

Jahresbericht 1999

A. Veranstaltungen

Gedenkstunde anlässlich des fünften Todestages von Karl Schiller

Ansprache von Gerhard Schröder

In seiner Ansprache würdigte Gerhard Schröder, amtierender Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Karl Schiller in seiner Rolle als Wissenschaftler und Politiker. Schröder führte aus, daß Schiller durch seine Gestaltungskraft, seine Courage und seinen Weitblick Maßstäbe für die Wirtschaftspolitik gesetzt habe, an denen zu orientieren auch heute sich lohne. Schiller habe es in vorbildlicher Weise verstanden, Wissenschaft und Politik zu verknüpfen. Schiller habe zunächst im 1947 gegründeten wissenschaftlichen Beirat am Wirtschaftsministerium die Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards wissenschaftlich begleitet; in seinen Jahren als Minister habe er später dann selbst seine wissenschaftlichen Überzeugungen in die Politik einbringen können. Sein eigener Anspruch war hoch gesteckt: Er hatte sich zum Ziel gesetzt, die Konzeptionen von Eucken und Keynes zu einer fortschrittlichen Synthese zusammenzubringen. Diese sollte strukturpolitische Vernunft und konjunkturelle Wachsamkeit miteinander vereinen. Für Schiller waren Angebotspolitik und Nachfragepolitik nie unüberbrückbare Gegensätze. Verlässliche Rahmenbedingungen seien ebenso wichtig wie ein kontrollierter Konjunkturverlauf. Mit seiner Formel "Wettbewerb soviel als möglich, Planung soweit als nötig" habe Schiller die Weichen für das marktwirtschaftlich orientierte Godesberger Programm der SPD gestellt.

Es habe Schiller ausgezeichnet, daß er stets eine kritische Distanz zu seinen Ideen bewahrt habe und daher Kursänderungen vornehmen konnte, wenn die Bedingungen sich verändert hatten. Dank seines außerordentlichen Gespürs für Entwicklungen war Schiller mit seinen Politikvorschlägen oftmals seiner Zeit voraus. Hieraus folgte, daß er immer wieder gerade auch in den Reihen seiner eigenen Partei auf Unverständnis und Widerstand stieß. Dies galt sowohl für 1966-67, als Schiller – für die Bundesrepublik neu – in keynesianischer Lehrbuch-Manier zwei kreditfinanzierte Investitionsprogramme einsetzte, um dem sich abzeichnenden Konjunkturunbruch gegenzusteuern, als auch für die siebziger Jahre, als Schiller weitaus früher als andere Politiker keynesianische Rezepte für unfruchtbar erachtete. Schon damals zeichnete sich ab, daß die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich veränderten. Der stärker werdende internationale Wettbewerbsdruck machte Arbeitslosigkeit immer mehr zu einem strukturellen denn einem konjunkturellen Problem.

Die heutige Politik der Bundesregierung stehe folglich ganz in der Linie Karl Schillers, wenn sie versuche, sowohl die Angebotsseite als auch die Nachfrageseite im Blick zu behalten, das Problem der Arbeitslosigkeit aber primär als strukturelles Problem identifiziere. Daher ziele die Steuerreform einerseits darauf ab, attraktive Investitionsbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen, während andererseits die Einkommen von Familien und Durchschnittsverdienern – nicht zuletzt auch dank der Erhöhung des Kindergeldes – angehoben würden. Auch sei das "Zukunftsprogramm 2000" nicht allein als Sparprogramm zu begreifen. Der Schuldenabbau diene der Zukunftssicherung. Nur ein nachhaltiger Konsolidierungskurs könne ein Klima des Vertrauens schaffen, das der Europäischen Zentralbank erlaube, die Zinsen niedrig zu

halten und Unternehmen zu Investitionen ermutige. Schröder wies darauf hin, wie sehr sich die Einstellung zur Schuldenproblematik seit Schillers Amtsantritt als Wirtschaftsminister verschoben hat. Die von Schiller vorgeschlagenen Investitionsprogramme seien damals auf teils scharfe Kritik gestoßen, weil sie mit der bis dahin geltenden Tradition des stets ausgeglichenen Haushalts brachen. Heute hingegen stoße man auf ebenso scharfen Protest, wenn versucht werde, die seit 1982 aufgebauten Schulden in Höhe von 1,2 Billionen auf ein erträgliches Maß zurückzuführen.

Auch das von der Bundesregierung ins Leben gerufene Bündnis für Arbeit sei eng mit der Person Karl Schillers verbunden. Schiller hatte in einer Reihe von Konsensgesprächen mit den Tarifpartnern – der sogenannten ”konzertierten Aktion” – versucht, gemeinsame Interessen auszuloten und auf diese Weise ebenfalls ein Klima des Vertrauens zu schaffen. Schiller sprach damals von einem ”Tisch der kollektiven Vernunft”, der die widerstreitenden Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen durch eine gemeinsame Klammer verbinden sollte. Der Hintergrund des heutigen ”Bündnisses für Arbeit” sei, daß die sozial- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen nicht alleine durch den Staat gemeistert werden könnten. Eine Rente ab 60 sei nicht durch die Bundesregierung finanzierbar. Die Regierung könne aber mit ihrem Gesprächsangebot dazu beitragen, daß die Tarifparteien selbst eine Lösung finden, etwa eine Fondslösung. Auch hier gelte das ordnungspolitische Diktum, daß der Staat allein die Rahmenbedingungen gestalten könne, nicht aber im Detail lenken – oder wie Karl Schiller es formulierte: Man kann die Pferde zur Tränke führen, saufen müssen sie selber.

