced flexibility. . . . The third is not a strong argument for privatization per se, because the inability of public enterprises to diversify arises merely from the fact that they are not permitted to do so by statute" (Cable, p. 222). In his opinion the first parts to the argument are not

proven either and it is therefore concluded: "... that denationalizing any major industry is a major decision, involving social benefits and costs that are likely to vary greatly from case to case ...". Therefore each case has to be decided separately and after public debates that would have to include all relevant circumstances which should be made public in detail, for example, the effects on employment, on foreign trade, on taxation, regional development, etc.

However, such a fine-tuned approach, which reflects the neo-classical market failures theory ignores some of the most important aspects of the problem: first, the nationalizations or socializations and their counterpart, privatizations are problems of an economic-political nature, in which the ideals and expectations of society at large as well as the more short-term political goals (finance, development, etc.) are translated into action programs. It is unrealistic to maintain that decisions have to be made with respect to individual cases in a democratic way, or to put it differently: the problem does not relate to the individual economic processes, but to the question of the economic order or the political-economic organization of society. Secondly, I have shown that the central question, regarding the organization of society, is whether the state is a good entrepreneur. In the 19<sup>th</sup> century, and again in the 20<sup>th</sup> century this question was repeatedly answered in an affirmative sense. But, as the French economist Schelle remarked in 1917, the claim was based in former times upon criticisms of a prevailing society and not upon positive facts; it amounted to what one often sees announced in a shop: change of ownership (Schelle, p. 326).

In the course of the past one hundred years of European economic history the answer to the question about the entrepreneurial capabilities of the state has become more and more clear: the state has not been better than private firms when the future needs of society have to be anticipated and taken care of; even though some corrections of private enterprise may be necessary, that does not settle the economic leadership of the state and its organizations. Again, the state has not, through state enterprises, stabilized the economy, or contributed to social justice. In fact, destabilization would, on the basis of experiences, be a better description of its role. And when international competition increased, during the past decades,<sup>7</sup> the state-owned firms have demonstrated the need for widespread reorganizations as much as, or more than private enterprise. This need has been greater to the extent that they were used to achieve political and social goals. The third statement by John Cable that the state enterprises were prevented from diversification is, moreover, denied by the facts: for instance, the Italian, British, Spanish and Belgian state-owned firms have greatly increased their activities and become widely-spread firms, organized in big holding entities

<sup>7</sup> International trade could be a yardstick: "We estimate for 1978 that exports (including intra-regional trade) accounted for 17 per cent of manufacturing output in the EEC, North America and Japan combined. The equivalent figure for 1970 was 13 per cent and for 1960, 9 per cent. Our best estimate is that the 1929 figure was some 30 per cent lower than in 1978 ..." (*Shepherd/Duchene/Saunders*, p. 2).

as was shown by Boyson, Pontarollo and others.<sup>8</sup> Third, the efficiency and profitability of state enterprise have generally lagged considerably behind those of private firms, both in good as well as in bad times. This has been confirmed for Great Britain, France, Belgium, Italy and Spain. The only case which could be made for a useful role of those enterprises relates to the infant-industry argument in a relatively lagging economy, as the experiences in the Netherlands, Spain and Italy have shown, particularly in postwar periods. The argument that these firms have to perform special tasks and therefore should be allowed to under-perform does not apply in developed economies when private firms in the same industries are able to operate economically. After all, why should the efficiency of a state enterprise in the steel, auto, shipbuilding, coal, aerospace, banking, or telecommunications sector be evaluated differently from that of private firms in the very same sectors?<sup>9</sup>

Fourth, it is not surprising that politicians of various backgrounds have concluded from these disappointing experiences that it is better to sell the largest portion of the government's participations. By doing so, they limit their financial problems, as well as their managerial tasks and they gain in popularity with the growing part of the population, which can afford to invest in efficient, privately-owned companies. Thus, the percentage of shareholders among the adult British population has risen during the eighties from 7 to 20.5 (1987). It is likewise elsewhere. It are these developments and experiences which explain the reversal of the tide and it seems most likely that the reasons mentioned for this change guarantee that the end of the 20<sup>th</sup> century will see a much reduced role of the state as an entrepreneur in European countries. In accordance with Schumpeterian theory, the problem has to be analyzed more in terms of dynamic secular changes than with the tools of an ad hoc and static market-failure theorem.