Karl-Schiller-Vorlesung von Jutta Limbach

Den Festvortrag im Rahmen der Karl-Schiller-Gedenkveranstaltung, der zugleich die dritte Karl-Schiller-Vorlesung darstellte, hielt die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Jutta Limbach. Das Thema der Vorlesung lautete ”Sozialordnung und Verfassung”. Als Anknüpfungspunkt wählte Limbach ein Zitat Karl Schillers aus dem Jahre 1963, in dem er sich ausdrücklich zur Wohlfahrtspolitik bekannte. Diese solle gleichrangig neben der Wachstums- und Konjunkturpolitik stehen. Limbach machte deutlich, daß es ihr (als Nicht-Ökonomin) nicht darum gehe, die wohlfahrtspolitische Konzeption Schillers ökonomisch zu hinterfragen. Im Mittelpunkt ihrer Betrachtung stünden die verfassungsrechtlichen Aspekte des Sozialstaatsprinzips. Dieses sei im Grundgesetz, wenn auch nur in adjektivischer Form, verankert; es werde jedoch dort nicht näher ausgeführt. Dennoch sei die Bedeutung dieses Prinzips nicht zu unterschätzen. Den Erfolg des Grundgesetzes sieht Limbach insbesondere darin, daß es in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder gelungen sei, die Prinzipien Freiheit und Gleichheit aufeinander abzustimmen.

Heute sei das Sozialstaatsprinzip jedoch ernsthaft bedroht. Angesichts der steigenden Kapitalmobilität und dem zunehmenden globalen Wettbewerbs gerate das Sozialstaatsprinzip zunehmend unter Druck. Die gegenwärtige Entwicklung werde dabei durchaus unterschiedlich bewertet: Während einige Beobachter einen Markttotalitarismus heraufkommen sehen, der alle sozialen Rechte der Bürger dem Prinzip des freien Wettbewerbs unterordnet und schließlich alle Bereich des Lebens der Willkür der Finanzmärkte ausliefert, sehen andere im globalen Wettbewerb einen Sperrriegel, der wirksam verhindert, daß immer neue Ansprüche an den Staat gestellt und zugleich alte Besitzstände zementiert werden.

Das Sozialstaatsprinzip sei als Staatszielbestimmung anzusehen. Es stelle eine normativ verbindliche Leitlinie dar, an der sich staatliches Handeln orientieren soll. Es soll

staatlicher Aktivität weniger Grenzen ziehen als vielmehr die Richtung weisen und Prioritäten setzen. Dem einzelnen Staatsbürger räume das Sozialstaatsprinzip grundsätzlich keinen mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbaren Anspruch auf ein Handeln des Gesetzgebers ein. Jedoch habe das Bundesverwaltungsgericht in einer seiner ersten Entscheidungen einen unmittelbaren Rechtsanspruch eines Hilfsbedürftigen auf Fürsorge abgeleitet, den der Gesetzgeber später als Grundlage für das Sozialhilfegesetz genommen habe.

Limbach verteidigte die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts bei der Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Jedes Bemühen um konkretere inhaltliche Aussagen hätte entweder zu neuen unbestimmten und damit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen geführt oder aber den Gesetzgeber in Zeiten des sozialen Wandels zu sehr an die Kette gelegt. Ganz bewußt habe das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang auf den Vorrang gesetzlicher Initiativen verwiesen. Es obliege dem Gesetzgeber, das richtige Maß zu bestimmen und dabei zwischen den Extremen des Laissez-faire und der zentralen Lenkung zu pendeln. Es herrsche weitgehend Konsens darüber, daß der Marktmechanismus ein unentbehrliches, aber unvollkommenes Steuerungsmittel sei, das nach Maßgabe des Sozialstaatsprinzips zu ergänzen und zu korrigieren sei, so etwa im Bereich des Verbraucherschutzes. Das Sozialstaatsprinzip definiere damit die Grenze der Privatautonomie. Ein Recht des Stärkeren sei nicht anzustreben.

Die dargelegten Überlegungen seien, wie eingangs bemerkt, gerade angesichts der Weltläufigkeit des Kapitals von aktueller Bedeutung. Es scheine, daß der Sozialstaat erstmals vor einer wirklich ernsthaften Bewährungsprobe stehe. Es sei zu hoffen, daß auch für die heutige schwierige Situation eine adäquate Lösung gefunden werde. Vielleicht könne in 20 Jahren einmal rückblickend gesagt werden, daß die Situation doch nicht so dramatisch war, wie sie heute erscheine.

Vortrag von Professor Dr. Manfred Streit: *Rechtsordnung und Handlungsordnung*

Im Rahmen des vom Rektorat der Universität Freiburg und dem Walter Eucken Institut veranstalteten Gedenktages anlässlich des 100. Geburtstages von Friedrich August von Hayek am 8. Mai hielt Professor Streit einen Festvortrag über das Verhältnis von „Rechts- und Handlungsordnung“. Mit dem Titel stellte Professor Streit einen Bezug zur gleichnamigen Ringvorlesung Hayeks im Wintersemester 1966/67 her. Die von den Denkern des 18. Jahrhunderts eingeführte Unterscheidung zwischen der Ebene der Spielregeln und der Ebene der Spielzüge - in den Worten Hayeks: der Rechtsordnung und der Handlungsordnung - ist, wie Professor Streit unterstrich, für die moderne Institutionenökonomik von fundamentaler Bedeutung. Von der Ausgestaltung der Rechtsordnung hänge es ab, ob die individuellen Handlungen der Menschen so kanalisiert werden, daß eine leistungsfähige soziale Ordnung, eine „offene Großgesellschaft“, entstehe. Nur ein System abstrakter bzw., genauer, universalisierbarer Regeln ermögliche eine wechselseitige Erwartungsstabilisierung, die unabdingbare Voraussetzung für eine moderne arbeitsteilige Gesellschaft darstelle. Professor Streit verknüpfte seine Ausführungen mit einer harschen Kritik an der Wohlfahrtsökonomik. Die Fiktion eines „Walrasianischen Auktionators“, der in der neoklassischen Ökonomik die gleichgewichts- und effizienzorientierten Preissignale ermittelt, blende die Rolle von Institutionen vollständig aus. Der normative Referenzpunkt der Wohlstandsmaximierung sei daher realitätsfremd. Darüber hinaus sei die Wohlfahrtsökonomik nicht mit dem Postulat der

Werturteilsfreiheit vereinbar. Denn Aussagen über konkrete Ergebnisse sind stets wertend. Eine auf abstrakten Regeln basierende spontane Ordnung hingegen ist, wie Hayek stets betonte, zweckneutral. Die Regeln dienen dem Zweck, die Entstehung der spontanen Ordnung sicherzustellen, nicht jedoch, ex ante festgelegte Ergebnisse anzustreben. Anders gewendet: Viele Änderungen der Handelsordnung, etwa bei den Tauschwerten von Eigentumsrechten und bei Einkommenserzielungschancen, würden als ungerecht eingestuft werden, wenn sie das Ergebnis eines menschlichen Entwurfs wären.

Hayek habe eine optimistische Evolutionshypothese vertreten. Im Laufe der kulturellen Evolution würden sich jene Regelsysteme durchsetzen, welche einer Gruppe die Anpassung an unvorhersehbare Umstände besser ermöglichen als anderen Gruppen. Besondere Beachtung käme heute dem über den politischen Prozeß ausgetragenen institutionellen Wettbewerb zu. Die Evolution von Rechtsordnungen laufe heute primär über den Standortwettbewerb, indem politische Akteure nach „legislativen Nischen“ suchen, um transnational mobile Produktionsfaktoren ins eigene Land zu lenken.

Vortrag von Professor Dr. Horst Siebert: *Zum Paradigma des Standortwettbewerbs*

Am 30. Juni hielt Professor Horst Siebert, Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, auf Einladung des Walter Eucken Instituts und der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg einen wissenschaftlichen Vortrag über Standortwettbewerb.

Anhand eines einfachen Modells zeigte Siebert, daß die Investitionsentscheidungen von Unternehmen durch zwei gegenläufige Faktoren beeinflußt sind, der Höhe der Unternehmensbesteuerung (Gewerbesteuer) und dem Angebot an Infrastrukturleistungen. Je leichter die Unternehmen bei ihren Standortentscheidungen zwischen verschiedenen Ländern wählen können, desto schwieriger werde es, die Unternehmen zu besteuern. Damit erhöhten sich aber auch die Grenzkosten der Infrastrukturbereitstellung.

Die Gefahr eines „race to the bottom“, eines bodenlosen Herunterkonkurrierens der Unternehmensbesteuerung sieht Siebert nicht als gegeben. Zahlreiche staatliche Leistungen hätten Club-Gut-Charakter, weshalb die davon positiv betroffenen Unternehmen zur Finanzierung herangezogen werden könnten. Auch erfülle der Staat eine Aufgabe als Versicherung gegen geringes Einkommen; in diesem Bereich weise der Staat komparative Vorteile auf, die auch im Standortwettbewerb nicht wegerodiert würden.

Der Standortwettbewerb sei insgesamt überaus positiv zu bewerten. Siebert führte hierzu die Folgen des sogenannten „Cassis-de-Dijon-Urteils“ des Europäischen Gerichtshofs an. Das Urteil besagt, daß jedes Produkt, das in einem Land der Europäischen Union rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, in der gesamten Union gehandelt werden darf. Der hierdurch forcierte institutionelle Wettbewerb im Bereich der Regulierungen habe entscheidend zu einem Abbau von Handelshemmnissen in der Europäischen Union geführt. Ein Problem durch eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Konsumenten und Produzenten, das durch Produktstandards zu lösen sei, sieht Siebert nicht. Man könne auf die Konsumentensouveränität vertrauen.

Einen der wesentlichen Vorzüge des Standortwettbewerbs sieht Siebert darin, daß die Ansatzpunkte für Rent-Seeking durch Interessengruppen (die Gewerkschaften eingeschlossen) immer weniger werden. Unter den Bedingungen des globalen Standortwettbewerbs seien den Politikern die Hände gebunden. Sie könnten nicht länger

bestimmte (den Politikern nahestehende) Branchen vor Konkurrenz schützen ohne die Attraktivität des Standortes zu gefährden. Wenn heute vielfach nach einer internationalen Koordination gerufen werde, etwa nach einer internationalen Wettbewerbsordnung, sei dies in aller Regel ein Versuch der Politiker, eigene Handlungsspielräume zurückzugewinnen - zu Lasten der Allgemeinheit. Bis auf die wenigen Fälle, bei denen starke externe Effekte bestehen (wie etwa im Klimaschutz), handele es sich um „Kartelle gegen Wettbewerb“. Die internationale Koordination öffne protektionistischen Ambitionen Tür und Tor.

Erfolgversprechender sei es, durch eine konsequente Ordnungspolitik „zu Hause“ die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft zu steigern. Siebert nennt hierfür drei Punkte: erstens eine Reform des Steuersystems, das die Investitionsschwäche zu überwinden hilft, zweitens eine Reform des Rentensystems, das den Änderungen in der Bevölkerungsstruktur gerecht wird und drittens eine Reform des Sozialsystems, die eine stärkere Trennung zwischen großen und kleinen Risiken einführt.