## Bibliography

Adams, F. G., Klein, L. R.: *Industrial policies for growth and competitiveness*, Lexington (Mass.) 1983.

Allen, G. C.: *The structure of industry in Britain. A study in economic change*, second edition, London 1966.

Ambrosius, G.: *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen 1984.

<sup>8</sup> "An important reason for the vast size of the public sector is its great diversity. In particular, the nationalized industries are no longer restricted to the purposes for which they were originally established, but have become what in the private sector are called 'conglomerates'" (Boyson, p. 14; also see Pontarollo, p. 34-42, and De Grauwe / Van der Velde, p. 105-109).

<sup>9</sup> The author does not deny the useful and even necessary role of the state as a provider of infra-structural goods and services, but this topic falls outside the theme of the present discussion which focusses on the state's entrepreneurial behaviour.

*Baumol, W.J. (ed.): Public and private enterprise in a mixed economy. Proceedings of a conference held by the International Economic Association in Mexico City, London, Basingstoke 1980.*

*Bleton, P.: Le capitalisme français, Paris 1966.*

*Bös, D.: Recent theories on public enterprise economics, in: European Economic Review (forthcoming).*

*Boysen, R. (ed.): Goodbye to nationalization. A symposium, London 1971.*

*Branton, N.: Economic organization of Britain, The English Universities Press Ltd. 1966.*

*Cable, J. R.: Industry, in: M. J. Artis (ed.): The UK Economy, London 1986, p. 203-266.*

*Dupont-White, C.: L'individu et l'Etat, Paris 1856.*

*EWG Kommission: Europäische Wirtschaft, Nr. 14, November 1982.*

*Financial Times: Privatisation, a survey, 16. September 1987.*

*Gide, C., Rist, C.: A history of economic doctrines, second edition, London 1948.*

*De Grauwe, P., Van de Velde, G. : Belgium: Politics and the protection of failing companies, in: Hindley (ed.), p. 96-125.*

*Harrison, J.: The Spanish economy in the twentieth century, London, Sydney 1985.*

*Van den Hende, R. H. H., De Ridder, W.J.: De overheid als marktpartij, Den Haag 1986.*

*Hindley, B. (ed.): State investment companies in Western Europe. Picking winners or backing losers?, London 1983.*

*Holland, S. (ed.): The State as entrepreneur. New dimensions for public enterprise: the IRI state shareholding formula, London 1972.*

*Jacquemin, A. (ed.): European industry: public policy and corporate strategy, Oxford 1984 (including the essay of Chr. Stoffaes).*

*Jewkes, J.: Public and private enterprise. The Lindsay Memorial Lectures 1964, London 1965.*

*De Jong, H. W. (ed.): The structure of European industry. The Hague, Boston 1982, and 1988.*

— *Spierenburg, R. J.: The Netherlands: Maintenance of employment as a primary objective, in: Hindley (ed.), p. 59-95.*

*Kay, J. A., Thompson, D. J.: Privatisation: a policy in search of a rationale, in: The Economic Journal, 1986.*

*Kellenbenz, H.: Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Band II, München 1981.*

*Van Oyen, A. L.: Overheidseigendom in Nederlandse bedrijven, Rotterdamse Monetaire Studies Nr. 24, 1986.*

*Pontarollo, E.: Italy: Effects of substituting political objectives for business goals, in: Hindley (ed.), p. 25-58.*

*Pribram, K.: A history of economic reasoning, Baltimore, London 1983.*

*Schelle, G.: L'économie politique et les économistes, Bibliothèque d'économie politique, Paris 1917.*

*Shepherd, G., Duchene, F., Saunders, C.*: Europe's industries. Public and private strategies for change, London 1983.

*Shepherd, W. G.*: Public enterprise: criteria and cases, in: *De Jong* (ed.).

*Vernon, R., Aharoni, Y.* (eds.): State-owned enterprise in the Western economies, New York 1981.