Vortrag von Dr. h.c. Lothar Späth: *Erfahrungen bei der Neuausrichtung der Jenoptik im wiedervereinten Deutschland*

Am Freitag, den 15. Oktober sprach der ehemalige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg und heutige Vorsitzende des Vorstands der Jenoptik AG Jena, Dr. h.c. Lothar Späth, über die Firmengeschichte der Zeiss-Werke, der heutigen Jenoptik AG, in Jena und insbesondere über die Neuausrichtung des Unternehmens seit 1990. Die Teilung Deutschlands hatte auch zu einer Teilung der Zeiss-Werke geführt. Dies lasse sich auf den besonderen Umstand zurückführen, daß die Stadt Jena 1945 zunächst von den Amerikanern besetzt, dann aber den Russen zugesprochen wurde. Bei ihrem Abzug aus Jena hätten die amerikanischen Besatzungsmächte eine Vielzahl von Skizzen und Gerätschaften mit in den Westen genommen, die den Grundstock für die in Heidenheim gegründete Firm „Zeiss-West“ bildeten. Zugleich wurden die Optik-Werke in Jena, „Zeiss-Ost“, neu aufgebaut und in der Folgezeit zu einem der größten Kombinate Ostdeutschlands ausgebaut. Das Unternehmen hatte schließlich 62.000 Mitarbeiter und war auf das Engste mit der Stadt Jena verwoben. Viele Einrichtungen, die üblicherweise nicht firmeneigen sind, etwa Krankenhäuser, gehörten zum Unternehmen. Auch erbrachten die Zeiss-Werke zahlreiche Dienstleistungen für die Stadt. Beispielsweise wurde das Stadthaus von Jena mit der Fernwärme der Zeiss-Werke geheizt - ein Umstand, der erst Jahre nach der Restrukturierung des Unternehmens bemerkt wurde.

Die hohe Zahl an Mitarbeitern wie auch die vielfach ungeklärten Eigentumsrechte machten die Umstrukturierung des Unternehmens äußerst schwierig. Die Treuhand hatte sich zu einer einmaligen Zahlung von 3,6 Milliarden bereit erklärt, wovon eine Milliarde zur Tilgung von Altschulden, eine weitere zur Begleichung betrieblicher Pensions- und Entlassungsansprüche und die dritte zur Deckung von Verlusten und von Gewährleistungen vorgesehen wurde. Die verbleibenden 600 Millionen wurden zum Abkauf von Namens- und Patentrechten von Zeiss-West verwendet. Der finanzielle Spielraum sei daher, so Späth, trotz der astronomischen Summe von 3,6 Milliarden eng gewesen. Als Unternehmensziel habe zunächst die von Späth so benannte „Ost-Null“ gegolten: die Rückführung des Verlustes auf die Höhe des Umsatzes.

Das Riesenunternehmen habe sich in vielfacher Hinsicht als zu unflexibel erwiesen, um am Markt bestehen zu können. Zum einen sei die durch die mangelhafte Arbeitsteilung in der Planwirtschaft bedingte extreme vertikale Integration höchst unrentabel gewesen. Zum

anderen habe das Unternehmen im wesentlichen am Markt vorbei produziert. Und die wenigen Produkte des Unternehmens, für die ein Markt weiterhin bestanden habe - insbesondere im Bereich der Militäroptik - waren aufgrund der maroden Produktionsanlagen nicht mehr produzierbar gewesen oder durften nicht mehr in die Länder exportiert werden, die sie nachfragten.

Die erste Phase der Unternehmensreorganisation stand im Zeichen der Entflechtung des Konzerns. Zahlreiche Unternehmensteile wurden zusammengelegt, andere aufgelöst. Viele bislang selbst erbrachte Dienstleistungen wurden an Externe vergeben. Die Haupteinnahmequelle dieser Zeit lag im Bereich der Immobiliengeschäfte und Finanzanlagen. Alte Fabrikgebäude wurden abgerissen, Grundstücke an die Stadt verkauft, denkmalgeschützte Gebäude überwiegend an die Universität abgetreten. Zudem verschenkte das Unternehmen zahlreiche Grundstücke an - überwiegend schwäbische - Mittelständler, die überdies für jeden übernommenen Angestellten eine Zahlung von DM 10.000 erhielten. Die Jenoptik AG förderte im Zuge der Neuausrichtung immer wieder auch Existenzgründungen aus dem Unternehmen selbst heraus. Die sich neu entwickelnde mittelständische Struktur erwies sich dabei als vergleichsweise robust, wobei die Entwicklung nicht unwesentlich von der von Späth immer wieder gelobten Bildungsinfrastruktur - allen voran der Universität - profitierte.

Die zweite Phase der Unternehmensreorganisation lag in der Entwicklung und Vermarktung neuer Produkte. Späth legte dar, daß das Unternehmen zunächst auf zwei Neuentwicklungen gesetzt hatte, die Medizin- und die Halbleitertechnik (Stichworte: „minimalinvasive Chirurgie“ bzw. „wafer-stepper“). Es habe sich jedoch relativ bald gezeigt, daß selbst gute Produkte nicht verkaufbar sind, wenn das Unternehmen nicht am Markt eingeführt ist. Die Medizintechnik sei an haftungsrechtlichen Bedenken gescheitert, die Halbleitertechnik am fehlenden Vertrauen aufgrund des Produktionsstandortes „Ost“. Die Jenoptik AG habe daraufhin begonnen, sich in Märkte einzukaufen - ein Rezept, daß sich als äußerst erfolgreich erwiesen habe.

Heute konzentrierte sich die Jenoptik AG auf drei Kernbereiche: Der erste Bereich ist der Bereich der Hochleistungsoptik, insbesondere die Lasertechnologie. Dieser Bereich baut unmittelbar auf den Erfahrungsschatz in der Optik auf. Das Gleiche gilt, wenn auch nicht unmittelbar ersichtlich, für den zweiten Bereich: Es handelt sich hierbei um die schlüsselfertige Erstellung (und anschließende Betreuung) von Fabriken der Elektronik-, Pharma- sowie der Lebensmittel-Branche. So baut Jenoptik derzeit das Universitäts-Klinikum der Stadt Jena und betreut alle IBM-Produktionsstätten in Deutschland. Die gemeinsame Klammer besteht darin, daß die genannten Bereiche durch extreme Hygienestandards gekennzeichnet sind: „Reinräume“ sind ein zentraler Bestandteil in der Halbleiterproduktion ebenso wie in der Pharma- und Lebensmittelindustrie.

Ein besonderes Steckenpferd Späths ist der dritte - und jüngste - Bereich der Jenoptik AG: das „Asset-Management“. Das Unternehmen betätige sich in jüngster Zeit zunehmend als Risikokapitalbeteiligungsfirma, indem sie Existenzgründungen sowie junge mittelständische Betriebe bis hin zum Börsengang begleite. Hierbei würden unmittelbar die durch die zehnjährige Phase der Unternehmensneuausrichtung erworbenen Qualifikationen genutzt, die weit über die von Bankdienstleistern angebotenen finanziellen Beratungstätigkeiten hinausgingen.

Die vorrangige Aufgabe der Politik sieht Späth in der Förderung von Forschung und Bildung, wie sie in Jena mit ihrer Universität und zentralen Forschungseinrichtungen gewährleistet ist. Die Ostförderung hingegen sollte langsam zurückgeführt werden. Wichtiger als finanzielle Spritzen sei der Abbau von Bürokratie. Der unternehmerische Erfolg der Jenoptik AG sei nur dank der in der Anfangsphase noch nicht voll entwickelten

Bürokratie möglich gewesen. Die Rückführung des Unternehmens auf eine tragfähige Unternehmensgröße habe Anfang der neunziger Jahre noch ohne Sozialplan erfolgen können, wodurch gerade auch produktive junge Mitarbeiter im Betrieb gehalten werden konnten. Auch sei im Zuge der Verflechtung des Unternehmens mit der Stadt mehr als einmal vorgekommen, daß ein Gebäude verkauft oder sogar abgerissen wurde, daß letztlich gar nicht der Jenoptik AG gehört hatte. Auch hier wäre jeweils eine unbürokratische Lösung zur Zufriedenheit aller gefunden worden.

Vortrag von Dieter Wolf: *Die Schaffung von Wettbewerb in der Telekommunikation und Energiewirtschaft*

Den letzten Walter-Eucken-Vortrag des Jahres 1999 hielt der Präsident des Bundeskartellamtes, Dieter Wolf, am 15. November. Im Mittelpunkt des Vortrages von Herrn Wolf standen die neueren Entwicklungen in der Telekommunikationsbranche sowie der Energiewirtschaft. Besondere Berücksichtigung fand naturgemäß die Frage, welche Rolle das Bundeskartellamt bei der Schaffung von Wettbewerb in diesen Netzwerksektoren spielen kann.

Wolf betonte, daß die beiden Sektoren unter recht unterschiedlichen Vorzeichen in den Wettbewerb entlassen worden seien. In der Telekommunikation hat der Gesetzgeber eine eigene Regulierungsbehörde geschaffen, um die Liberalisierung des vormals monopolisierten Telekommunikationsmarktes zu begleiten, während in dem früher von zahlreichen Gebietsmonopolen durchsetzten Energiesektor versucht wurde, die anstehenden Probleme bei der Liberalisierung unter dem Deckmantel des allgemeinen Wettbewerbsrechts zu lösen. In beiden Fällen habe sich die Wettbewerbspolitik als äußerst erfolgreich erwiesen. Hieraus könne man den Schluß ziehen, daß weniger die Art der Liberalisierungsinstanz für den Erfolg der Politik entscheidend war als vielmehr die Tatsache, daß es überhaupt gelungen sei, die staatlichen Fesseln zu lockern.

Wolf sieht in beiden Bereichen Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik. Zwar gelte die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes allgemein als eine „echte Erfolgsstory“, gerade im Hinblick auf die drastischen Preissenkungen bei den Fern- und Auslandstelefongesprächen. Im Bereich des Mobilfunks sei der Erfolg jedoch bislang begrenzt; die Preise in Deutschland seien im internationalen Vergleich hoch. Hinzu komme, daß die Erfolge zu einem erheblichen Teil auf den Preisregulierungen der Regulierungsbehörde beruhten und nicht, wie es wünschenswert wäre, auf der wettbewerblichen Struktur des Marktes für Telekommunikation. Dieser weise nämlich eine bedenkliche Tendenz zur Oligopolisierung auf. Aus Sicht der Kartellbehörde sei es sehr willkommen, wenn neue Anbieter wie Eplus oder ViagInterkom nun den Markt belebten.

Erfreulich sei auch die Entwicklung auf dem Energiemarkt. Bereits eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Energiewirtschaftsgesetzes sei der Wettbewerb bei den Kunden angekommen, wie deutliche Preissenkungen für Energie zeigen. In Großbritannien hingegen, wo zur Liberalisierung eine eigenständige Regulierungsbehörde geschaffen wurde, habe es zehn Jahre gedauert, bis die Kunden von der Liberalisierung profitierten. Auch weise der Entwurf für eine neue Regelung des freien Netzzugangs für Stromanbieter in Form einer Verbändevereinbarung deutliche Verbesserungen gegenüber der ersten Verbändevereinbarung auf. So sei nun geplant, auf eine entfernungsabhängige Berechnung der Stromdurchleitung zu verzichten, was den Wettbewerb intensivieren dürfte. Problematisch sei allerdings die geplante Zweiteilung des deutschen Strommarktes in einen

Bereich „Nord“ und einen Bereich „Süd“ und das damit verbundene Grenzüberschreitungsentgelt. Sollte es zu dieser Zweiteilung des Strommarktes kommen, würde das Bundeskartellamt die Fusionskontrolle - etwa bei der geplanten Fusion zwischen den beiden Konzernen RWE und VEW - als Hebel zur Sicherung einer wettbewerblicher Marktstruktur anwenden. Weniger kritisch beurteilte Wolf den Trend zur Konzentration bei den Stadtwerken. Die Realisierung von Größenvorteilen bei der Beschaffung und beim Absatz käme den Kunden zugute. Das Argument, daß Stadtwerke, die auf die hocheffiziente, aber vielfach teure Kraft-Wärme-Kopplung gesetzt hätten, grundsätzlich vor dem Wettbewerb geschützt werden sollten, läßt Wolf nicht gelten. Viele Stadtwerke schrieben schwarze Zahlen; gegen eine Unterstützung in Einzelfällen, wie es die Bundesregierung beabsichtige, sei hingegen von Seiten des Kartellamtes nichts einzuwenden.

Vortrag von Prof. Dr. Paul Kirchhof: *Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Steuergesetzgebung*

Auf Einladung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg und dem Walter Eucken Institut hielt am 7. Dezember der bis Mitte Dezember 1999 amtierende Bundesverfassungsrichter (und Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht an der Universität Heidelberg) Paul Kirchhof einen Vortrag über die durch die Verfassung gesetzten Grenzen für die Steuergesetzgebung. Die Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Schranken für das Finanz- und Steuerbare sei in der Geschichte schon früh erkannt worden. Bereits die Magna Charta von 1215 legte fest, daß Steuern nur für bestimmte Zwecke erhoben werden dürften; in der Französischen Revolution wurde der Gleichheitsgrundsatz verankert; später kam der Parlamentsvorbehalt hinzu. Aufgrund der Ausgabenfreudigkeit der Politiker habe sich dieser jedoch nicht als ein ausreichender Schutz der Bürger erwiesen. Vielfach komme es zu Konflikten mit dem im Grundgesetz verankerten Grundrechtsschutz. Daher komme dem Bundesverfassungsgericht derzeit eine bedeutende Rolle zu, die Eckpunkte einer verfassungskonformen Steuergesetzgebung zu definieren. Die Rechtfertigung von Steuern begründet Kirchhof mit dem Freiheitsprinzip. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung scheide für den Staat die Finanzierung der Ausgaben durch eigene unternehmerische Tätigkeit weitgehend aus. Die Teilhabe am Erfolg privater Wirtschaftsaktivitäten sei jedoch gut begründbar, da die private Einkommenserzielung die Rechtsgemeinschaft voraussetze.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen definierte Kirchhof bestimmte Eckpunkte für die Steuerpolitik. Kirchhof nannte unter anderem den Grundsatz der Unausweichlichkeit und den Schutz des Eigentums: Das Steuersystem sei so zu organisieren, daß die Leistungsfähigkeit der Bürger und nicht das steuerstrategische Geschick des Einzelnen für die Höhe der Steuerlast maßgeblich sei. In diesem Punkt mahnte Kirchhof große Defizite an. Kirchhof kritisierte desweiteren den Versuch, über die Gestaltung des Steuersystems dem Bürger bestimmte Verhaltensweisen anzuerziehen; damit greife der Staat ungerechtfertigterweise in die Freiheit der Bürger ein. Der Gesetzgeber solle die Kraft finden, dem Bürger „die Freiheit der ökonomischen Vernunft“ zurückzugeben. Aus dem im Grundgesetz verankerten Eigentumsschutz ließen sich Aussagen über eine zulässige Obergrenze der Besteuerung treffen. Da im Steuerrecht nur quantifizierbare Größen rechtswirksam würden, sei der Halbteilgrundsatz, demzufolge die Gesamtsteuerlast „in der Nähe der hälftigen Teilung“ liegen solle, eine gute Grundlage. Dieser lasse sich aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ableiten, derzufolge das Eigentum „zugleich dem Wohl der Gemeinschaft“ dienen solle. Kirchhof wies darauf hin,

daß sich dieser Grundsatz auf die Gesamtsteuerlast beziehe; für die Obergrenze einzelner Steuersätze lasse er keine Aussage zu.

Der durch die Verfassung abgesteckte Rahmen biete eine Orientierung für eine grundsätzliche Steuerreform, welche das Steuerrecht einfacher, transparenter und damit auch gerechter mache. Das Ziel müsse sein, daß jeder Bürger in eigener Rechtsverantwortlichkeit seine Steuererklärung leisten könne.

B. Forschung

Steuerwettbewerb

Die Diskussion um die Vereinheitlichung der Zinsbesteuerung in Europa zeigt erneut, daß der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union die Politik vor ungelöste Fragen stellt. Auch in der Wissenschaft ist jedoch bisher eine überzeugende Analyse und Bewertung des Phänomens Steuerwettbewerb noch nicht gelungen.

Ziel der am Walter Eucken Institut erstellten Studie über den Steuerwettbewerb ist es, dieses Defizit wenn nicht zu beheben, so doch zu verringern. Ausgehend von der Darstellung der Steuerstrategien, die sich in einer globalisierten Wirtschaft den Wirtschaftssubjekten bieten, werden Ansätze einer positiven Theorie des Steuerwettbewerbs erarbeitet. Dabei ist auf der Nachfragerseite im Steuerwettbewerb insbesondere die Einbeziehung von Strategien der Gewinnverlagerung und der Steuerhinterziehung wichtig, während auf der Anbieterseite, der Seite der staatlichen Akteure also, die Unterscheidung zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Maßnahmen im Vordergrund steht. Deutlich wird in der Analyse sowohl das positive Potential des Steuerwettbewerbs in Bezug auf die Erzeugung von Wissen über kapitalfreundliche Steuersysteme und die Ambivalenz bezüglich der Erosion staatlicher Ausbeutungsspielräume.

Der normative Teil der Arbeit beruht auf der Diskussion derjenigen Besteuerungsprinzipien, die in einer geschlossenen Volkswirtschaft zu gelten haben, und auf den Grundlagen der ordnungsökonomischen Außenwirtschaftstheorie. Zentraler Bezugspunkt ist hier das Austauschprinzip, das Besteuerung und die potentielle Nutzung staatlicher Leistungen in Beziehung setzt.

So kann diese Studie Widersprüchlichkeiten in gängigen Vorstellungen über den Steuerwettbewerb aufdecken und in der Öffentlichkeit diskutierte Reformvorschläge bewerten. An ihrem Ende steht ein Vorschlag für die Reform des deutschen Steuersystems, der der vielschichtigen Struktur des Steuerwettbewerbs gerecht zu werden vermag, indem dessen positive Auswirkungen gewährleistet und die negativen unterbunden werden. Hierzu ist insbesondere notwendig, daß das Steuersystem der doppelten Eigenschaft der Individuen als Einwohner und Faktorbesitzer Rechnung trägt.

Ordoliberalismus, Ordnungsökonomik und Theorie der Wirtschaftspolitik

Das Forschungsprojekt befaßt sich mit der Frage, welche Anhaltspunkte der Ordoliberalismus für die Entwicklung einer leistungsfähigen Konzeption wissenschaftlicher Politikberatung gibt. Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Feststellung, daß die Rezeption des Ordoliberalismus in der wohlfahrtsökonomisch geprägten Theorie der Wirtschaftspolitik eine verengte Auslegung des Ordoliberalismus gefördert hat, welche die

gesellschaftstheoretische Dimension des Ansatzes in den Hintergrund treten läßt. Dies hat weitreichende Folgen: Nicht nur ist der Ordoliberalismus damit den gleichen Kritikpunkten ausgesetzt, die gegen die Wohlfahrtsökonomik vorgebracht werden; vor allem aber erscheint der Ordoliberalismus in diesem Licht nicht länger als konsensfähige konzeptionelle Grundlage der „Sozialen Marktwirtschaft“. Im Rahmen der wohlfahrtsökonomischen Perspektive läßt sich die immer wieder gegen den Ordoliberalismus vorgebrachte Kritik eines ökonomistisch verengten Problemaufrisses nicht überzeugend zurückweisen. Damit rückt die Konzeption in die Nähe eines marktfundamentalen Neoliberalismus, der einer Sozialen Marktwirtschaft diametral gegenübersteht. Vor diesem Hintergrund werden die Primärquellen zum Ordoliberalismus neu interpretiert. Dabei wird eine weite Begriffsfassung zugrunde gelegt und, neben dem Ordoliberalismus der Freiburger Schule Walter Euckens und Franz Böhms auch der „kommunitarische Liberalismus“ Wilhelm Röpkes, Alexander Rüstows und Alfred Müller-Armacks sowie der „evolutorische Liberalismus“ Friedrich August von Hayeks in die Analyse einbezogen. Gestützt auf die methodischen Überlegungen Walter Euckens werden die Umriss einer ordoliberalen Theorie der Wirtschaftspolitik skizziert, die sich insbesondere im Hinblick auf zwei Punkte von der „traditionellen“ Theorie der Wirtschaftspolitik unterscheidet: Zum einen beruht sie auf einem Verständnis von Theorie der Wirtschaftspolitik als angewandter Ordnungsökonomik, die sich durch ihre Methode (Anreiz- und Institutionenanalyse) und nicht durch ihren Gegenstandsbereich (Wirtschaft) definiert; und zum anderen greift sie auf eine vertragstheoretische Argumentationsgrundlage zurück, mit der, so die These der Arbeit, der Verdacht eines Marktdogmatismus vollends zurückgewiesen werden kann.

C. Publikationen

Ralf Dahrendorf. *Ein neuer Dritter Weg?* (Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 158. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 29 Seiten.)

Der „Dritte Weg“ oder die „neue Mitte“ sind Schlagworte, die gegenwärtig die politische Diskussion in Deutschland und Europa prägen. Ralf Dahrendorf setzt diese Diskussion in Bezug zu zwei großen demokratischen Reformbewegungen des 20. Jahrhunderts: der sozialdemokratischen Reformidee eines wohlfahrtsstaatlichen Interventionismus auf der einen Seite und dem marktorientierten „neoliberalen Reformprojekt“ der Konservativen auf der anderen Seite. Dahrendorf legt dar, daß die Anziehungskraft beider Reformprojekte am Ende des Jahrhunderts verblaßt sei. Das eine habe zu einer Verkrustung von Wirtschaft und Gesellschaft geführt, das andere zu sozialen und ökologischen Schief lagen, die zunehmend die Diskussion beherrschen. Vor diesem Hintergrund ist die Idee eines (neuen) „dritten Weges“, eines Weges jenseits der „alten Sozialdemokratie“ und des „Neoliberalismus der Konservativen“, zu sehen, die der britische Soziologe Anthony Giddens erfolgreich in die Diskussion eingebracht hat. Die Idee des dritten Weges verknüpft den Marktoptimismus der Konservativen mit sozialdemokratischen Idealen: Sozialpolitik wird nun maßgeblich als Politik der Förderung von Sozialkapital gesehen. Dahrendorf warnt jedoch davor, die Formel des dritten Weges überzubewerten. Jede Fixierung auf eine „big idea“ sei gefährlich, wenn dadurch Suchprozesse nach anderen Wegen ausgeschlossen würden. Es gebe 5, 50, 101 Wege

voran, die allesamt der Mühe wert seien, solange sie nicht die Grunderrungenschaft der Offenheit selbst beeinträchtigt.

Norbert Berthold und Rainer Hank. *Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb.* (Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 159. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 134 Seiten.)

Norbert Berthold, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg, und Rainer Hank, Wirtschaftsjournalist bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, haben gemeinsam eine dezidierte Stellungnahme gegen die Konzeption eines „Bündnisses für Arbeit“ verfaßt, die sie im vorliegenden Beitrag zur Diskussion stellen. Eine korporatistische Wirtschaftspolitik, so die zentrale These, verwische Verantwortung, führe systematisch zu protektionistischen Lösungen und verhindere damit die Anpassung des Institutionengefüges an die sich verändernden globalen Rahmenbedingungen. Gefordert seien heute ein Mehr an Mobilität und Flexibilität. Dies sei jedoch nur über eine Stärkung des Wettbewerbs möglich: mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und beim fiskalischen Föderalismus. Die Konzeption eines „Bündnisses für Arbeit“ sei bereits im Ansatz verfehlt. Berthold und Hank untermauern ihre These mit drei ausgewählten Länderstudien. Die Erfahrungen in den Niederlanden, in Italien und in Schweden belegten allesamt, daß korporatistische Modelle kein Motor zum Abbau der Arbeitslosigkeit darstellten.

Helmut Gröner und Andreas Knorr. *Verdrängungswettbewerb im Frachtpostsektor?* (Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 160. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 69 Seiten.)

Helmut Gröner und Andreas Knorr gehen in ihrer gemeinsamen Studie der Frage nach, ob die Deutsche Post AG ihre gesetzlich geschützte Monopolstellung im Briefdienst nutzt, um über den Weg der internen Quersubventionierung gegen ihre privaten Konkurrenten im Bereich der Kurier-, Express- und Paket-Dienste einen gezielten Verdrängungswettbewerb zu betreiben. Die im Bereich der Deutschen Post AG angestellten Überlegungen kommen zu dem Ergebnis, daß eine solche Quersubventionierung ausgeschlossen werden könne. Das Tatbestandsmerkmal Unterkostenpreise liege nicht vor, da in der Sparte Frachtgut keine Verluste eingefahren würden; die ausgewiesenen Verluste kämen durch sogenannte Sonderlasten zustande, welche die Deutsche Post AG tragen müsse. Dieser Darstellung widersprechen Gröner und Knorr; sie beruhe auf gravierenden methodischen Fehlern. Vielmehr sei die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs mehr als gegeben. Denn mit den Verbesserungen der Qualität der angebotenen Dienstleistungen der Deutschen Post AG gewinne der Preis zunehmend an Bedeutung. Die Post könne ihre Strategie der Verdrängung daher nun offensiver als zuvor betreiben.

Marc Amstutz. *Kollektive Marktbeherrschung im europäischen Wettbewerbsrecht.* (Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 161. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 66 Seiten.)

Marc Amstutz hinterfragt die juristische Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission im Bereich der kollektiven Marktbeherrschung aus einer ökonomischen Perspektive, genauer: aus der Perspektive der evolutorischen Spieltheorie. Seit der Entscheidung Nestlé / Perrier 1992 stützt sich die Europäische Kommission bei ihrer Bewertung insbesondere auch auf die vorliegende Marktstruktur. Marc Amstutz zeigt auf, daß diese Entscheidungspraxis den Verhältnissen auf oligopolistischen Märkten nicht gerecht wird, da hier aus der vorliegenden Marktstruktur auf ein bestimmtes Verhalten der Marktteilnehmer geschlossen werden könne. Fehlentscheidungen seien unvermeidlich. Eine bessere Entscheidungsgrundlage könnte die - noch in ihren Kinderschuhen steckende - evolutorische Spieltheorie liefern, da diese die für Oligopolmärkte typische strategische Interdependenz der Marktteilnehmer abbilden könne.

Paul Terres. *Die Logik einer wettbewerblichen Geldordnung.* (Walter Eucken Institut, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 37. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 393 Seiten.)

Das staatliche Notenmonopol erscheint heute so selbstverständlich wie der tägliche Wechsel von Sonne und Mond. Trotz der beiden katastrophalen Geldwertzerrüttungen durch die staatliche Geldpolitik in der ersten Hälfte des Jahrhunderts und der schleichenden Geldwertminderung in den letzten fünfzig Jahren wird an der Berechtigung des staatlichen Geldmonopols kaum gezweifelt. Paul Terres rückt die logische Alternative zum staatlichen Geldmonopol, eine wettbewerbliche Geldordnung, in ein neues Licht, indem er die Funktionsweise - die innere Logik - einer wettbewerblichen Geldordnung en detail herausarbeitet. Dabei werden in der Arbeit mehrere neue Gedankengänge zur Frage der wettbewerblichen Geldordnung entwickelt. Die Untersuchung von Netzwerkeffekten, die Bedeutung von Vertrauenskapital bei der wettbewerblichen Geldemission oder etwa die Grenzen der Aussagefähigkeit der Quantitätstheorie sind Aspekte, die in der monetären Forschung bisher vollkommen vernachlässigt wurden.

Frank Daumann. *Interessenverbände im politischen Prozeß.* (Walter Eucken Institut, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 38. Tübingen, Mohr Siebeck. 1999. 400 Seiten.)

Wie läßt sich der Einfluß der Interessenverbände auf den politischen Prozeß erklären und wie ist dieser Einfluß zu beurteilen? Frank Daumann erklärt das Wirken der Verbände auf der Grundlage eines individualistischen ökonomischen Verhaltensmodells und bewertet die Ergebnisse der Einflußnahme auf die politischen Entscheidungsinstanzen aus dem Blickwinkel des normativen Individualismus. Zur Beseitigung der hierbei aufgedeckten Defizite entwickelt der Verfasser einen eigenen Reformvorschlag, dessen Implementierungschancen dadurch gesteigert werden, daß er auf geringfügigen, aber strategischen Verfassungsänderungen beruht. Die Grundidee besteht darin, Gesetzesvorhaben durch eine unabhängige Instanz auf ihre Verallgemeinerungsfähigkeit prüfen zu lassen. Im Falle eines negativen Bescheids ist eine sogenannte „Sunset“-Klausel vorgesehen: Das Gesetz verliert nach einer bestimmten Zeitdauer seine Gültigkeit. Die so geschaffene Anreizstruktur weist den Verbänden weiterhin eine Rolle im politischen Willensbildungsprozeß zu; jedoch wird der Raum für Privilegiensuche durch die gesteigerte Transparenz im Hinblick auf die Verteilungswirkungen verringert.